RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2010

1ère partie : observations des juridictions financières

Délibéré…….III		
Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel…….	*1*	*24*
Chapitre I – Services de l'Etat et organismes publics……31		
	Rapport	***Réponses***
La conduite des programmes d'armement…….	*33*	*58*
La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées…….	*75*	*92*
La gestion du produit des amendes de circulation routière…….	*103*	*124*
Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique injustifiée…….	*127*	*135*
La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture…….	*137*	*143*
La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental…….	*149*	*157*
Le parc automobile des services centraux de la police nationale…….	*159*	*168*
Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal…….	*171*	*199*
La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage…….	*207*	*220*
Le contrôle des aides au développement rural…….	*233*	*240*
Les systèmes de cartes de l'assurance maladie…….	*247*	*263*
Le domaine national de Chambord…….	*277*	*284*
La RATP : un bilan financier déséquilibré…….	*295*	*307*
La SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion…….	*323*	*335*
Le fonds d'épargne : une réforme inachevée, des enjeux majeurs…….	*345*	*373*

Chapitre II – Secteur local……385		
	Rapport	***Réponses***
Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales)…….	*387*	396
Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais)	*433*	*444*
Chapitre III – Politiques publiques…….459		
	Rapport	***Réponses***
La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique incomplète et insuffisamment pilotée……..	*461*	*489*
Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna…….	*495*	*589*
La politique en faveur des services à la personne…….	*513*	*529*
La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation……	*535*	*549*
La décristallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée ……	*557*	*574*
La politique de lutte contre le VIH/SIDA…….	*583*	*608*
Les instruments de la gestion durable de l'eau…….	*617*	*637*
Chiffres-clés……..	***657***	*- - -*

Délibéré

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Pichon, doyen des présidents de chambre faisant fonction de premier président, MM. Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Sallois, Hernandez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Billaud, Berthet, Mayaud, Houri, Arnaud, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Camoin, Monier, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Freches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Mmes Morell, Fradin, MM. Gautier, Braunstein, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Bernicot, Mme Ulmann, MM. Barbé, Vermeulen, Tournier, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Diricq, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Petel, Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Ravier, Rabaté, Doyelle, Ménard, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), M. Uguen, Mme Carrère-Gée, MM. Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Le Méné, Schwarz, Baccou, Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mme Démier, M. Viola, conseillers maîtres, MM. Zeller, d'Aboville, André, Cadet, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Dubois, conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

***

N'ont pas pris part aux délibérations :

*** Concernant le tome 1 « Observations des juridictions financières » :**

MM. Mayaud, Vachia, Antoine et Mme Fradin, conseillers maitres, en ce qui concerne l'insertion « *Les inspecteurs de l'académie de PARIS : une survivance historique injustifiée » ;*

Mme Froment-Meurice, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture » ;*

M. Corbin, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La caisse de retraites des anciens membres du conseil économique, social et environnemental » ;*

M. Davy de Virville, Mme Bouygard, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « *La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage* » ;

M. Bernicot, conseiller maître, en ce qui concerne « *Le contrôle des aides au développement rural* » ;

MM. Houri et Vachia, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « *Le fonds d'épargne : une réforme inachevée, des enjeux majeurs » ;*

M. Schott, conseiller maitre en service extraordinaire, en ce qui concerne « *Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont (Pas de Calais)* » ;

Mme Bouygard, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La politique en faveur des services à la personne* » ;

Mme Bouygard, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation* » ;

*** Concernant le tome 2 « Suites données aux observations des juridictions financières » :**

M. d'Aboville, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *La politique de coopération de défense conduite par le ministère des affaires étrangères » ;*

M. Bernicot, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Les ports français face aux mutations du transport maritime* ».

***

Mme Mayenobe, Secrétaire générale, assurait le secrétariat de la Chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 22 janvier 2010.

Chacune des quarante-cinq insertions publiées dans ce rapport public annuel ont préalablement été délibérées par une des sept chambres de la Cour des comptes ou par une chambre régionale (CRC) des comptes, puis arrêtée par le Comité du rapport public et des programmes présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiquée, en intégralité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés afin de recueillir leurs éventuelles observations.

Le tableau suivant mentionne les rapporteurs ayant effectué les contrôles relatifs aux vingt-cinq insertions publiées dans ce fascicule :

Finances publiques : au delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel

M. Alventosa, conseiller maître ;
M. Monier, conseiller maître ;
M. Ecalle, conseiller référendaire.

La conduite des programmes d'armement

M. Rémond, conseiller maître ;
M. Rigaudiat, conseiller maître ;
M. Vivet, conseiller maître ;
M. Bousquet, rapporteur à temps partiel.

La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail, des négociations sociales déséquilibrées

M. Brochier, conseiller maître ;
M. Brouillet, auditeur.

La gestion du produit des amendes de circulation routière

M. Ganser, conseiller maître ;
M. Ritz, conseiller maître ;
M. Senhaji, conseiller référendaire.

Les inspecteurs de l'académie de PARIS : une survivance historique injustifiée

M. Duchadeuil, conseiller maître ;
Mme Cordier, conseiller maître ;
Mme Mattei, conseiller référendaire.

La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture

M. Mayaud, conseiller maître ;
M. Giannésini, conseiller référendaire ;
Mme Wirgin, conseiller référendaire.

La caisse de retraites des anciens membres du conseil économique, social et environnemental

M. Bernicot, conseiller maître ;
M. Vermeulen, conseiller maître.

Le parc automobile des services centraux de la police nationale

M. Ganser, conseiller maître ;
M. Martin (Christian), conseiller maître.

Les méthodes et le résultat du contrôle fiscal

M. Monier, conseiller maître ;
M. Ecalle, conseiller référendaire.
Mme Girard-Reydet, rapporteur.

La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage

M. Durrleman, conseiller maître
M. Baccou, conseiller maître.

Le contrôle des aides au développement rural

M. Berthet, conseiller maître ;
M. Andreu, rapporteur.

Les systèmes de cartes de l'assurance maladie

M. Gillette, conseiller maître ;
M. Braunstein, conseiller maître.

Le domaine national de Chambord

M. Mayaud, conseiller maître ;
M. Schwarz, conseiller maître.

La RATP : un bilan financier déséquilibré

M. Levy, conseiller maître ;
M. Zerah, conseiller maître.

SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion

M Levy, conseiller maître ;
M. Gautier (Louis), conseiller maître ;
M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire ;
Mme Tison-Vuillaume, rapporteur.

Le fonds d'épargne : une réforme inachevée, des enjeux majeurs

M Lefas, conseiller maître ;
Mme Ulmann, conseiller maître ;
M. Touvenin, rapporteur.

Les sociétés d'économie mixte de la commune de Barcarès (Pyrénées Orientales)

M. Brunner, conseiller référendaire, président de la CRC de Languedoc-Roussillon ;
Mme Motuel-Fabre, premier conseiller (CRC de Languedoc-Roussillon).

Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont

M. Mourier des Gayets, conseiller référendaire, président de la CRC du Nord-Pas-de-Calais ;

M. Heintz, premier conseiller (CRC du Nord-Pas-de-Calais).

La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique incomplète et insuffisamment pilotée

M. Lair, conseiller maître ;

M. Dos Reis, conseiller maître ;

Mme Saliou (Monique), conseiller maître ;

M. Ravalet, conseiller référendaire.

Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna

M. Ganser, conseiller maître ;

M. Uguen, conseiller maître.

La politique en faveur des services à la personne

Mme Dayries, conseiller maître ;

M. Machard, conseiller maître.

La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation

M. Durrleman, conseiller maître ;

M. Davy de Virville, conseiller maître ;

M. Strassel, conseiller référendaire.

La décristallisation des pensions des anciens combattants des territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée.

M. Davy de Virville, conseiller maître ;

Mme Baldacchino, auditeur.

La politique de lutte contre le VIH/SIDA

M. Phéline, conseiller maître ;

M. Viola, conseiller maître ;

Mme Bigas-Reboul, conseiller référendaire.

Les instruments de la gestion durable de l'eau

M. Lebuy, conseiller maître ;

M. Rouque, conseiller référendaire ;

M. Brouillet, auditeur.

Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel

PRESENTATION

Dans son rapport de juin 2009 sur les finances publiques, la Cour notait que leur situation s'était dégradée bien avant la crise et que le déficit public de 2008 était principalement de nature structurelle.

Elle soulignait le risque d'un emballement de la dette publique et estimait que celle-ci atteindrait sans doute 90 % du PIB à fin 2012, alors qu'elle était égale à 67,4 % du PIB à fin 2008[1]*. Les charges d'intérêt, qui représentaient déjà 16,6 % des recettes fiscales nettes de l'Etat en 2008, mobiliseraient une part fortement croissante des ressources publiques et réduiraient d'autant les marges de manœuvre budgétaires. La perte de confiance des consommateurs et des investisseurs qui en résulterait pourrait affaiblir la croissance.*

La Cour estimait donc nécessaire d'arrêter la dérive de l'endettement, sans attendre des remèdes hypothétiques comme une hausse de la croissance potentielle ou une reprise temporaire de l'inflation.

Les révisions successives des prévisions officielles de déficit et d'endettement ont renforcé ce sentiment d'urgence. Dans les prévisions associées au projet de loi de finances pour 2010, le Gouvernement retient ainsi que la dette atteindra 77 % du PIB à fin 2009 et 90 % à fin 2012, alors que la loi de programmation des finances publiques, votée au début de 2009, prévoyait encore qu'elle ne dépasserait 70 % du PIB ni à fin 2009, ni à fin 2012.

1) Le produit intérieur brut (PIB) est estimé à 1930 Md€ en 2009.

Cette hausse des déficits et de la dette, imputable à la crise mais aussi à des décisions d'effet durable, a entraîné le dépassement de tous les repères bâtis ces dernières années pour piloter les finances publiques. L'urgence du redressement impose de respecter les règles qui visent à encadrer l'évolution des finances publiques, de les compléter, mais surtout d'engager les réformes nécessaires.

Les observations de la Cour reposent sur les données disponibles au 22 janvier 2010.

I - La poursuite d'une dégradation structurelle

Le déficit public est passé de 3,4 % du PIB en 2008 à environ 8 % en 2009, soit une hausse de 4,6 points de PIB, et la dette publique a augmenté de 67,4 % du PIB à fin 2008 à environ 77 % à fin 2009.

La chute des recettes publiques due à la crise en est évidemment la principale cause. Mais les données provisoires disponibles montrent que la hausse du déficit est de nature structurelle pour environ 0,6 point de PIB et que la dégradation structurelle du déficit s'est donc poursuivie[2]. En dépit des règles que le gouvernement s'est données et hors mesures de relance, la croissance des dépenses a été trop forte et les ressources publiques n'ont pas été préservées comme elles auraient dû l'être.

A - La hausse du déficit ne tient pas seulement à la crise

L'impact de la crise sur les finances publiques a été plus fort que prévu par le Gouvernement jusqu'en juin pour trois raisons : dans un contexte d'incertitude particulièrement grande, il a certes ajusté ses prévisions de croissance, ce qui n'avait pas toujours été le cas dans le passé, mais avec retard, notamment par rapport aux organisations internationales ; il a sous-estimé la réaction des recettes à la baisse du PIB ; le coût du volet « recettes » du plan de relance a dû être réévalué de 9,2 à 14,8 Md€.

La crise a entraîné en 2009 une augmentation du déficit public qui peut être estimée à environ 2,8 points de PIB, hors mesures de relance, notamment en raison d'une réaction particulièrement forte des recettes fiscales à la baisse de l'activité. Les mesures de relance ont, quant à elles, représenté environ 1,2 point de PIB selon le rapport annexé au PLF 2010.

2) Le solde structurel vise à représenter la situation de fond des finances publiques après élimination des effets de la conjoncture et des opérations exceptionnelles (cf. encadré plus loin).

Au total, la dégradation de 4,6 points de PIB du déficit entre 2008 et 2009 peut donc être expliquée par la crise et les mesures prises pour y faire face à hauteur d'environ 4,0 points de PIB. La différence de 0,6 point de PIB tient à la croissance des dépenses, hors plan de relance, et aux mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

B - Une maîtrise insuffisante des dépenses publiques

a) Un surcroît de dépenses non imputable à la relance

Une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques a été adoptée pour la première fois le 9 février 2009. Elle s'appuie sur une croissance de 1 % en volume des dépenses des administrations publiques en moyenne annuelle sur la période 2008 - 2012[3].

Selon le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2010, cette croissance serait en réalité plus forte, de l'ordre de 1,6 % par an, sur cette période. Ce surcroît de dépenses n'est pas imputable aux mesures de relance, qui sont temporaires et limitées aux années 2009 et 2010. Celles-ci augmentent la croissance des dépenses en 2009, mais elles disparaissent progressivement en 2010 et 2011 si bien que, en moyenne, leur impact est nul sur l'ensemble de la période 2008-2012.

Pour 2009, les données actuellement disponibles montrent même une dérive plus marquée. Le taux de croissance des dépenses publiques en volume était estimé à 1,2 %, hors mesures de relance, dans le projet de loi de finances initial ; puis il a été plusieurs fois relevé au cours de l'année jusqu'à 2,6 %, hors mesures de relance, dans le PLF pour 2010, si l'on neutralise l'effet de la hausse des allocations de chômage.

Ce surcroît de dépenses publiques en volume est dû à une augmentation plus forte que prévu des dépenses de toutes les catégories d'administrations publiques (administrations centrales, locales et de sécurité sociale)[4] en comptabilité nationale[5].

3) La croissance en volume des dépenses publiques est ici estimée en déflatant leur croissance en valeur par l'indice des prix à la consommation hors tabac, comme le fait systématiquement le ministère des finances.

4) Entre les PLF 2009 et 2010, les prévisions de dépenses en volume (en comptabilité nationale), hors relance, sont passées de -0,3 à 2,2 % pour l'Etat, de 2,3 à 4,3 % pour les ASSO, de 1,3 à 1,8 % pour les APUL et de 2,3 à 4,5 % pour les ODAC.

5) Sur le seul périmètre de la norme de dépenses appliquée à l'Etat et en comptabilité budgétaire, le ministre chargé du budget a annoncé une croissance « zéro volume ». Une différence peut exister entre les taux de croissance des dépenses selon les comptabilités nationale et budgétaire en raison de différences de méthodes et de périmètre. La Cour présentera son analyse de ces dépenses dans ses rapports de mai et juin prochain.

b) Une évolution imputable à la rigidité des dépenses, plus qu'aux révisions des prévisions d'inflation

Les budgets des organismes publics, de même que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ont été établis sur la base d'une inflation de 2 % en 2009 qui était celle prévue lors de la présentation du PLF. La prévision d'inflation pour 2009 a ensuite été ramenée à 0,4 %[6], mais les crédits budgétaires et l'ONDAM, exprimés en valeur, n'ont pas été ajustés en conséquence : la croissance en volume des dépenses publiques a ainsi été nettement plus forte que prévu.

En 2008, s'était produite une erreur de prévision de l'inflation avec un effet de sens opposé et d'ampleur voisine sur la progression des dépenses en volume : l'inflation prévisionnelle avait été fortement sous-estimée et les crédits budgétaires et l'ONDAM n'avaient pas été majorés si bien que la croissance en volume des dépenses avait été comprimée.

Ces mauvaises anticipations de l'inflation en 2008 et 2009 ont eu des effets opposés dont l'impact global sur la croissance moyenne des dépenses en volume en 2008-2009 est très faible. Or, cette croissance moyenne sur 2008-2009 est de 1,9 %, donc nettement supérieure à l'objectif de 1,0 %, ce qui traduit la rigidité structurelle des dépenses et la difficulté des pouvoirs publics à les infléchir.

c) Une augmentation qui devrait être encore forte en 2010

La prévision du Gouvernement pour la croissance des dépenses publiques en volume en 2010 est encore de 2,0 %, hors effet des mesures de relance.

C - Des baisses d'impôts pérennes

La loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 prévoit des règles spécifiques d'encadrement des dépenses fiscales et des règles plus générales visant à sécuriser l'ensemble des prélèvements obligatoires. Celles-ci n'ont pas été respectées en 2009.

6) Prévision d'inflation qui figure dans le PLF pour 2010.

1 - Un encadrement non respecté des dépenses fiscales

a) Les nouvelles dépenses fiscales

L'article 11 de la loi prévoit que, pour chacune des années 2009 à 2012, les créations ou extensions de dépenses fiscales sont compensées par des suppressions ou diminutions pour un montant équivalent. L'article 12-II précise que le Gouvernement présente chaque année avec le projet de loi de finances (PLF) un bilan des créations, modifications et suppressions de dépenses fiscales adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par ce projet de loi de finances.

Le rapport annexé au PLF pour 2010 établit ce bilan prévisionnel pour les années 2010 à 2013, mais pas pour l'année 2009. Or, le respect de la règle de gage instituée par la loi de programmation doit être vérifié pour chaque année et peut seulement l'être pour l'année 2009. En effet, à la date de dépôt du PLF pour 2010, le coût des dépenses fiscales en 2009 est en grande partie constaté et peut difficilement être encore modifié par des mesures nouvelles.

D'après les informations transmises à la Cour, le coût en 2009, hors mesures de relance, des créations et augmentations de dépenses fiscales adoptées depuis le dépôt du PLF 2009 ou prévues dans le PLF 2010 est supérieur de 1,2 Md€ au coût des dispositifs supprimés ou réduits. La règle de gage n'a donc pas été respectée pour cette année.

Le coût net de ces mesures en 2010 est estimé à 2,2 Md€ et la règle ne pourra être respectée pour 2010 que si d'importantes réductions des dépenses fiscales sont rapidement votées.

La direction du budget fait valoir que la règle est cependant respectée car le coût net de ces mesures finira par s'annuler à terme grâce à la réduction progressive de certaines dépenses fiscales. Avec cette interprétation, non strictement conforme à la loi, les mesures prises depuis le PLF 2009 peuvent se traduire par des pertes de recettes jusqu'à un horizon lointain, en l'espèce au-delà même de la période de programmation. Une lecture stricte de la loi de programmation est que les mesures prises depuis le PLF 2009 ne doivent entraîner aucune perte de recettes au titre de chaque année de sa période d'application.

b) Les anciennes dépenses fiscales

Cette règle ne s'applique qu'aux mesures nouvelles et le montant total des dépenses fiscales, donné à titre indicatif dans les projets de loi de finances, peut augmenter du fait de l'augmentation du coût de mesures anciennes. Il passerait ainsi de 65,9 Md€ en 2008 à 70,7 Md€ en 2009, soit

une hausse de 7,3 % hors mesures de relance. En effet, au coût des mesures nouvelles (1,2 Md€) s'est ajoutée une hausse du coût de mesures plus anciennes pour 3,6 Md€.

Enfin, un certain nombre de dépenses fiscales ne sont plus inscrites dans la liste figurant en annexe des projets de loi de finances depuis 2006. Ces dépenses fiscales existent encore, atteignent 80 Md€ en 2008, et sont probablement en augmentation[7]. Si ces dispositifs avaient été maintenus dans la liste des dépenses fiscales, le coût total en 2008 de ces dernières eût été de 146 Md€.

2 - La préservation insuffisante des ressources publiques

La loi de programmation prévoit le niveau des recettes fiscales nettes de l'Etat pour chacune des années 2009 à 2012 et précise que, s'il n'est pas atteint, les mesures législatives nouvelles ne peuvent pas avoir pour conséquence de diminuer ces recettes sur l'ensemble de cette période. Comme les niveaux prévus ne seront vraisemblablement pas atteints spontanément sur cette période, les baisses d'impôts devraient être gagées par des hausses assurant une neutralité financière sur l'ensemble de la période.

Or, la baisse du taux de TVA sur la restauration, votée après la loi de programmation, contribue à réduire les recettes fiscales nettes de l'Etat de 1,5 Md€ en 2009 et de 3,0 Md€ par an à partir de 2010. Bien que d'autres décisions, comme la création de la taxe carbone[8], jouent dans l'autre sens, l'ensemble des mesures fiscales nouvelles contribuent à réduire les recettes fiscales nettes de l'Etat d'environ 6 Md€ en 2009 et 2 Md€ de plus en 2010, hors réforme de la taxe professionnelle et hors mesures de relance. La règle de préservation des ressources posée par la loi de programmation n'a donc pas été respectée.

Pour l'ensemble des administrations publiques et compte tenu notamment de la hausse des taux des impôts locaux, la baisse structurelle des prélèvements obligatoires est de 2 Md€, soit 0,1 % du PIB, en 2009, puis de 4 Md€, soit 0,2 % du PIB, supplémentaires en 2010[9]. Au total, les baisses d'impôts pérennes qui ont déjà été décidées au titre de 2009 et de

7) Le coût total de ces mesures est difficilement comparable d'une année à l'autre avec les données publiées. La Cour présentera en juin une enquête sur les dépenses fiscales portant sur la pertinence de la liste retenue en annexe du PLF et leur chiffrage.
8) Telle qu'elle était prévue dans le projet de loi de finances pour 2010.
9) En prenant, dans une perspective structurelle, le coût de 4,3 Md€ en régime permanent de la réforme de la taxe professionnelle, alors qu'elle aurait un coût ponctuel de 11,7 Md€ en 2010.

2010 contribueraient à réduire les prélèvements obligatoires et aggraver le déficit structurel d'environ 6 Md€ soit 0,3 point de PIB.

D - Un déficit structurel aggravé

Dans son rapport de juin 2009 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a estimé le déficit public structurel à environ 3,5 % du PIB en 2008.

L'OCDE et la Commission européenne évaluent son augmentation en 2009 à environ 3 points de PIB (2,7 points pour la première et 3,2 pour la seconde). Les ministères financiers estiment également que l'application d'une méthode de calcul semblable à celle de ces institutions internationales conduit à une hausse de 2,9 points de PIB. Mais ils considèrent que cette méthode repose sur des hypothèses discutables, supposant notamment que les recettes publiques évoluent comme le PIB en valeur et que les mesures de relance sont durables. En posant l'hypothèse que la surréaction des recettes à la baisse du PIB est entièrement conjoncturelle et que le plan de relance est temporaire, ils estiment que le déficit structurel n'a pas varié en 2009.

La mesure du solde structurel de 2009 est particulièrement délicate (cf. encadré) et la Cour y reviendra en juin prochain dans son rapport sur les finances publiques, lorsque le recul sera suffisant.

Sur la base des prévisions pour 2009 figurant en annexe au PLF pour 2010, il est en revanche possible d'estimer dès maintenant la contribution des dépenses publiques et des baisses des prélèvements obligatoires à l'évolution du solde structurel, ce qu'il est convenu d'appeler « effort structurel » (en 2009, cet « effort » est négatif).

Le solde et « l'effort » structurels

Le solde structurel vise à représenter la situation de fond des finances publiques après élimination des effets de la conjoncture et des opérations exceptionnelles. C'est une construction qui repose sur certaines conventions et sur des hypothèses concernant notamment la croissance tendancielle de l'économie et la sensibilité des recettes et dépenses publiques à la conjoncture. Il existe donc plusieurs indicateurs de « solde structurel » calculés selon des méthodes différentes. Son estimation présente actuellement des difficultés inhabituelles qui tiennent à trois incertitudes :

- l'effondrement des recettes publiques qui va bien au-delà de la baisse du PIB sans qu'il soit facile de déterminer avec précision la part de cet effondrement qui est liée à la conjoncture ;

- l'importance des plans de relance, au sein desquels il est difficile de distinguer les dispositions temporaires de celles qui auront une incidence durable et donc « structurelle » ;

- l'incertitude sur le « rattrapage » de la baisse du PIB enregistrée en 2009 et sur le rythme de croissance qui prévaudra dans les prochaines années.

L'effort structurel, qui peut être négatif, mesure la contribution de seulement deux facteurs, plus facilement maîtrisables par un gouvernement, aux variations du solde structurel : la maîtrise des dépenses publiques en volume[10], d'une part, et le coût des mesures nouvelles de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires, d'autre part.

Si on retient, comme taux de croissance potentielle, l'hypothèse du ministère de l'économie, à savoir 1,7 % en 2009[11], la progression de 2,6 % des dépenses publiques en volume, hors plan de relance et indemnisation du chômage, a contribué à accroître le déficit structurel de 0,5 point de PIB. Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires y ont ajouté de leur coté environ 0,1 point de PIB.

Le manque de maîtrise des dépenses publiques, malgré la stagnation des charges d'intérêt due à des taux particulièrement bas, et les baisses d'impôts ont donc accru le déficit structurel de plus d'un demi-point de PIB en 2009, ce qui rejoint et explique le constat effectué plus haut[12].

Cette hausse du déficit structurel le porte au-delà de 4 %[13]. Le déficit public d'environ 8 % du PIB annoncé pour 2009 est donc au moins pour moitié de nature structurelle[14] et sa dérive structurelle s'est ainsi poursuivie. Bien que considérables, les pertes de recettes, les mesures de relance et la hausse des dépenses sociales dues à la crise n'expliquent au mieux qu'une moitié du déficit. Sauf mesures structurelles appropriées, la reprise de la croissance ne permettra pas de ramener durablement le déficit au-dessous de 4 % du PIB.

10) Sa contribution est égale à environ la moitié de la différence entre le taux de la croissance potentielle du PIB et le taux de croissance en volume des dépenses.
11) C'est une hypothèse optimiste et, avec le taux de 1,1 % retenu par la Commission européenne, la contribution des dépenses à la hausse du déficit structurel serait de 0,8 point de PIB.
12) Le FMI retient une dégradation structurelle du même ordre (0,7 point de PIB).
13) C'est un minimum : le déficit structurel pourrait se révéler bien plus élevé si les pertes de production et de recettes subies pendant la crise étaient irréversibles.
14) Pour plus des trois quarts selon l'OCDE et la Commission européenne.

II - Un emballement du déficit et de la dette au-delà de tous les repères

Le déficit et l'endettement publics ont dépassé en 2009 tous les repères qui avaient été fixés pour en faciliter le pilotage et les risques d'emballement de la dette se sont accrus, ce qui renforce l'urgence du redressement des finances publiques.

A - Dettes et déficits : la perte des repères

Certaines règles budgétaires fixent des limites aux déficits et à l'endettement. Si ces limites sont souvent seulement indicatives, elles constituent des références pour le pilotage des finances publiques. Or, elles ont été largement dépassées, et certaines règles contournées, de sorte qu'elles paraissent ne plus pouvoir servir de repères.

1 - Les repères européens

Le traité instituant la Communauté européenne prévoit que les Etats membres évitent les « déficits publics excessifs ». Ces derniers sont caractérisés par un déficit public supérieur à 3 % du PIB[15] ou une dette publique supérieure à 60 % du PIB, sauf si elle diminue suffisamment vite. Le traité institue surtout une procédure de surveillance, visant notamment à mettre un terme à une situation de déficit excessif, qui a été complétée par des règlements et une résolution du Conseil de l'Union européenne formant le « pacte de stabilité et de croissance ».

Le Conseil a constaté en avril 2009 que la France était en situation de déficit excessif et lui a recommandé de prendre avant novembre les mesures nécessaires pour, notamment, limiter le déficit à 5,6 % du PIB en 2009 et mettre un terme à la situation de déficit excessif en 2012. Ces objectifs étaient conformes à ceux que le Gouvernement français avait lui-même affichés en mars 2009.

Dès juin, le Gouvernement annonçait cependant un déficit supérieur à 7 % du PIB en 2009 et à 5 % du PIB en 2012, pourcentages qui ont ensuite été relevés jusqu'à respectivement 8 et 6 % du PIB lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2010. Alors que la dette devrait diminuer en 2012 pour que la France ne soit plus en situation de déficit excessif, elle continue d'augmenter dans les prévisions associées au PLF 2010 (de 87,6 % du PIB en 2011 à 90,0 % en 2012).

15) Sauf si le déficit reste proche de ce seuil et si une seconde condition est remplie : soit le dépassement est exceptionnel et temporaire, soit le déficit est en diminution.

En décembre, le Conseil a repoussé jusqu'à 2013 le délai imparti à la France pour mettre fin à la situation de déficit excessif.

2 - Les repères nationaux

a) L'ensemble des administrations publiques

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les orientations pluriannuelles des finances publiques doivent « *s'inscrire dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » (APU).

La loi du 9 février 2009 établit une programmation comportant un déficit de 4,4 % du PIB en 2009 et 1,5 % en 2012 ainsi qu'une dette de 70 % du PIB en 2009 et 69 % en 2012. Cette programmation est établie sous réserve de la confirmation des hypothèses économiques du rapport annexé à la loi, qui se sont avérées largement erronées pour 2009.

Dès son rapport public annuel de janvier 2009, la Cour avait noté que, contrairement aux prévisions inscrites dans la loi de programmation, la hausse de la dette publique serait, selon toute vraisemblance, supérieure à 20 points de PIB en 2012. Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2010 le confirme (cf. ci-dessus).

La programmation des dettes et déficits publics établie par la loi du 9 février 2009 est donc désormais caduque et l'équilibre des comptes des APU est renvoyé à un horizon indéterminé.

Les prévisions de déficit et de dette associées au PLF pour 2010 ont été corrigées dans le projet de loi de finances rectificative présenté en conseil des ministres le 20 janvier 2010 pour tenir compte des modalités de financement des « investissements d'avenir ».

b) L'Etat

Le déficit budgétaire inscrit en loi de finances est un objectif qui repose sur une estimation des recettes fiscales fondée sur des prévisions économiques. Les lois de finances rectificatives permettent de prendre en compte de nouvelles prévisions et de corriger ce déficit.

Deux lois de finances rectificatives (LFR) pour 2009 ont été proposées par le Gouvernement peu après le vote de la loi de finances initiale. La deuxième, en mars 2009, établissait le déficit budgétaire à 104 Md€. Dès juin, le Gouvernement a annoncé qu'il dépasserait 125 Md€ et le projet de troisième LFR, prévoyant un déficit de 141 Md€, n'a été déposé qu'en novembre. Le déficit n'aurait été que légèrement inférieur à 140 Md€.

En application de la LOLF, la loi de finances fixe un plafond à la variation nette de la dette négociable (obligations et bons du trésor) d'une durée supérieure à un an de manière à obliger le gouvernement à revenir devant le Parlement si un dépassement de ce plafond devient vraisemblable. Ce plafond, fixé à 45 Md€ dans la deuxième loi de finances rectificative, votée en avril, a été respecté, mais la dette négociable totale, y compris celle d'une maturité inférieure à un an, a augmenté de 124 Md€ du début de l'année jusqu'à fin octobre en raison du creusement du déficit. L'Etat a en effet surtout émis des bons du trésor à moins d'un an, dont l'encours s'est accru de 82 Md€ sur cette période. La limite instituée par la loi organique, qui ne porte que sur la dette à moyen et long terme, n'a donc pas empêché une forte augmentation de la dette globale.

c) Les collectivités territoriales

Le code général des collectivités territoriales leur impose d'équilibrer leurs charges de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement, ce qui est quasiment toujours respecté. Elles ne peuvent pas contracter de nouveaux emprunts pour rembourser leurs dettes, mais elles peuvent en contracter pour financer leurs investissements physiques et ceux-ci représentent plus de 70 % des investissements publics. Les règles qui leur sont appliquées n'empêchent donc pas leur endettement de s'accroître.

d) Le régime général de sécurité sociale

La LFSS pour 2009 prévoyait un déficit de 10,5 Md€ pour le régime général. Bien que la commission des comptes de la sécurité sociale ait révisé ce montant de presque 10 Md€ à la hausse en juin et que d'autres modifications soient intervenues ensuite, aucune loi n'a rectifié ce déficit jusqu'à la loi de financement pour 2010, en décembre 2009, qui l'a alors, seulement, porté à 23,5 Md€.

Conformément aux dispositions organiques du code de la sécurité sociale, la LFSS pour 2009 a en outre fixé un plafond aux avances de trésorerie dont l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) peut bénéficier : il était de 19 Md€. Le code prévoyant toutefois qu'il peut être relevé, par décret, « en cas d'urgence », il a été porté à 29 Md€ par décret du 29 juillet 2009.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport de septembre 2009 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, cette autorisation de recours à l'emprunt ne vise normalement que les besoins de trésorerie infra-annuels. Or, les ressources actuelles de trésorerie du régime général couvrent un déficit qui n'a aucune chance d'être résorbé sans mesures structurelles d'ajustement, compte tenu de son ampleur. Le recours à ces avances est donc inadapté.

La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) avait été créée pour y transférer les dettes accumulées par le régime général du fait de ses déficits récurrents. En outre, la loi organique de 2005 a prévu que tout nouveau transfert de dettes serait accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Ce mécanisme, conçu au départ pour mettre une limite à la hausse de la dette sociale[16], a été privé de toute portée par la décision de laisser à l'ACOSS la charge de financer les déficits accumulés par le régime général en 2009 et 2010 (50 à 60 Md€).

La situation financière de l'ACOSS deviendra rapidement intenable. Une reprise de ses dettes par l'Etat constituerait une solution de facilité et un mauvais signal, celui que l'Etat aurait renoncé à enrayer les déficits sociaux.

Si les comptes sociaux ont souvent été déficitaires, des projections pluriannuelles décrivaient jusqu'ici une trajectoire de retour à l'équilibre, même si elles reposaient souvent sur des hypothèses optimistes. Avant la crise, la réduction du déficit de l'assurance maladie obtenue entre 2004 et 2008 et la possibilité d'un transfert de cotisation de l'assurance chômage à l'assurance vieillesse donnaient une certaine crédibilité à cette perspective de retour à l'équilibre qui est désormais caduque.

B - L'urgence accrue du redressement

Les évolutions de ces derniers mois accroissent la nécessité du redressement des finances publiques.

1 - L'emballement de la dette et ses risques

En juin 2009, la Cour notait que la dette pourrait atteindre 90 % du PIB à la fin de 2012. Le rapport annexé au PLF 2010 retient aussi une prévision de 90 % du PIB à cet horizon, mais l'aggravation de la situation en 2009 doit conduire à revoir à la hausse les perspectives de déficit et de dette pour les années ultérieures.

16) Celle-ci pourrait dépasser 150 Md€ fin 2009 en ajoutant la dette de la CADES à celle des administrations de sécurité sociale.

Le rapport annexé au PLF 2010 prolonge la prévision de finances publiques jusqu'à 2013 où il fait état d'un déficit de 5,0 % du PIB et d'une dette de 91,3 %. Toutefois, si la croissance des dépenses publiques au-delà de 2010 était égale à celle des dix dernières années, soit 2,2 % par an[17], le déficit serait encore de 7 % du PIB en 2013 et la dette de 95 %.

En outre, si la croissance du PIB et de la masse salariale ainsi que l'élasticité des recettes publiques au PIB étaient plus faibles que les hypothèses retenues par le ministère des finances de 2011 à 2013[18], le déficit pourrait rester autour de 8 % et la dette approcher 100 % du PIB en 2013.

Après avoir atteint 1 000 Md€ fin 2003, la dette publique aurait dépassé 1 500 Md€ au tout début de 2010 et pourrait atteindre 2 000 Md€ en 2013.

En toute hypothèse, les charges d'intérêt augmenteront donc sensiblement et cette hausse sera aggravée par la remontée progressive des taux d'intérêt. Il est indiqué dans les annexes au PLF 2010 que les prévisions de taux à trois mois et dix ans étaient en septembre dernier de 3,5 et 4,7 % à fin 2012, contre 1,0 et 3,6 % à fin 2009.

En prenant pour hypothèse un taux moyen de 4,0 %[19] sur une dette publique de 100 % du PIB, la charge d'intérêt des administrations publiques atteindrait 4 % du PIB en 2013. Elle serait ainsi accrue de 35 Md€, par rapport à son niveau de 2008, et atteindrait 90 Md€ (soit 3 500 € par personne ayant un emploi). Son montant serait alors équivalent à celui du produit de la CSG.

A un niveau égal à 4 % du PIB, cette charge ne serait plus très loin du seuil de 10 % du produit des prélèvements obligatoires au-delà duquel il existe un risque, certes non automatique, de dégradation de la notation des dettes souveraines. Pour le seul Etat, la charge d'intérêt, qui représentait déjà 16,6 % des recettes fiscales nettes en 2008, limite considérablement sa marge de manœuvre.

Plus la dette publique est élevée, plus il est difficile d'arrêter son emballement et de la stabiliser, car il faut dégager un excédent primaire[20] encore plus important pour y parvenir.

De plus, il serait imprudent de se contenter de stabiliser la dette à un niveau très élevé. Si l'Etat veut disposer d'une marge d'action

17) Et non à 1,1 % comme le suppose cette prévision.
18) Soit notamment 2,5 % par an pour le PIB en volume et 5,0 % pour la masse salariale du secteur privé en valeur.
19) Ce taux était de 4,3 % en 2008.
20) Recettes publiques moins dépenses publiques hors charges d'intérêt.

suffisante en cas de nouvelle crise, il ne peut pas laisser la dette monter d'une marche de 20 à 30 points de PIB à chaque crise ou récession puis seulement stabiliser l'endettement jusqu'à la suivante. Il faut ramener rapidement la dette à un niveau permettant de retrouver des marges de manœuvre, et ce sera d'autant plus dur que l'ajustement aura été différé.

L'excédent du compte des administrations publiques qu'il faudrait dégager immédiatement et maintenir pour ramener la dette publique de 80 à 60 % du PIB[21] en cinq ans[22] est égal à 1,5 % du PIB (soit 30 Md€). S'il fallait partir d'une dette de 100 % du PIB, il serait de 5,0 % du PIB, soit un effort supplémentaire de 70 Md€ (l'équivalent de 7 points de CSG en plus).

Enfin, les déficits sont plus particulièrement inquiétants dans le domaine de la protection sociale : malgré les hypothèses relativement optimistes d'une croissance de la masse salariale privée de 5,0 % par an, en valeur, à partir de 2011, et d'un ONDAM à 3,0 %, le déficit du régime général serait toujours d'environ 30 Md€ en 2013 selon les prévisions du Gouvernement.

Le maintien du déficit à un tel niveau remet en cause le principe de base selon lequel la solidarité est assurée, dans un régime par répartition, par un équilibre annuel entre les cotisations et les prestations. En reportant le financement des prestations versées aujourd'hui sur les actifs des générations futures, l'endettement des régimes sociaux leur fera supporter une charge indue qui s'ajoutera aux coûts résultant d'une population vieillissante. A un tel niveau de déficit, l'équilibre ne pourra être rétabli sans une remise en cause du niveau de protection sociale ou sans une forte augmentation des prélèvements sociaux.

2 - Le recours supplémentaire à l'emprunt pour financer des investissements exceptionnels

Des investissements exceptionnels, à hauteur de 35 Md€, seront financés par le recours à de nouveaux emprunts ou par les fonds remboursés à l'Etat par les banques. Si leur rentabilité financière est suffisante, ces investissements pourraient contribuer à desserrer les contraintes pesant sur les finances publiques. Il est trop tôt pour évaluer cette rentabilité, mais le surcroît de recettes ou les moindres dépenses qu'en tireront les administrations publiques ne se concrétiseront qu'à long terme. Le problème posé par l'évolution de la dette dans les prochaines années risque donc d'être aggravé.

21) Niveau qu'elle avait presque atteint dans les années 1997 à 2002.
22) En prenant pour hypothèse une croissance du PIB en valeur de 3,5 % par an.

Les investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur, qui constitueront une forte part de ces dépenses exceptionnelles, peuvent avoir une grande utilité pour la société, mais ils ne peuvent être financièrement rentables qu'à long terme pour les administrations publiques.

Si, en outre, un investissement public est utile d'un point de vue socio-économique, il n'est pas nécessairement rentable financièrement pour les administrations publiques, même à long terme. Les investissements dans le développement durable se traduisent ainsi par un environnement moins pollué, mais les recettes publiques qui en sont tirées peuvent être assez faibles.

Même si ces investissements exceptionnels sont choisis avec discernement, il est donc peu probable que les administrations publiques en tirent rapidement des recettes suffisantes pour en amortir le coût. Il en résultera un surcroît de charges d'intérêt qui préemptera une part des économies à réaliser sur les dépenses de l'Etat et qui risque d'affecter la crédibilité déjà affaiblie des engagements français de redressement des finances publiques.

3 - Une capacité de la France à réduire sa dette jusqu'ici plus faible que celle des autres pays

La dette publique s'emballe dans beaucoup d'autres pays et celle de la France à fin 2010 pourrait être voisine de la moyenne des pays comparables (84 % du PIB dans la zone euro selon la Commission européenne). Toutefois, l'appréciation des marchés sur la qualité de la signature des Etats dépend non seulement du niveau de la dette publique mais aussi, avec d'autres facteurs, de la capacité montrée par les Etats dans le passé à réduire un endettement excessif.

De nombreux pays ont réduit leur endettement de plus de 15 points de PIB à un moment ou un autre, sur les trois dernières décennies. Les Etats-Unis ont réduit leur dette de 17 points de 1993 à 2000. Le Royaume-Uni a réduit la sienne de 12 points de 1998 à 2001, après 22 points de 1984 à 1990. En dépit de déficits considérables imputables à l'ampleur de la récession et des mesures de relance, sa dette publique devrait encore être inférieure à celle de la France fin 2010. L'Allemagne, qui avait fortement réduit son déficit structurel avant la crise, maintiendrait aussi sa dette au-dessous de celle de la France fin 2010 malgré l'ampleur de la récession et de son plan de relance.

En revanche, la France n'est parvenue à diminuer sa dette que de 6 points de PIB au cours de la période de forte croissance des années 1998 à 2001. Elle s'est engagée depuis longtemps à réduire son déficit et son

endettement publics dans ses programmes de stabilité et de croissance, mais les moyens mis en œuvre n'ont jamais été à la hauteur des objectifs affichés et ceux-ci n'ont jamais été atteints.

III - La nécessité de mesures structurelles

Il existe déjà beaucoup de règles budgétaires, mais elles n'ont pas pu empêcher la dégradation des comptes publics et il n'existe plus de programme crédible de redressement, pour l'Etat comme pour la sécurité sociale. Les normes de dépenses et les règles encadrant les baisses d'impôts sont néanmoins utiles et l'objectif de leur respect doit être réaffirmé. En tout état de cause, seules de profondes réformes permettront de redresser les finances publiques et, pour les régimes sociaux, d'éviter leur dégradation.

A - Respecter les normes budgétaires et en renforcer certaines

1 - Les objectifs de déficit ou d'endettement

La fixation d'objectifs de déficits à moyen terme ou de limites à ne pas dépasser fournit d'utiles repères pour le pilotage des finances publiques. Toutefois, le solde budgétaire est trop dépendant de la conjoncture pour pouvoir faire l'objet d'un pilotage fin. Dans les périodes d'expansion, où les recettes sont généralement plus abondantes que prévu, la réalisation du solde affiché en loi de finances ou dans la programmation pluriannuelle peut masquer une gestion insuffisamment rigoureuse des finances publiques. En période de conjoncture médiocre et a fortiori de récession, où les recettes se dérobent, le respect d'un objectif de solde ne pourrait au contraire être obtenu que par une politique très restrictive qui aggraverait la chute d'activité.

Les soldes présentés dans les lois de finances et de financement, ou figurant dans les exercices pluriannuels, ne sont donc que des prévisions fortement dépendantes des hypothèses économiques qui leur sont associées. Les réalisations peuvent s'écarter très fortement de ces prévisions quand les cycles conjoncturels sont très accusés. En conséquence, l'augmentation de l'endettement peut dépasser les plafonds fixés dans les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Le gouvernement devrait revenir plus systématiquement devant le Parlement pour lui proposer les ajustements nécessaires des soldes et des plafonds d'endettement lorsque leur dépassement semble inévitable.

Le concept de déficit structurel a, en principe, pour avantage que celui-ci est indépendant de la conjoncture. Son évolution est plus facilement maîtrisable par le Gouvernement que celle du déficit effectif, soumis aux fluctuations de la conjoncture. Il constitue donc un critère essentiel d'analyse des finances publiques et l'objectif ne peut être qu'un solde structurel nul ou même, compte tenu des dettes accumulées, positif.

Toutefois, le calcul du solde structurel présente des difficultés méthodologiques qui ont déjà été soulignées. Dans la conduite de la politique économique, il est plus opératoire de viser un « effort structurel » significatif de réduction des dépenses publiques ou de hausse des prélèvements obligatoires pendant plusieurs années.

L'Allemagne est allée plus loin en décidant d'inscrire le principe de l'équilibre structurel de ses finances publiques dans sa loi fondamentale, mais la rédaction de cette règle est compliquée et source potentielle de contestation et elle semble mal adaptée au contexte français. En outre, elle n'entrera en vigueur qu'en 2016 alors que le problème des finances publiques françaises appelle des solutions urgentes. Enfin, la révision constitutionnelle qui donnerait une force juridique à l'équilibre structurel nécessiterait inévitablement un délai.

Mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires au redressement des finances publiques est bien plus important que de mettre en place une règle, organique ou constitutionnelle, d'équilibre à moyen terme, nécessairement complexe et risquant d'être contournée.

Si une limite était néanmoins fixée au déficit structurel dans un texte supra-législatif, il faudrait encore en confier le calcul à un organisme indépendant, d'une part, et préciser les conditions dans lesquelles le respect de cette règle serait assuré et le rôle qu'y tiendrait le Conseil constitutionnel, d'autre part.

2 - Les normes de dépenses et l'encadrement des recettes

Un objectif de déficit structurel ne peut, en tout état de cause, être atteint que si les dépenses et les baisses d'impôts sont strictement encadrées.

a) Les normes d'évolution des dépenses

Le redressement des finances publiques doit avant tout reposer sur une meilleure maîtrise des dépenses. La norme qui s'applique aux dépenses de l'Etat devrait être durcie et une norme de dépenses semblable devrait être inscrite dans les contrats d'objectifs et de moyen passés avec les principaux opérateurs. Dans le domaine social et compte tenu de l'ampleur des déficits, un effort supplémentaire de maîtrise des dépenses

est nécessaire pour ramener la croissance de l'ONDAM au-dessous de 3 %, sauf à risquer une mise en cause à terme du système même de protection sociale ; les mécanismes d'alerte et de correction en cas de risque de dépassement de ces normes devraient être renforcés ; une règle d'ajustement automatique des paramètres des régimes de retraite, ou des cotisations, en cas de déficit structurel de l'assurance vieillesse pourrait être étudiée.

b) L'encadrement des baisses de prélèvements obligatoires

Le déficit structurel de la France résulte de baisses d'impôts qui n'ont pas été compensées par une maîtrise suffisante des dépenses. Un enjeu essentiel est désormais de préserver les ressources publiques en prohibant les décisions qui réduisent durablement le produit des impôts et cotisations. Une telle règle n'interdit pas de réformer les prélèvements obligatoires mais impose de le faire à recettes globales constantes.

La loi de programmation des finances publiques prévoit que toute mesure ayant un impact à la baisse sur le niveau des recettes fiscales doit être gagée par une augmentation à due concurrence de ces recettes et il convient de respecter strictement ce principe chaque année.

Quant à l'encadrement des dépenses fiscales instauré par la loi de programmation des finances publiques, il constitue un progrès et doit être respecté mais ne porte que sur les mesures nouvelles sans empêcher l'augmentation du coût des dépenses fiscales anciennes. Des dispositions doivent à présent être prises pour encadrer l'évolution d'ensemble des dépenses fiscales.

Les règles instituées par la loi de programmation peuvent être remises en cause par des lois postérieures, et notamment par des lois de finances. Leur inscription dans une loi organique favoriserait leur respect.

B - La nécessité de réformes de grande ampleur

La croissance des dépenses publiques et les baisses d'impôts ont été excessives en 2009, sans tenir compte des mesures de relance qui devront être supprimées avant la fin de l'année 2010. Au-delà de l'arrêt des mesures de relance, le redressement des finances publiques appelle surtout des réformes de grande ampleur, plus que de nouvelles règles.

La Cour a déjà formulé dans ses rapports publics de nombreuses recommandations sur les réformes souhaitables dont on rappelle seulement ici quelques enjeux prioritaires, et sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a concentré jusqu'ici l'essentiel des efforts des pouvoirs publics pour rationaliser la dépense publique.

1 - La révision générale des politiques publiques (RGPP)

La RGPP est une démarche ambitieuse, mais qui, en l'état actuel, aboutit, au plan budgétaire, à des résultats modestes.

Les objectifs étaient de moderniser le service public et d'assurer la maîtrise des finances publiques, en posant la question de la légitimité de toutes les dépenses publiques du pays.

Le dispositif de suivi a été très structuré, pour éviter les risques d'enlisement des réformes, l'objectif étant de s'assurer de la mise en œuvre effective des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Les ministères, qui sont les maîtres d'œuvre de la RGPP, mobilisent en leur sein des équipes projet étoffées. La réforme de l'Etat au plan territorial, notamment, est mise en œuvre par des équipes importantes, au sein des administrations centrales et au niveau local.

Or, tant le résultat final que certains aspects de la démarche ne sont pas à la hauteur des visées initiales.

L'évaluation finale des économies attendues, présentée par le ministre chargé du budget en juin 2008, n'est que de 7,7 Md€, ramenés à 6,0 Md€ après rétrocessions aux fonctionnaires d'une partie de ces gains, alors que le déficit d'exécution de la loi de règlement était déjà supérieur à 56 Md€ en 2008.

Quant à la démarche, des évolutions importantes ont affecté, depuis le lancement de la RGPP, tant les décisions du CMPP que le processus de réforme lui-même.

La « traçabilité » des décisions mises en œuvre, notamment de leurs effets budgétaires, est d'abord insuffisante. En effet, leurs évolutions ne sont jamais présentées dans les rapports successivement publiés et la RGPP se présente comme un flux de décisions permanentes, alors que leur contenu évolue avec le temps.

Les grands axes de modernisation qui structuraient la démarche et étaient initialement mentionnés à l'appui de chaque décision ont disparu dès juin 2008. Les objectifs présentés dans les rapports publics de suivi sont désormais spécifiques aux ministères, y compris souvent lorsqu'il s'agit de chantiers interministériels. Or, une démarche ministérielle risque de donner trop d'influence aux administrations et de contredire l'ambition plus stratégique initiale.

Le processus de révision ne constitue pas une « revue de programme », telle que réalisée dans d'autres pays, comme cela avait été envisagé au départ. Il devait initialement conduire à s'interroger sur la

raison d'être des politiques publiques, afin de dépasser la logique des moyens. Il s'agit très généralement de «faire mieux avec moins», sans réexaminer les missions, objectif certes louable, mais différent. Rares sont finalement les abandons, ou même les allégements de la charge de travail des administrations, par ailleurs souvent désorganisées, notamment au niveau territorial.

La RGPP mobilise fortement les administrations, mais davantage pour de profondes révisions de leurs organigrammes que pour celle des politiques qu'elles mettent en œuvre.

Au reste, le champ budgétaire concerné par la réforme (environ 140 Md€) est bien plus réduit que prévu, et se trouve de fait centré sur les seules dépenses de fonctionnement de l'Etat, hors interventions et intérêts (soit moins de 15 % de la dépense publique).

Enfin, la Cour, qui avait mis en évidence, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007, l'absence de lien entre les audits de modernisation et le budget de l'Etat, s'est demandée si la RGPP avait constitué le creuset de la programmation triennale des finances publiques, le ministère du budget n'ayant communiqué qu'un chiffre global d'économies.

A la lecture des documents budgétaires, il est difficile d'appréhender l'impact de la RGPP, notamment budgétaire, ou d'en suivre la mise en œuvre. Il est, de fait, difficile, avec les documents transmis à la Cour, d'établir un lien clair entre le budget triennal et la RGPP, supposée refonder la dépense publique.

La Cour recommande deux orientations :

- s'agissant de la RGPP elle-même, sa méthode doit être pour le moins complétée : la lecture des documents budgétaires doit permettre d'appréhender les économies, pour chaque mesure ou groupe de mesures, tant en crédits qu'en ETPT (équivalent temps plein travaillé), en précisant l'horizon temporel envisagé de ces économies au regard des missions confiées aux administrations, afin de sortir véritablement d'une logique budgétaire encore trop marquée par la gestion des moyens.

- surtout, une autre démarche doit être engagée pour maîtriser la dépense publique, notamment les interventions et le vaste secteur des opérateurs : l'évaluation des politiques publiques permettra seule de sortir d'une approche dont l'ambition s'est appauvrie en se cantonnant au fonctionnement de l'Etat et à ses personnels.

Cette approche plus exigeante n'est évidemment pas sans présenter des risques et elle doit être accompagnée d'un effort continu d'information à l'égard du Parlement et des citoyens.

2 - Les grands enjeux en matière de dépenses

a) L'Etat et ses opérateurs

Au-delà des réorganisations de services de l'Etat entraînées par la RGPP, ses interventions devront être revues avec la perspective de supprimer les moins utiles.

La maîtrise de la masse salariale ne peut pas seulement reposer sur le non remplacement d'un départ en retraite sur deux, mesure utile mais dont le rendement budgétaire va diminuer, car les flux de départ en retraite ont commencé à décliner en 2008 pour l'Etat. S'agissant des opérateurs, l'impact d'une extension de cette règle serait limité, car leurs agents sont relativement jeunes : il serait préférable de fixer à chacun un objectif d'évolution des effectifs, ou de gains de productivité, en tenant compte de leurs spécificités.

Il faut désormais explorer de nouveaux outils de maîtrise de la masse salariale. Une adaptation en profondeur de la gestion des effectifs de l'Etat est nécessaire pour tendre à une meilleure corrélation avec la réalité de ses missions[23]. En outre, la politique de rémunération des fonctionnaires constitue un enjeu essentiel, non seulement pour l'Etat mais aussi pour l'ensemble des administrations publiques (chaque hausse de 1 % de la valeur du point accroît leur masse salariale, hors pensions, d'environ 1,7 Md€).

b) La sécurité sociale

La situation intenable de la trésorerie du régime général donne une urgence accrue aux décisions à prendre en matière de sécurité sociale. Le redressement des comptes sociaux est particulièrement nécessaire pour sauvegarder au bénéfice des générations futures le bénéfice de ce que nous ont légué les générations précédentes.

La branche retraite du régime général connaît un déficit très important et rapidement croissant (8 Md€ en 2009, et vraisemblablement 11 Md€ en 2010) et le redressement de ses comptes ne peut être différé. Les engagements pris par l'Etat et les administrations de sécurité sociale au titre des retraites pèsent par ailleurs sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. Un rendez-vous a été annoncé pour 2010 et il est indispensable qu'il débouche dès cette année sur des décisions permettant de compléter les réformes déjà réalisées, celles-ci restant insuffisantes pour assurer l'équilibre des régimes de retraite. La réforme devra toucher

23) Cf. rapport sur « Les effectifs de l'Etat 1980-2008 ; un état des lieux » ; 2009

l'ensemble des régimes, et pas seulement celui des salariés du secteur privé (les pensions des agents de l'Etat représentent 46 Md€ et augmentent de 2,5 Md€ chaque année).

La croissance des dépenses de l'assurance maladie est très forte (environ 5 % par an) lorsque rien n'est fait pour la freiner. Les mesures prises année après année ont permis de la ralentir autour de 3,5 % par an depuis 2006. Pour la ramener en-deçà du taux de 3 % prévu pour 2010, il faut poursuivre cet effort, mais aussi envisager des réformes plus importantes, notamment dans le domaine des affections de longue durée. La Cour a aussi montré dans son rapport de 2009 sur la sécurité sociale l'existence de marges importantes de productivité dans les établissements hospitaliers. Les efforts déployés par les ARH devront donc être amplifiés par les ARS qu'il s'agisse de l'optimisation de l'offre, de l'organisation interne des établissements ou du pilotage des investissements hospitaliers. Enfin, la croissance des dépenses des établissements médico-sociaux, qui est la plus forte au sein de l'ONDAM, nécessite des efforts particuliers pour la ralentir.

c) Les collectivités locales

De 1999 à 2008, les dépenses locales ont augmenté en moyenne de 3,1 % en volume par an, en excluant les dépenses relatives aux compétences transférées par l'Etat, et ont contribué pour un tiers à la croissance du total des dépenses publiques. Il est impératif de ralentir leur progression.

Comme la Cour l'a montré dans ses rapports précédents, notamment celui de 2009 sur la conduite par l'Etat de la décentralisation, le ralentissement de cette croissance ne peut résulter que d'une vaste réforme touchant à la fois l'organisation générale des collectivités locales, la répartition des compétences entre elles, la nature et l'affectation des impôts locaux, l'allocation des dotations attribuées par l'Etat, notamment aux communes et à leurs groupements.

3 - Les enjeux en matière de prélèvements obligatoires

La réduction du déficit structurel doit passer en priorité par le ralentissement des dépenses publiques, mais, même si d'ambitieuses réformes allant bien au-delà de la RGPP sont menées à bien, l'ampleur des déficits rend difficilement évitable une augmentation des ressources publiques. Il ne s'agit pas de créer de nouveaux prélèvements, mais d'accroître le rendement de ceux qui existent, notamment en supprimant ou en réduisant une partie substantielle des dépenses fiscales et niches sociales.

Au-delà de l'encadrement des créations et extensions de dépenses fiscales, il faudra en réduire fortement le coût. Compte tenu des délais nécessaires à leur évaluation et à la difficulté d'en supprimer, cette réduction passe, au moins à court terme, par une diminution systématique des plafonds appliqués aux réductions et crédits d'impôts.

L'augmentation des prélèvements sociaux est plus particulièrement nécessaire pour mettre fin à l'accroissement de la dette sociale. Comme la Cour l'a indiqué dans ses rapports sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, le traitement dérogatoire accordé à certains revenus au regard des prélèvements sociaux devrait aussi être remis en cause, au-delà des mesures déjà prises.

CONCLUSION

Le déficit public atteint un niveau sans précédent en temps de paix et la dette s'emballe. Dans le contexte de crise de l'année 2009, les limites posées aux déficits et aux dettes ne pouvaient qu'être repoussées ou dépassées. Les inévitables pertes de recettes dues à la crise ont en effet été considérables.

Le déficit a cependant été aggravé par une maîtrise insuffisante des dépenses publiques et par des mesures de réduction durable des prélèvements obligatoires. Les règles instaurées en ce domaine ont été insuffisantes, ou n'ont pas été respectées, et les données provisoires disponibles montrent que le déficit structurel a ainsi été accru.

Il est urgent de le réduire rapidement : les marges de manœuvre pour affronter d'éventuelles nouvelles crises se sont considérablement amoindries et, plus les efforts de redressement seront différés, plus ils seront difficiles. Les règles qui visent à contenir la croissance des dépenses et à préserver les ressources publiques doivent donc être strictement respectées et, pour certaines, renforcées.

Mais les règles ne suffiront jamais pour assurer le redressement des comptes publics qui viendra seulement de réformes structurelles d'une ampleur suffisante pour ralentir durablement et sensiblement la croissance des dépenses. La dégradation des comptes, notamment dans le domaine social, est toutefois telle qu'il faudra aussi augmenter le produit des prélèvements, notamment en remettant en cause les multiples « niches » qui le minorent.

Les ajustements nécessaires devront être réalisés quand l'activité sera suffisamment soutenue, mais aussi avant que la politique monétaire européenne ne soit resserrée et en profitant du soutien qu'elle apporte actuellement à la croissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI ET DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'insertion de la Cour des comptes intitulée « Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel », destinée à figurer dans le rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes., appelle de notre part les observations suivantes.

Nous partageons le souci de la Cour de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles engagées, et de les accompagner des règles budgétaires les plus efficaces pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques.

Nous tenons en revanche à souligner nos divergences dans l'analyse de l'impact de la crise sur les finances publiques et sur les efforts réalisés par le Gouvernement dans une conjoncture dégradée.

C'est pourquoi, le propos de la Cour appelle trois séries d'observations :

- *la dégradation du déficit public en 2009 est entièrement imputable à la crise et non en partie comme l'indique la Cour ;*
- *l'effort de maîtrise des dépenses publiques et d'encadrement des dépenses fiscales nous semble sous-estimé par la Cour ;*
- *enfin, l'analyse de la variation de la dette négociable appelle quelques remarques.*

Au-delà, la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles mérite d'être soulignée.

1. Contrairement à l'analyse faite par la Cour, la dégradation du déficit public en 2009 est entièrement imputable à la crise.

La Cour considère que la dégradation du solde public de 3,4 % du PIB en 2008 à 8,2 % du PIB en 2009 (estimation du PLF 2010), soit de 4,8 points de PIB, ne tient pas seulement à la crise. La crise aurait entraîné une dégradation « spontanée » du déficit public d'environ 3 points de PIB et le plan de relance français, concentré sur 2009, a un impact de 1,2 point de PIB en comptabilité nationale. Ainsi, resterait 0,6 point de PIB de dégradation que la Cour attribue à une dégradation structurelle du déficit français.

Cette analyse de la Cour sous-estime les effets de la crise sur le solde public. Elle semble reposer en effet sur deux éléments : une évaluation de l'impact immédiat du creusement de l'écart de production en 2009, d'environ 4 points de PIB, qui avec un taux de prélèvements obligatoires proche de 50% contribue à dégrader le solde d'environ 2 points de PIB, auquel la Cour ajouterait 1 point de PIB reflétant l'ampleur exceptionnelle du repli de l'impôt sur les sociétés, dont l'évolution spontanée est de -43%.

Or, l'impôt sur les sociétés n'est pas le seul impôt ou prélèvement obligatoire à avoir fortement surréagi à la dégradation de l'activité. L'évaluation de la Cour néglige ainsi le fait que d'autres impôts, comme les droits de mutation (-30 %) ou la TVA (-3,8 % en évolution spontanée), ont spontanément été moins dynamiques que l'activité (-0,9 % en valeur). C'est aussi le cas de la masse salariale privée (-2 % au sens de l'ACOSS), sur laquelle est assise une large part des recettes sociales.

La dégradation du solde public liée à la crise est ainsi supérieure à celle indiquée par la Cour : la crise et le plan de relance expliquent en réalité l'intégralité de l'écart entre les déficits enregistrés en 2008 et 2009.

Par ailleurs, il convient d'ajouter que les informations disponibles sur l'exécution 2009 conduisent à réviser le déficit public à 7,9 % du PIB, soit une prévision en légère amélioration par rapport à celle associée au PLF 2010. Ceci doit conduire à nuancer plus encore l'analyse faite par la Cour.

2. L'effort de maîtrise des dépenses publiques et d'encadrement des nouvelles dépenses fiscales nous semble sous-estimé par la Cour.

➢ ***La maîtrise des dépenses publiques est d'autant plus importante qu'elle est intervenue en 2009 dans un contexte économique très dégradé.***

Selon la Cour, la dégradation du solde public serait en partie imputable à une maîtrise insuffisante des dépenses publiques. Elle indique que, hors impact de la crise, la hausse des dépenses publiques en 2009 serait de +2,6 % en volume, contre +1,2 % dans le PLF initial (+1,4 point par rapport à la prévision initiale).

Il nous semble donc nécessaire de rappeler que la dépense publique a été maîtrisée en 2009, malgré la conjoncture. Pour l'Etat, la norme de dépense hors relance est respectée en 2009, en dépit de la crise et des augmentations de dépenses inéluctables qu'elle a entraînées.

Depuis les prévisions réalisées au moment du dépôt du PLF 2010, la maîtrise des dépenses a permis non seulement de respecter, en valeur, le plafond de dépenses autorisé par le Parlement, mais également de réduire la dette de l'Etat à l'égard de tiers. Nous tenons tout particulièrement à rappeler que l'Etat a résorbé dans la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009, à hauteur de 2 milliards d'euros, sa dette à l'égard des organismes de sécurité sociale. Hors plan de relance et avant cette opération de remboursement de dettes passées vis-à-vis de la sécurité sociale, les dépenses de l'Etat ont pour la première fois en 2009 diminué en euros courants par rapport à l'année précédente (de -0,2 %).

Dans le domaine de l'assurance maladie, les efforts de maîtrise des dépenses ont permis de contenir l'ONDAM à un niveau légèrement supérieur à 3% pour la deuxième année consécutive. Le dépassement exprimé en "point d'ONDAM" constitue le plus faible écart à l'objectif voté par le Parlement depuis 1999.

Pour la Cour, la hausse en volume de l'ensemble des dépenses publiques en 2009 ne serait que partiellement imputable à la surprise d'inflation négative car celle-ci ne ferait que compenser la surprise positive d'inflation enregistrée en 2008. Cette analyse doit être corrigée. Compte tenu des mécanismes d'indexation des prestations sociales (par exemple famille) qui garantissent le pouvoir d'achat des ménages contre les chocs d'inflation non anticipés, l'analyse de l'impact des chocs d'inflation 2008 et 2009 doit être faite sur la période 2008-2010 pour être complète. Une logique d'ajustement instantané et immédiat des dépenses publiques sur l'inflation afin de garantir leur respect en volume compliquerait le pilotage budgétaire. Pour être pleinement efficaces, les règles en dépense, qu'il s'agisse de l'ONDAM ou de la norme de dépense de l'Etat, doivent être exprimées et mises en œuvre en valeur, ce qui rend plus difficile leur modification en cours d'année, par exemple au gré des fluctuations des prévisions d'inflation.

- ***Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour qui conclut au non respect en 2009 de la règle de gage des nouvelles dépenses fiscales.***

Selon la Cour, l'encadrement des dépenses fiscales prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) n'aurait pas été respecté. La Cour estime que les mesures de gage doivent chaque année être supérieures aux dépenses fiscales.

Cette interprétation, qui ne peut pas être tirée des dispositions de l'article 11 de la LPFP[24], n'est pas celle du Gouvernement pour qui la règle de gage doit être vérifiée une fois que mesures de gage et mesures correctrices sont totalement montées en puissance.

L'interprétation du Gouvernement est constante depuis la présentation de la LPFP et a été reprise dès le rapport de M. Carrez relatif à la loi de programmation des finances publiques qui mentionnait que « le Gouvernement applique donc la règle de gage en tenant compte de la montée en puissance des dispositifs ». A la différence de celle de la Cour, l'interprétation du Gouvernement ne contraint pas le choix des mesures de gage à adopter. En effet, elle ne conduit pas à exclure certaines mesures qui, pour des raisons liées aux règles d'assiette ou aux modalités de recouvrement des impôts, ne permettent pas d'avoir un impact dès l'année où la mesure est décidée[25].

Ainsi, l'ensemble des mesures fiscales proposées par le Gouvernement depuis le projet de loi de finances pour 2009, y compris la création d'un taux réduit de TVA pour la restauration, est quasiment gagé à horizon 2013. Les nouvelles dispositions en matière de niches fiscales permettraient même de réaliser une économie nette à cet horizon.

- ***La réforme des niches fiscales doit reposer sur une analyse préalable de leur efficacité.***

La Cour propose d'augmenter les ressources publiques non pas grâce à la création de nouveaux prélèvements mais par la réduction du coût des dépenses et niches fiscales et propose, en l'absence d'une évaluation exhaustive de l'efficacité des dépenses fiscales, de procéder à une réduction systématique des plafonds qui leur sont appliqués.

---

24) « I. – Au titre de chaque année de la période mentionnée à l'article 1er, les créations ou extensions :
1) De dépenses fiscales ;
2) Ainsi que de réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, sont compensées par des suppressions ou diminutions de mesures relevant respectivement des 1o et 2o, pour un montant équivalent, selon les modalités précisées dans le rapport annexé à la présente loi.
II. – Chaque mesure relevant des 1o ou 2o du I instaurée par un texte promulgué au cours de la période mentionnée à l'article 1er n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur. »
25) En s'en tenant à l'interprétation de la Cour, une dépense fiscale qui entre en vigueur en N ne peut conduire à adopter une mesure de gage sur l'impôt sur le revenu dont l'impact n'existera qu'en N+1.

La preuve de l'efficacité des différentes dépenses et niches fiscales est une condition importante de leur maintien. C'est d'ailleurs dans ce sens que le Gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement un rapport sur l'efficacité de l'ensemble des dépenses fiscales et niches sociales à l'été 2011. Ces travaux devraient permettre un meilleur ajustement des dispositifs en place, par une approche au cas par cas et non systématique comme le propose la Cour. La stabilité de la politique fiscale est également un enjeu important et il est donc préférable d'attendre que ces travaux d'évaluation soient achevés pour envisager de réduire les plafonds des niches de manière à la fois efficace et pérenne.

3. L'analyse faite par la Cour de la variation de la dette négociable appelle quelques remarques.

La Cour rappelle à juste titre que le plafond de variation nette de la dette négociable d'une durée supérieure à un an, voté en avril 2009, a été respecté. Elle relève cependant que le respect de cette limite n'a pas empêché la dette négociable totale d'augmenter de 124 Md€ du début de l'année à la fin du mois d'octobre en raison du creusement du déficit.

Il nous apparaît important de souligner que le plafond de variation de la dette ne concerne que les titres d'une maturité supérieure à un an pour laisser au Gouvernement la souplesse nécessaire à la gestion de la volatilité infra-annuelle du solde du compte du Trésor mais aussi pour faire face à une dégradation non anticipée du déficit budgétaire. De ce point de vue, la limite instituée par la loi organique n'a jamais eu pour objet d'empêcher l'Etat d'émettre les titres indispensables à la couverture de son besoin de financement en ligne avec le déficit constaté et, partant, de contraindre l'évolution de l'endettement. En revanche, en établissant une distinction entre la dette à moyen long terme et la dette court terme, elle influence la maturité de la dette émise.

4. Nous avons l'ambition de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles engagées, et de les accompagner des règles budgétaires les plus efficaces.

Nous rejoignons la Cour sur la nécessité d'une réflexion sur le renforcement des règles budgétaires actuelles. *Les règles peuvent en effet accompagner efficacement la mise en œuvre de réformes visant à garantir la soutenabilité des finances publiques. Les travaux sur la détermination des règles budgétaires les plus efficaces devraient être lancés à la suite de la conférence nationale sur les déficits publics.*

L'analyse de la Cour sur la nécessité de réformes structurelles concernant la totalité du champ des dépenses publiques, que nous partageons dans son ensemble, mérite néanmoins certaines observations.

Sur la revue générale des politiques publiques (RGPP)

La Cour rappelle à juste titre que la RGPP constitue une démarche ambitieuse. Elle est effectivement sans précédent, tant au regard de la méthode suivie que des premiers résultats atteints. Deux des critiques adressées par la Cour appellent toutefois des observations.

Sur la « traçabilité » des décisions tout d'abord, nous tenons à rappeler que la mise en œuvre et donc le suivi d'un programme de réformes d'une telle ampleur doivent s'inscrire dans le temps, selon un processus dynamique qui induit inévitablement que certaines mesures, en nombre limité, soient supprimées, fusionnées ou dédoublées, par exemple pour des motifs d'ordre opérationnel liés à la bonne appropriation des réformes par les services chargés de les mettre en œuvre.

En outre, il nous semble utile de rappeler que le lien entre la RGPP et le budget pluriannuel 2009-2011 est fort et que les deux démarches, sans se confondre, se sont mutuellement alimentées dès le début de la construction du budget triennal, au début de l'année 2008. Les gains liés aux mesures examinées en comité de suivi ont été intégrés dans les hypothèses budgétaires ; dans le même temps, les besoins nouveaux d'économies identifiés dans le cadre des travaux de construction budgétaire ont été pris en compte au moment du choix des scénarii de réformes finalement arbitrés. Les documents budgétaires joints au projet de loi de finances pour 2009 comportaient systématiquement un volet pluriannuel. L'effort continu du Gouvernement pour apporter toute l'information utile au Parlement est réaffirmé par la création, dans l'article 122 de la loi de finances pour 2010, d'une annexe à la loi de règlement présentant le bilan des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques depuis 2007 et arrivées à leur terme.

Sur la maîtrise de la masse salariale de l'Etat et de ses opérateurs

La Cour estime que la maîtrise de la masse salariale ne peut reposer seulement sur le non remplacement d'un départ sur deux en retraite de l'Etat. Nous tenons à rappeler tout d'abord que cette règle a permis de dégager des marges de manœuvre budgétaires très significatives, et qu'elle continuera à en dégager pour le prochain budget triennal 2011-2013. Cet effort et l'ampleur des réformes structurelles qu'il suppose ne doivent pas être sous-estimés. Nous précisons que l'application de cette règle, respectée de manière globale, n'est ni

mécanique, ni uniforme, mais tient compte des politiques publiques et des impératifs ministériels. Ainsi, nos deux ministères réalisent un effort supérieur, en ne remplaçant pas six fonctionnaires sur dix partant en retraite. Cette règle a également l'avantage de permettre et de favoriser une politique de gestion des ressources humaines modernisée, qui favorise les carrières des agents.

Nous rejoignons ensuite la préoccupation de la Cour d'étendre aux opérateurs cet effort de maîtrise de la masse salariale. C'est pourquoi la règle de non remplacement d'un départ sur deux leur sera globalement appliquée, de telle sorte qu'ils réalisent des gains de productivité à la même hauteur que ceux réalisés par l'Etat.

Chapitre I

Services de l'Etat et organismes publics

La conduite des programmes d'armement

PRÉSENTATION

Éléments fondamentaux de la capacité des forces armées à remplir les contrats opérationnels qui leur sont assignés, et donc de leur crédibilité, les programmes d'armement sont aussi un outil fondamental du maintien du niveau technologique des industries nationales ; par les exportations qu'ils permettent, ils contribuent à leur rayonnement international.

Premier budget d'investissement de l'État, le budget d'investissement du ministère de la défense est, pour l'essentiel, consacré au financement de ces programmes d'armement.

Dans tous les États, le processus aboutissant à la mise en service opérationnel d'un nouveau matériel militaire se révèle long, onéreux et semé d'embûches. La France n'échappe pas à ces difficultés. S'appuyant sur les contrôles de programmes d'armement menés ces dernières années et sur l'analyse du déroulement et de l'exécution des dernières lois de programmation militaire, la Cour a examiné, d'une part, l'organisation retenue par le ministère de la défense pour conduire les programmes ainsi que ses méthodes de programmation et, d'autre part, les difficultés propres aux programmes eux-mêmes, qu'ils soient de réalisation nationale ou conduits en coopération avec d'autres États. Elle en a tiré des recommandations susceptibles, sinon de faire disparaître les défauts constatés, du moins de les atténuer. C'est une condition de la réussite des options retenues par le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale et des décisions actées dans la loi de programmation militaire 2009-2014 récemment votée.

Les programmes d'armement sont un élément central de la capacité et de la crédibilité de nos armées. Par définition, conçus pour assurer une supériorité durable à nos forces en les dotant de matériels nouveaux, leur réalisation comporte souvent des défis technologiques majeurs. Ils constituent de ce fait un outil fondamental de maintien à haut niveau technologique de l'industrie française ou européenne. Ainsi, sans les travaux de recherche et développement conduits au préalable au profit des missiles balistiques, les lanceurs civils Ariane n'existeraient pas.

Faisant appel aux dernières technologies disponibles, conduits (particulièrement en cas de coopération interétatique) dans le cadre d'organisations industrielles complexes, se réalisant sur des dizaines d'années, les programmes d'armement se heurtent à de nombreux et graves obstacles.

Cette constatation vaut pour l'ensemble des États. Ainsi, par exemple, le Royaume-Uni a abandonné le programme d'avion de guet Nimrod après des dépenses considérables engagées en pure perte ; de même, le Government Accountability Office a souvent reproché au Département de la défense des Etats-Unis d'avoir lancé des programmes à objectifs identiques ou trop voisins. Si la France n'a pas connu, en ce domaine, d'échec retentissant, il n'en demeure pas moins que les programmes d'armement français prêtent souvent le flanc à la critique. Les difficultés rencontrées par le programme européen A 400 M – le futur avion de transport militaire – en sont une récente et nouvelle illustration.

Sur le plan financier, ces programmes d'armement constituent une charge considérable pour le budget de l'État :

- avec 17 Mds€ en 2009, le budget d'équipement de la défense est en effet le premier budget d'investissement de l'État et, sur ce total, les commandes de matériels d'armement représentent 12 Mds€ ;

- l'engagement financier que constituent les quarante quatre principaux programmes en cours en 2009 s'élève à 135,5 Mds€ jusqu'à la fin de leur réalisation.

À l'exception du programme FREMM (frégate européenne multi-missions), de lancement trop récent, la Cour a contrôlé, depuis 2005, la totalité des programmes d'un coût de plus de 5 milliards d'euros : avions de combat Rafale, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, missiles nucléaires M51, sous-marins d'attaque Barracuda, hélicoptères NH90, avions de transport A400M, hélicoptères de combat Tigre. Ces programmes représentent, à eux seuls, plus de 100 Mds€, soit 75% du total des engagements financiers.

Antérieurement, elle avait contrôlé la gestion et l'exécution des programmes d'armement consacrés à la réalisation du porte-avions nucléaire Charles de Gaulle, des cinq frégates de type La Fayette, de l'avion de patrouille maritime Atlantique 2, du char lourd Leclerc, du véhicule blindé de combat de l'infanterie (VBCI), de la frégate Horizon et de son système principal de missiles anti-aérien PAAMS, des systèmes Syracuse I et II, du satellite d'observation Hélios II, des drones BREVEL, du Mirage 2000-5, du bâtiment Monge et des missiles Apache, MICA et Hadès.

Elle a, par ailleurs, procédé à des enquêtes transversales, notamment celles portant sur l'évaluation des conditions d'exécution des lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008, et, dans un passé plus lointain, sur la procédure des commandes globales d'armement[26].

Elle est dès lors aujourd'hui en mesure de proposer une analyse synthétique des difficultés rencontrées et des défauts constatés, puis de formuler des recommandations visant à les réduire à l'avenir.

Deux axes distincts et complémentaires structurent cette analyse :

- celui du processus conduisant à la décision de lancement d'un programme, dans le cadre d'une programmation financière censée donner l'assurance que les crédits nécessaires à son financement seront disponibles au cours des années que durera sa réalisation ;
- celui des défauts constatés lors du déroulement d'un programme, qu'il soit conduit dans un cadre national ou en coopération.

Il en résulte un constat commun : par rapport aux objectifs initialement retenus, les programmes d'armement considérés ont tous été affectés dans leur réalisation par des dérapages temporels et des dérives financières conduisant, in fine, à doter les forces armées plus tardivement de matériels moins nombreux et, parfois, aux capacités réduites par rapport aux spécifications retenues.

26) Par ailleurs, les travaux conduits par la Cour en vue de la certification des comptes de l'Etat ont mis en lumière l'ampleur des travaux restant à effectuer pour rendre fiable l'évaluation comptable des immobilisations du ministère de la défense.

I - L'organisation de la conduite des programmes d'armement

A - L'organisation du ministère de la défense

1 - Les réorganisations intervenues jusqu'en 2009

Jusqu'en 1962, trois secrétariats d'État aux forces armées distincts (terre, air, marine) existaient, chacun d'eux disposant d'un état-major et d'un service technique chargé de la réalisation de ses propres équipements.

En 1962, et à la suite de la suppression de ces secrétariats d'État, les services techniques ont été unifiés en une délégation ministérielle pour l'armement (DMA), devenue ensuite délégation générale, et dorénavant[27] direction générale de l'armement (DGA).

Jusqu'en 2005, les chefs d'état-major d'armée (terre, air, marine) étaient responsables de la préparation de leur armée. A ce titre, chacun d'entre eux proposait au ministre le lancement des programmes d'armement qui lui étaient spécifiques en en définissant les caractéristiques (performances opérationnelles, quantités prévues, délais souhaités, etc.).

Outre la conduite des opérations, le chef d'état-major des armées (CEMA) avait la responsabilité de préparer les lois de programmation successives en coordonnant les propositions des états-majors d'armées, sans disposer pour autant d'une autorité hiérarchique pour ce faire.

Le délégué général pour l'armement (DGA) était, quant à lui, responsable de la réalisation de ces programmes. Les équipes de programme de la DGA intégraient certes des officiers de programme représentant les futurs utilisateurs, mais, pour diverses raisons, leur rôle restait limité.

L'inexistence d'une autorité unique (autre que le ministre) et l'importance des responsabilités conservées par les états-majors d'armée rendaient difficile la prise en compte des aspects interarmées et nuisaient à la sincérité des travaux de préparation budgétaire et de programmation menés par chaque armée. Elles empêchaient une conduite d'ensemble des programmes, ceux-ci étant menés de front pour satisfaire chaque armée.

27) Décret du 6 octobre 2009.

À plusieurs reprises, des processus ont été conçus pour pallier ces difficultés : création d'architectes de systèmes de forces, chargés de préparer le futur en raisonnant en systèmes d'ensemble et non plus par programme, mise en place d'officiers de cohérence opérationnelle, exprimant les besoins des forces. Mais ces initiatives ne pouvaient permettre de régler la question fondamentale de la désignation d'un responsable du processus décisionnel comme de la conduite de la réalisation des programmes.

La multiplicité des décideurs (terre, air, marine, état-major des armées) et l'insuffisance des dispositifs d'arbitrage ont ainsi abouti à la gestion simultanée de plusieurs programmes majeurs : le char Leclerc pour l'armée de terre, l'avion Rafale pour l'armée de l'air[28] et le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle pour la marine. Bien évidemment, les contraintes budgétaires n'ont pas permis, par la suite, un déroulement simultané de tous ces programmes.

Conscient de ces défaillances, le ministère de la défense a modifié progressivement son organisation et ses procédures.

Ainsi, à partir de 2005, trois changements d'importance sont intervenus :

- le CEMA a autorité sur les chefs d'état-major d'armée dans le domaine des programmes d'armement : il peut donc imposer les arbitrages nécessaires ;

- la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit, entre autres, à la création de trois programmes budgétaires : le 146 (équipement des forces), copiloté par le CEMA et le DGA, qui retrace le financement des programmes d'armement ; le 178 (préparation et emploi des forces), piloté par le CEMA, comprenant notamment le maintien en condition opérationnelle des matériels, activité reliée par bien des aspects aux programmes d'armement eux-mêmes ; le 212 (soutien de la politique de défense), confié au secrétaire général de l'administration du ministère (SGA), intégrant le financement des infrastructures spécifiques aux programmes d'armement. La DGA a, de son côté, calqué son organisation interne sur le découpage en programmes imposé par la LOLF en créant des unités de management ;

- enfin, de véritables équipes intégrées armées-DGA ont été créées pour conduire la réalisation des programmes d'armement.

28) Des Rafale en version marine équipent le porte-avions.

2 - Les réformes en cours

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a retenu les principes destinés à renforcer la maîtrise technique, économique et financière des programmes d'armement non nucléaires :

- création d'un comité ministériel d'investissement, organe décisionnel présidé par le ministre de la défense, et d'un comité financier devant assurer un suivi plus précis des programmes, ainsi qu'une meilleure information du ministère du budget ;

- établissement d'un cadre financier du référentiel des programmes d'armement commun à l'ensemble du ministère.

En application de ces principes, une note du ministre de la défense en date du 2 janvier 2009 a mis en place le comité ministériel d'investissement, en définissant sa composition, ses objectifs et les modalités de son fonctionnement.

Cette note ministérielle a également créé un « comité des capacités » chargé de définir les besoins quantitatifs et qualitatifs des forces, cette structure se substituant aux multiples comités existants ; elle a, en outre, prévu la mise en place d'une procédure permettant d'actualiser trimestriellement le coût de chaque programme. La Cour estime que cette nouvelle procédure permettra, si elle est effectivement menée à bonne fin, de disposer d'un outil plus fiable d'évaluation et de prévision de la situation financière du ministère.

Ces différentes réformes sont désormais en cours d'application :

- le comité financier a récemment tenu ses premières réunions : la participation de la direction du budget à ce comité constitue un facteur d'amélioration de la transparence des relations entre le ministère de la défense et celui chargé du budget ;

- la première réunion du comité des capacités s'est tenue en septembre 2009 ;

- une nouvelle répartition des phases scandant le processus de réalisation des programmes d'armement en six phases (et non plus en cinq comme auparavant), dont trois antérieures au lancement proprement dit, a été décidée, pour mieux préciser le besoin opérationnel et les solutions susceptibles de le satisfaire avant tout lancement d'un nouveau programme.

Par ailleurs, un nouveau décret relatif aux attributions respectives des chefs d'état-major, pris le 16 juillet 2009, est venu confirmer le rôle prééminent de l'EMA sur les états-majors d'armée en matière d'arbitrages « capacitaires » (nature des équipements, quantités commandées et calendrier des livraisons) : cette prééminence désormais reconnue du chef d'état-major des armées devrait permettre, selon la Cour, une meilleure prise en compte de la plus-value que peut apporter sur le plan de l'analyse capacitaire une approche inter armées des besoins et des décisions.

*

Les principes ayant guidé ces réformes successives vont assurément dans le bon sens. Il faut cependant consolider celles-ci. En particulier :

- le comité ministériel d'investissement, déjà réuni huit fois à la mi-septembre 2009, est un élément essentiel du nouveau dispositif : son bon fonctionnement requiert la présence effective du ministre et, compte tenu du rythme des réunions, cela suppose de sa part une grande disponibilité ;

- les rôles respectifs de l'EMA et des états-majors d'armée doivent être précisés à tous les niveaux et l'organisation de ces différents états-majors, revue en conséquence afin de mettre fin aux doubles emplois ;

- il faudra évaluer l'efficacité du nouveau découpage du processus de réalisation des programmes d'armement, qui suppose que des mêmes équipes soient successivement placées sous la responsabilité d'autorités différentes (CEMA et DGA) ;

- si le bien-fondé de la mise en place de la procédure d'actualisation financière trimestrielle des programmes est indiscutable, sa mise au point, non encore achevée, est particulièrement lourde. Elle apparaît cependant comme une condition nécessaire au dialogue entre le ministère de la défense et celui chargé du budget.

- les résultats obtenus en pratique par le comité financier, comité dont les finalités et les modalités de fonctionnement ne sont pas encore complètement clarifiées, devront être soigneusement analysés : il conviendra, en particulier, de vérifier que la transparence accrue qui devrait en résulter sur le plan budgétaire à l'égard de la direction du budget, revendication ancienne et justifiée dans son principe, n'entraîne pas dans les faits un recours trop fréquent à l'arbitrage des autorités politiques. En outre, compte tenu du poids du budget du ministère de la défense, la réussite du comité financier apparaît aujourd'hui comme une condition nécessaire à l'allègement envisagé du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

B - La programmation financière

1 - L'évolution du périmètre de la programmation

La première loi de programmes voulue par le général de Gaulle ne concernait que les programmes liés à la réalisation de la force nucléaire stratégique. Depuis lors, les lois de programmation militaire (LPM) successives se sont appliquées à l'ensemble du budget d'investissement de la défense[29]. Elles recouvraient donc, non seulement les crédits destinés au financement des matériels d'armement proprement dits (études préliminaires, développement et production de série de ceux-ci), mais également les dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels. Le financement des programmes d'armement se trouvait ainsi a priori déconnecté de l'évolution des dépenses de personnels et de fonctionnement.

Ces LPM couvraient une période de cinq ou six ans. D'une part, à mesure que les années passaient, le montant réel des dotations affectées au financement des programmes d'armement était en général de plus en plus éloigné de la programmation[30]. D'autre part, le ministère ne disposait d'aucune visibilité quant au montant des dotations budgétaires des années postérieures à l'exécution de la loi de programmation militaire en cours, alors même que la durée de réalisation des programmes excède structurellement de beaucoup l'horizon temporel de celle-ci.

La LPM actuelle, afférente aux années 2009 à 2014, a introduit une novation majeure : elle recouvre l'ensemble des crédits de la « mission défense », et non plus ses seuls crédits d'équipement. Le progrès est, en théorie, incontestable et bien dans l'esprit général de la LOLF. Cette globalisation comporte toutefois le risque que le budget d'investissement, consacré pour l'essentiel à des programmes d'armement, ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnels et de fonctionnement. Ce risque est d'autant plus important, dans le cas du budget de la défense, que les programmes d'armement connaissent souvent, au cours de leur lancement, des retards, qui laissent provisoirement disponibles les crédits qui leur sont destinés.

29) À l'exception de la LPM 1977-1982, qui couvrait l'ensemble des crédits du ministère de la défense, la répartition entre titre III (fonctionnement) et titre V (investissements) faisant l'objet d'une ventilation indicative.

30) S'agissant de la LPM 2003-2008, si les dotations budgétaires annuelles ont été très proches de la programmation initiale, d'importants reports de crédits sont apparus en exécution.

2 - Les difficultés récurrentes du processus de programmation militaire

a) L'inadéquation permanente entre crédits nécessaires et crédits disponibles

L'analyse des conditions d'exécution de la LPM 2003-2008 conduite par la Cour a confirmé, après celle de la LPM 1997-2002, que trois facteurs distincts, et d'importance inégale, ont affecté sa correcte réalisation.

Les deux premiers sont venus réduire le montant des crédits affectés au financement des programmes.

Ainsi, malgré des dotations budgétaires en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative peu différentes de celles prévues dans la LPM, la gestion restrictive de ces crédits (gels, normes de paiements, ouverture tardive, etc.) a amputé les ressources effectivement disponibles d'un montant proche de 1 Md€.

De même, diverses charges étrangères à la LPM ont été imputées sur les crédits d'équipement : contribution au budget civil de recherche et de développement technologique, au titre des crédits de recherche « duale » (d'intérêt civil et militaire) pour environ 1 Md€ sur la période, aides financières aux restructurations des industries d'armement (DCN et GIAT), pour un total de l'ordre de 700 M€, surcoûts nets liés aux OPEX à hauteur de 900 M€ essentiellement imputés sur les crédits d'équipement[31], ainsi que diverses imputations plus marginales (compensation de TVA liée au changement de statut de la direction des constructions navales, etc.), aboutissant à un total de l'ordre de 3 Md€.

Enfin, et surtout, des dépenses d'équipement, entrant certes dans le champ d'application de la LPM mais non prévues par le ministère de la défense lors de l'élaboration et de l'adoption de celles-ci, ont dû être prises en compte à hauteur de 7 Md€, du fait de la sous estimation du coût de certains programmes lancés ou en gestation, de l'accroissement des dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels, de la sous-estimation des hausses économiques retenues lors du lancement des programmes d'armement, ou encore de la nécessité de faire face à des besoins opérationnels nouveaux.

31) La direction du budget indique que, sur ces 900 M€, 800 M€ proviennent de reports de crédits au titre de la précédente LPM. Elle considère qu'il s'agit de crédits nouveaux au titre de la nouvelle LPM, alors que le ministère de la défense considère, logiquement, qu'ils s'imputent sur la précédente LPM. Quelle que soit la convention retenue, au total, sur les deux LPM, le manque sur le titre V est bien de 900 M€.

Au total, l'impact de ces différents facteurs a conduit à un besoin non financé cumulé de près de 11 Md€, soit l'équivalent d'une année entière de programmation pour l'acquisition des équipements.

Si certaines de ces causes ne peuvent, à l'évidence, être imputées au ministère de la défense, d'autres, en revanche, relèvent de sa seule responsabilité. Elles résultent, d'une façon générale, de la sous estimation constante de certains postes de dépenses : coût réel des programmes lancés ou en gestation supérieur aux données retenues lors de leur lancement, dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels plus onéreux qu'envisagés.

Telles sont les raisons fondamentales à l'origine des décalages temporels, des dérives financières et des diminutions du nombre des équipements prévus aboutissant à retarder et détériorer les dotations des armées en matériels nouveaux.

b) Des provisions mal déterminées

Aussi bien lors de l'élaboration des LPM successives que lors de leur mise à jour annuelle, l'ensemble des crédits supposés disponibles est réparti entre les différentes lignes budgétaires.

Dans ce cadre, il serait souhaitable de pouvoir faire face, au moins partiellement, aux divers aléas financiers autrement que par des étalements des calendriers de réalisation des programmes : à cet effet, certains progrès ont déjà été très récemment réalisés par le recours à un provisionnement des risques identifiés pour certains programmes, ainsi qu'à des lignes de besoins financiers mutualisés pour faire face aux aléas.

La Cour note toutefois que ce dispositif ne couvre ni le cas des programmes nouveaux non prévus dans la loi de programmation mais reconnus opérationnellement nécessaires et urgents au cours de son exécution, ni celui des aléas « extraordinaires » non prévisibles comme, par exemple, la perte d'un prototype d'avion.

c) Un échelonnement insatisfaisant des programmes les plus onéreux

Le pouvoir d'arbitrage dont dispose désormais le CEMA dans le domaine capacitaire peut également lui permettre de déterminer l'échelonnement des programmes les uns par rapport aux autres. Il est donc désormais possible de chercher à raccourcir la durée de réalisation des programmes les plus onéreux, en donnant momentanément une priorité aux besoins d'une armée par rapport aux autres. Une telle approche, qui ne saurait certes être systématique et qui devrait également prendre en compte, dans certains cas, l'impératif de maintien des

capacités et des compétences industrielles, permettrait cependant de réduire la durée de réalisation des programmes, aujourd'hui excessive – 22 ans entre la première et la dernière livraison de l'avion de combat Rafale après l'achèvement de l'essentiel des travaux de développement, 17 ans pour la version terrestre de l'hélicoptère de transport NH90, 15 ans pour l'hélicoptère d'attaque Tigre, par exemple.

Un tel étirement dans le temps de ces réalisations est par essence générateur pour l'État de lourds surcoûts à terme.

d) Un financement des programmes futurs mal évalué ou incertain

Parmi les programmes qu'elle a récemment contrôlés, la Cour a trouvé au moins deux exemples de sous estimation manifeste des besoins financiers à prévoir ; ils concernent deux programmes dont le lancement imminent était quasiment certain :

- L'A 400 M a été inscrit dans la loi de programmation 1997-2002, mais avec un financement limité de 91,5 M€, qui ne portait que sur la seule dernière année d'exécution de cette loi. Du fait du retard pris dans le lancement du programme, cette situation n'a pas eu de conséquence immédiate, mais a été l'une des raisons qui ont conduit à retenir la formule d'un contrat global, dès 1998. Ainsi, un engagement d'un montant supérieur à 5 Md€ a-t-il été décidé, portant, pour la France, sur le développement et la fourniture de 50 appareils, cela alors même que les crédits prévus à cet effet étaient quasiment inexistants.

- Les frégates multi missions FREMM, dont le lancement était certain au cours de la période de programmation 2003-2008, n'ont pas été prévues financièrement en programmation, au motif illusoire qu'un financement « innovant » serait trouvé pour ce programme. Cette tentative ayant avorté, un arbitrage du Premier ministre a décidé que le financement de ce programme serait en partie pris sur des crédits déjà alloués à la Défense et en partie par affectation de crédits nouveaux qui ont été effectifs deux années seulement.

II - Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes

Les programmes d'armement sont réalisés soit dans le cadre national, soit en coopération entre plusieurs États. Dans ce second cas, aux difficultés propres à tout programme viennent souvent s'ajouter des problèmes spécifiques aux dispositifs de coopération internationale mis en place.

Au-delà de l'analyse transversale des méthodes retenues à laquelle il vient d'être procédé, il convient de présenter thématiquement les différents problèmes ou défauts relevés par la Cour lors de l'examen détaillé de nombreux programmes d'armement auquel elle procéda, qu'ils aient été réalisés nationalement ou en coopération.

La plupart des programmes analysés par la Cour ont été lancés à des dates fort anciennes, et dans le cadre de procédures qui ont pu évoluer depuis. En particulier, l'instruction ministérielle qui régit la conduite des programmes a connu de nombreuses éditions successives, et les modifications de procédures correspondantes ont pu apporter des débuts de réponse à certaines des observations de la Cour.

Récurrents, les différents défauts analysés affectent, avec plus ou moins de conséquences financières ou opérationnelles négatives la plupart des grands programmes d'armement lancés depuis la fin des années 1980 et cela, à tous les stades du long processus qui a pour finalité de doter les forces armées françaises des équipements militaires les mieux adaptés à leurs missions.

A - Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement

1 - La faiblesse des travaux préalables à la décision de lancement

Les programmes d'armement faisant appel en règle générale aux technologies les plus innovantes, il convient naturellement de s'assurer qu'il sera possible d'en doter les équipements en cours de conception. Tel est l'objet des études dites « amont » réalisées sous diverses formes : recherche exploratoire, plans d'études amont, modèles probatoires, études système, etc.

L'insuffisance de ces travaux préparatoires est source de difficultés de tous ordres et de dérives financières pour beaucoup de programmes lancés dans les années 1990. Le cas le plus emblématique est celui de l'avion militaire de transport A 400 M, pour lequel une phase préliminaire d'un coût de 84 M€, demandée par l'industrie, fut refusée par les États clients[32]. Elle aurait pourtant permis aux industriels de mieux prendre la mesure des performances demandées et de faire disparaître ou, du moins, d'atténuer les difficultés ensuite constatées au cours de l'exécution du contrat.

2 - La recherche de performances technologiques ambitieuses

La recherche de performances technologiques ou militaires excessives est souvent reprochée au ministère de la défense. Celle-ci est à l'origine de difficultés industrielles, tant en développement qu'en production, entraînant des accroissements de délais, de surcoûts et une perte de compétitivité à l'exportation.

Les armées réfutent cette critique en avançant les arguments suivants :

- l'utilisation opérationnelle d'un matériel militaire étant très longue (plusieurs décennies), il n'est pas anormal de chercher à le doter des performances maximales possibles au moment de sa conception ;

- très souvent, l'emploi opérationnel des armements se fait dans des conditions très différentes de celles pour lesquelles ils ont été conçus : rechercher une large palette de performances diversifiées est donc une sage précaution ;

- chercher à doter les nouveaux matériels d'une plus ou moins grande polyvalence, de façon à n'avoir qu'un seul matériel à concevoir et à développer, apte à remplir plusieurs missions distinctes, procède d'un souci d'économie.

La Cour relève cependant que, dans certains cas, le niveau de performance des matériels se révèle sans rapport avec les besoins militaires réels. Ainsi, le char Leclerc est capable de tirer à cadence élevée en roulant à grande vitesse : si cela pouvait paraître utile quand il était envisagé de devoir freiner l'avance des divisions blindées de l'armée rouge, cela l'est beaucoup moins quand il s'agit de signifier la puissance potentielle des troupes de l'ONU au Sud Liban. De même, les difficultés considérables que rencontre actuellement le programme A 400 M ont en

32) A l'exception de la France qui a consenti unilatéralement un financement de 8,4 M€.

partie pour origine le niveau trop ambitieux des performances de tous ordres attendues, certaines d'entre elles se révélant au demeurant irréalisables par l'industriel maître d'œuvre.

Quant aux arguments en faveur de la polyvalence des matériels, ils peuvent être contrebalancés par la constatation que les matériels polyvalents sont forcément plus onéreux en réalisation comme en utilisation et ne peuvent donc être produits qu'en quantité limitée, alors même que l'efficacité de l'action militaire tient aussi au nombre de matériels déployés. La Cour regrette qu'il n'ait pas été procédé à une analyse comparative coût/efficacité permettant de choisir entre un équipement polyvalent et un matériel spécialisé lors du lancement de certains programmes, le Rafale par exemple.

Il existe, enfin, des cas où les spécifications demandées initialement se seraient révélées inappropriées à l'usage : le volume initialement prévu de la cabine du VBCI était incompatible avec la taille moyenne du fantassin du XXI^{ème} siècle, erreur ultérieurement corrigée mais qui entraîna des retards.

3 - Le coût de la préférence nationale ou européenne

Autorisée en matière de défense par le traité de Rome, l'option en faveur de la préférence nationale a été le plus souvent retenue. Cette solution n'est pas sans entraîner un surcoût, du fait de la prise en charge par la France seule de toutes les dépenses de développement.

Le souci d'éviter des difficultés économiques et sociales à l'industrie nationale, ou de maintenir une compétence industrielle dans un domaine stratégique, peut justifier la décision de développer un matériel nouveau. Ainsi, par exemple, pour le VBCI, l'armée de terre aurait sans doute pu trouver parmi les nombreux véhicules existant sur le marché un matériel correspondant convenablement à ses besoins ; mais, dans cette hypothèse, et après l'arrêt de la production du char Leclerc, l'avenir de GIAT Industries aurait été problématique, alors même que le sauvetage de cette société avait nécessité d'y investir plus de 5 Md€ d'argent public.

Mais il est des cas où l'argument du soutien de l'industrie nationale ou européenne ne joue pas. Il en est ainsi de l'A 400 M, Airbus disposant d'un carnet de commandes de près de 4 000 appareils civils. Le recours à l'achat d'avions de transport produits par des pays tiers pour l'équipement de l'armée de l'air aurait permis de doter plus rapidement les forces françaises des moyens de projection qui leur font défaut et n'aurait sans doute pas été plus onéreux.

Dans le cas de matériels complexes, à acquérir en un nombre limité d'exemplaires, le choix effectué en faveur de matériels d'origine étrangère déjà disponibles « sur étagère » (avions embarqués Hawkeye, avions de guet aérien AWACS, avions de transport C 130 et drones Hunter) s'est parfois révélé la meilleure solution.

4 - Des montages contractuels parfois mal adaptés

À plusieurs reprises, les formes ou les clauses contractuelles adoptées pour organiser le processus industriel se sont révélées mal adaptées et ont compliqué l'exécution des programmes concernés.

Le contrat VBCI a été confié à un groupement momentané réunissant deux entreprises, Nexter (ex-GIAT Industries) et Renault Trucks Defense. Il en est résulté un partage pour le moins ambigu des responsabilités, chaque industriel étant responsable de ses propres prestations, mais ni l'un ni l'autre, ni a fortiori les deux conjointement, n'étant garant du produit complet.

De même, la formule du contrat global liant le développement et la fourniture d'avions A 400 M n'était pas a priori dépourvue d'avantages pour les États clients, mais elle s'est révélée être source de difficultés considérables, car elle n'était probablement pas appropriée, d'un point de vue industriel, pour gérer avec une maîtrise d'ouvrage unique un programme dans lequel le turbo moteur - aux performances exigées par ailleurs inégalées dans le monde occidental - était également à développer, ainsi d'ailleurs que des systèmes d'avionique d'une particulière complexité.

En ce qui concerne les clauses contractuelles, la Cour a constaté que, dans le cas de l'hélicoptère NH 90, la clef de paiement retenue (80% suivant un échéancier préfixé quoi qu'il arrive, 20% en fonction de l'avancement du programme) a affaibli les possibilités de réaction des États clients face aux aléas affectant la réalisation du programme.

De même l'OCCAr (organisme conjoint pour la coopération dans le domaine de l'armement) qui réunit plusieurs pays européens a accepté, pour certains programmes qu'il gère (notamment l'A400M et le Tigre), que les indemnités de retard soient plafonnées, avec la même conséquence d'affaiblissement de sa capacité de réaction et de négociation par rapport aux industriels.

5 - Un périmètre financier des programmes mal défini

Ne pas inclure dans le périmètre des programmes des éléments indispensables à leur réalisation comme à l'utilisation opérationnelle des équipements considérés, caractéristique des programmes d'armement très fréquemment constatée par la Cour, empêche d'avoir une détermination exacte du coût budgétaire et interdit d'évaluer correctement le coût de possession de tel ou tel équipement.

Tel est, à titre d'exemple, le cas de l'hélicoptère de combat Tigre pour lequel le coût d'infrastructure des hangars et dispositifs à hygrométrie contrôlée, pourtant indispensables au remisage de longue durée prévu pour certains appareils, n'a pas été inclus dans le programme lui-même.

Souvent constatée, cette absence de prise en compte programmée ab initio de coûts pourtant inéluctables, car correspondants à des réalisations ou à des acquisitions indispensables, empêche les responsables politiques d'avoir une appréhension complète du coût réel du programme d'armement qu'ils envisagent de lancer. Cela, en effet, fausse les tentatives d'évaluation du coût de possession et conduit à sous-estimer les besoins budgétaires réels, ce qui entraîne des besoins de ressources non prévues en LPM, complique la correcte articulation de l'avancement coordonné des différentes réalisations nécessaires à la mise en œuvre de l'équipement considéré et handicape le contrôle des dépenses engagées.

6 - La dérive des coûts

L'exécution des programmes d'armement a été fréquemment marquée par d'importants dérapages des coûts, situation maintes fois critiquée par la Cour.

Dans le passé, cette dérive a parfois été due à une sous estimation volontaire : le fait de n'avoir aucune marge était ainsi censé constituer une « pression » sur les protagonistes (armées, services techniques, industrie) pour freiner les dérives ultérieures. Aux yeux des états-majors d'armée concernés, une telle situation avait par ailleurs l'avantage de faciliter, en les sous-estimant, le lancement de programmes auxquels ils tenaient particulièrement.

Grâce à la mise en œuvre de procédures plus efficaces et aux modifications d'organisation tout récemment retenues, ces hausses affectant les coûts des programmes d'armement sont depuis peu moins significatives, du moins à partir du moment où les programmes d'armement ont été officiellement lancés.

Les indicateurs calculés par le ministère de la défense pour mesurer le degré de réalisation de ses objectifs, qui figurent dans le rapport annuel de performance présenté au Parlement en annexe au projet de loi de finances, paraissent apporter la confirmation d'une faible dérive des coûts. Ainsi, selon ces indicateurs, sur la période allant de 2006 à 2008, les évolutions des devis estimatifs auraient été contenues dans une fourchette comprise entre une hausse maximale de 3,55% et une baisse ayant atteint -1,84%. De l'examen de ces indicateurs, il ressort l'image d'une dérive limitée.

Plusieurs considérations amènent cependant à fortement reconsidérer ce constat.

Trop souvent, en effet, des programmes, non encore officiellement lancés mais dont le financement était néanmoins inscrit par anticipation en loi de programmation, ont vu leur coût sensiblement sous estimé. Ainsi, le programme de construction du sous-marin d'attaque Barracuda était-il initialement programmé par la LPM 2003-2008 pour un coût correspondant à environ la moitié des 8,7 Mds€ auquel il est désormais estimé.

Pour suivre l'évolution des coûts d'un programme, la DGA raisonnait, en ce qui concerne les dépenses déjà enregistrées, par rapport à la détermination du coût des facteurs de production (salaires, matières premières) à la date de lancement du programme et elle prévoyait et appliquait en prévision aux dépenses à venir un taux d'augmentation des prix, calculé en euros courants, suivant des formules qui ont varié dans le temps (augmentation des prix incluant celle de la PIB ou cette dernière majorée de 0,5%). Cette méthode introduisait un hiatus entre les prévisions et les dépenses effectivement réglées, telles qu'elles résultaient de l'application des formules de révision des prix inscrites dans les contrats signés lorsque l'évolution réelle du coût des facteurs de production était supérieure aux prévisions. Tel fut en particulier le cas, au début des années 2000, lorsqu'une très forte hausse du coût des matières premières créa une crise de trésorerie affectant le financement de certains programmes, dont le Rafale. À partir de 2009, d'après la DGA, ce hiatus ne devrait plus exister, car les formules de révision de prix contenues dans les marchés seront systématiquement utilisées pour actualiser le coût des devis initiaux.

Par ailleurs, les devis de production prennent en compte la « cible » (nombre total d'exemplaires à produire) telle qu'elle est arrêtée au moment de leur chiffrage. Or, les cibles retenues ne cessent en général de décroître au fil du temps. Cette décroissance induit mécaniquement une baisse du coût global du programme (ou un ralentissement de sa hausse), mais également une hausse du prix unitaire des matériels commandés, les

coûts non récurrents de développement restant évidemment inchangés dans l'opération ; de plus, cette même réduction de cible a des conséquences sur le déroulement du processus industriel, le rendant plus onéreux compte tenu du ralentissement de son rythme.

Les réductions des quantités commandées résultent, à des degrés divers selon les programmes, de la contrainte budgétaire et de l'évolution du contexte géostratégique.

C'est pourquoi, en comparant les données initiales et actuelles relatives aux cibles et aux coûts, on obtient, en termes de prix unitaires des matériels, des résultats très différents de ceux présentés par le ministère et mettant en évidence de très fortes augmentations des coûts des matériels effectivement produits :

Évolution des prix unitaires (PU)

(M€)	Quantité initiale	Quantité actuelle	Coût initial	Coût actuel	PU initial	PU actuel	Δ% du PU
Rafale (avions de combat)	320	286	39 073	40 690	122,1	142,3	16,5%
Tigre (hélicoptères de combat)	215	80	8 899	5 898	41,4	73,7	78,1%
SNLE (sous-marin nucléaire lanceur d'engins)	6	4	16186	17 130	2 698	4 282	58,7%
FREMM (frégate)	17	11	9 105	7 818	535,6	710,7	32,7%
Barracuda (sous-marin nucléaire d'attaque)	6	6	8 562	8718	1 427	1 453	2%
VBCI (véhicule blindé)	700	630	2 490	2 867	3,56	4,55	27,8%
NH 90 (hélicoptère)	220	160	8 787	7 759	39,9	48,5	21,4%

Source DGA (Conditions économiques : janvier 2009)

Par exemple, si le devis d'ensemble du programme d'hélicoptères de combat Tigre a baissé d'environ 3 Md€ (soit un tiers), cela tient à ce que le nombre d'appareils prévus est passé de 215 à 80, le prix unitaire ayant, quant à lui, progressé de 78%.

Pour éviter, ou du moins diminuer, ces dérapages de coûts des programmes d'armement, fort onéreux pour l'État, deux précautions essentielles devraient être prises :

- les travaux préalables au lancement d'un programme devraient, au-delà de leur objectif de validation des technologies envisagées, évaluer l'ampleur des moyens techniques, industriels et humains nécessaires pour mener à bien la réalisation du programme projeté ;

- une provision financière devrait être incluse dans les estimations du coût des diverses phases, de façon à pouvoir faire face aux aléas qu'il est possible de qualifier de « normaux » s'agissant de réalisations faisant appel à des technologies novatrices, donc par définition quelque peu incertaines. Or, cette provision, initialement prévue, a été parfois supprimée pour faire baisser artificiellement le devis de certains programmes : tel a été en particulier le cas du programme des nouveaux missiles stratégiques M 51 dans les années 1990. La Cour note que sur ce point des progrès ont été récemment réalisés, puisque des provisions, sous diverses formes, ont été prévues pour les programmes d'armement les plus récents (A 400 M, FREMM, Barracuda).

B - Les insuffisances propres aux programmes réalisés en coopération

Mis à part certains matériels de l'armée de terre (Leclerc, VBCI) et les avions de combat Rafale, la plupart des grands programmes d'armement non nucléaires sont dorénavant réalisés en coopération internationale.

Les programmes en coopération n'échappent pas aux défauts évoqués ci-dessus. Ils présentent en outre des travers spécifiques, et d'abord la durée excessive de leur gestation.

Ainsi, les premières discussions franco-allemandes sur l'hélicoptère Tigre ont eu lieu en 1975. Le contrat de développement n'a été signé qu'en 1989, soit quatorze ans plus tard. Il en est de même pour l'hélicoptère NH90, dont le développement n'a été décidé qu'en 1992, alors que les discussions se déroulaient depuis la fin des années soixante dix et, que ce programme était initialement prévu pour entrer en service dans le courant des années 1990, ce dont témoigne son nom.

De 1990 à 2000, une coopération franco-allemande a été recherchée sur un véhicule blindé de combat d'infanterie. L'échec alors constaté a conduit au lancement tardif par la France seule du VBCI, matériel qui était pourtant impatiemment attendu par l'armée de terre.

La première fiche programme de l'armée de l'air pour l'avion de transport futur (ATF) date de 1983 : le programme A 400 M a été lancé vingt ans après.

Une autre caractéristique des programmes réalisés en coopération est l'inflation des spécifications techniques, qui conduisent à des conditions de production particulièrement onéreuses.

Pour l'A 400 M, l'Allemagne a exigé des performances particulièrement contraignantes pour le système de navigation. De même, les hélicoptères NH90 sont dotés de motorisations différentes pour les versions française et italienne et sont produits en pas moins de 27 versions distinctes pour l'ensemble des pays participants. Trois lignes de production et d'assemblage existent pour le Tigre (France, Allemagne, Espagne).

La règle du retour géographique, longtemps appliquée, et même celle du « retour global » maintenant en vigueur pour les programmes conduits par l'OCCAr, et dont l'objet est d'assurer à chaque participant une charge industrielle égale à sa participation financière, sont un obstacle à une répartition industrielle judicieuse des tâches. Plus pervers encore, le souci de certains pays de voir leur industrie progresser les conduit, paradoxalement, à se porter candidats pour des travaux dans des secteurs pour lesquels leurs compétences sont à développer.

Enfin, la nécessité d'un accord entre tous les partenaires pour les décisions importantes (la règle de l'unanimité est d'application générale) conduit, lorsque ces partenaires sont nombreux, à une grande lourdeur.

Fondamentalement, ces problèmes spécifiques aux programmes réalisés en coopération tiennent à ce que les différents partenaires étatiques ou industriels privilégient trop souvent la prise en compte de leurs propres intérêts.

Pour autant, cette coopération internationale en matière de programmes d'armement reste souvent nécessaire, compte tenu de son effet bénéfique sur les frais non récurrents. Même si elle en accroît légèrement le montant, elle en permet le partage entre les partenaires, réduisant ainsi pour chaque État le total des dépenses à assumer. Elle permet aussi, du fait de l'importance des commandes, d'obtenir des prix unitaires plus intéressants.

Mais des précautions devraient être prises afin d'éviter de trop importantes déconvenues, en n'envisageant des coopérations que si les besoins militaires sont identiques, en essayant de « mutualiser » des programmes nationaux, comme cela a été fait pour les satellites d'observation, – la France développant la voie optique, l'Allemagne et l'Italie la voie radar, les trois pays échangeant les images obtenues – et en limitant autant que faire se peut les coopérations multilatérales, dont les inconvénients l'emportent souvent sur les avantages. Il serait ainsi préférable de privilégier les coopérations bi, ou à la limite, trilatérales,

d'autres pays pouvant ultérieurement adhérer aux programmes en cours, sans pouvoir exiger d'en modifier le contenu.

C - D'importants retards de réalisation

Le déroulement de la plupart des programmes d'armement a été affecté par des retards.

Le tableau suivant indique, par système de force et pour les années 2006 à 2008, l'état d'avancement des principaux programmes d'armement par rapport aux prévisions (en %).

État d'avancement annuel de la réalisation des programmes par rapport aux prévisions (en %)

Systèmes de forces	2006	2007	2008
Dissuasion	100%	100%	66,7%
Commandement et maîtrise de l'information	73,1%	62,0%	70,5%
Projection-mobilité-soutien	70,0%	67,0%	41,0%
Engagement et combat	68,6%	74,0%	81,0%
Protection et sauvegarde	74,6%	64%	57,5%

Source : ministère de la défense

1 - Les causes de ces retards et étalements

Deux causes principales expliquent ces retards.

Ils peuvent être de nature technique ou industrielle : ainsi, le programme A 400 M accuse-t-il déjà un retard minimum de trois ans pour la livraison du premier exemplaire et de quatre pour sa mise en œuvre opérationnelle.

Les préconisations pour réduire ce type de retards sont les mêmes que celles énoncées ci-dessus s'agissant des dérapages de coûts : études préalables de contenu suffisantes, et marge sur les délais permettant d'absorber les aléas « normaux ».

Ils peuvent aussi résulter d'un étalement d'origine budgétaire : ainsi, lors de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire (2003-2008), l'insuffisance de crédits de 11 Md€, soit l'équivalent d'une année complète de programmation, a conduit à ralentir le rythme de réalisation de la plupart des programmes non nucléaires, l'exemple le plus

marquant étant celui du Rafale : la date de la dernière livraison, initialement prévue en 2010, est désormais fixée à 2025.

Parfois, les deux facteurs se combinent : le dernier exemplaire de la version marine de l'hélicoptère NH90, qui devait initialement être livré en 2007, ne le sera qu'en 2021 ; de même, le dernier exemplaire de l'hélicoptère de combat Tigre sera, d'après les dernières indications recueillies, livré en 2020, alors qu'il aurait dû l'être dans le courant de 2013.

2 - Leurs conséquences

a) Conséquences directes

Ces étalements du calendrier de réalisation des programmes d'armement, rendus nécessaires par nécessité technique ou du fait d'insuffisances budgétaires, ont en général pour conséquence d'entraîner la révision à la baisse du nombre des matériels commandés.

Les exemples de diminution de cibles abondent. Ce fut, dans le passé, le cas des chars Leclerc dont le nombre passa de 1400 à 408 ou celui des sous marins nucléaires lanceurs d'engins SNLE-NG, réduits de 6 à 4 pour un coût supérieur à celui initialement arrêté pour la production des 6 unités envisagées. C'est actuellement celui de six des sept principaux programmes en cours de réalisation (cf. tableau n° 1) : les Rafale, passés de 320 à 286 ; initialement d'un format de 215, puis de 120 appareils, la flotte des hélicoptères de combat Tigre est désormais au mieux arrêtée à 80 appareils ; les frégates FREMM passées de 18 à 11 ; le VBCI, dont le parc a été réduit de 700 à 630 ; l'hélicoptère NH90 enfin, dont la flotte sera de 160 unités alors que 220 appareils étaient prévus. Seul, le programme des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda a échappé actuellement à ce reformatage général, qui aboutit à doter les forces armées plus tardivement que prévu d'un nombre de matériels inférieur à celui retenu au départ.

b) Les effets cumulatifs

L'ensemble des défauts et des difficultés analysés ci-dessus est donc à l'origine, par effet cumulatif, de réductions de cibles et d'étalements de calendriers.

En pratique, les éléments qui viennent d'être successivement analysés interviennent conjointement, concourant ainsi à alimenter un processus cumulatif de dérapages.

Tout d'abord, des spécifications excessivement ambitieuses et complexes rendent difficile le respect des délais initialement prévus. En effet, tant les études de développement que, par la suite, le processus industriel de production, en sont rendus de réalisation difficile. Cela est d'autant plus vrai que les organisations industrielles chargées de développer et produire ces systèmes d'armes, elles-mêmes parfois complexes (notamment pour les programmes NH 90, Tigre, A 400 M …), ne parviennent que très difficilement à maîtriser les technologies de pointe mobilisées.

Surmonter de tels obstacles prend du temps, a un coût et entraîne de telles difficultés techniques que le système d'armes ne peut, la plupart du temps, être mis en place que dans des versions aux standards dégradés qualitativement par rapport aux performances attendues et aux spécificités retenues (situation affectant le Rafale, le Tigre et le NH90), lesdites spécificités n'étant que progressivement améliorées.

Ce premier ensemble de facteurs « industriels » et « techniques » entraîne diverses conséquences collatérales, qui, sans nécessairement toujours venir grever le coût de chacun des programmes, alourdissent pourtant leur « coût de possession » pour les armées, coût qui inclut notamment les dépenses d'entretien.

Le fait d'accepter la mise en service opérationnel de systèmes d'armes dans des versions non encore stabilisées entraîne au surplus la nécessité de les mettre a posteriori aux standards initialement attendus, démarche onéreuse et complexe.

Les matériels modernes faisant un usage massif de l'électronique et de l'informatique dont les obsolescences sont rapides (5 ans pour l'électronique), il faut engager dès leur mise en service d'onéreuses campagnes de modifications pour pallier les obsolescences de certains composants.

Différer la mise en service d'un matériel peut aussi avoir pour conséquence que, lorsqu'il devient opérationnel, il n'est plus adapté aux menaces nouvelles (cas du char Leclerc, et de l'hélicoptère de combat Tigre dont il a fallu modifier les caractéristiques).

Le retard enregistré dans la mise en œuvre opérationnelle oblige à prolonger, dans certains cas, l'utilisation des équipements existants, ce qui tout à la fois entraîne de nouveaux coûts supplémentaires d'entretien, sans pour autant permettre d'obtenir des taux de disponibilité satisfaisants, et peut même nécessiter des travaux de modernisation (par exemple, environ 300 M€ pour la modernisation des hélicoptères Cougar rendue indispensable du fait des retards de livraison des NH90). Dans d'autres cas, cela conduit à utiliser des équipements qui n'ont pas été

prévus pour les missions accomplies (comme la Marine l'a récemment fait pour suppléer la défaillance des hélicoptères Super Frelon).

Enfin, la complexité et la sophistication de ces nouveaux systèmes d'armes, loin d'alléger le coût d'entretien, entraînent bien au contraire des surcoûts non correctement anticipés au moment du lancement du programme. L'ampleur même de ces surcoûts peut conduire, si l'évolution géostratégique le permet, à limiter le nombre des appareils en service opérationnel en « remisant », par exemple, une partie du parc des chars Leclerc ou des hélicoptères Tigre, afin d'empêcher l'envol des dépenses d'entretien des matériels. Elles obligent, par ailleurs, à mettre en œuvre des éléments d'infrastructure supplémentaires : système de simulateurs pour limiter l'utilisation des appareils eux-mêmes tout en permettant la formation des opérateurs (pilotes et conducteurs, mais aussi mécaniciens), hangars pressurisés, etc...

Au total, ces diverses difficultés handicapent la réalisation des « contrats opérationnels », qui fixent les objectifs que les armées doivent atteindre afin de remplir efficacement leurs missions. En matière de transport aérien, par exemple, ce contrat n'est aujourd'hui satisfait qu'à hauteur de 38% [33], par les moyens propres des armées.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

Fondamentaux pour l'équipement de nos forces armées comme pour le maintien de la base technologique et industrielle de défense, les programmes d'armement connaissent un processus de conduite et un mode de gestion qui souffrent de deux déficiences principales :

- la première, globale, concerne leur insertion dans la programmation financière et capacitaire du ministère de la défense. Celle-ci est construite lors de la préparation d'une nouvelle loi ou lors des actualisations annuelles successives en supposant que les ressources prévues seront en totalité disponibles. Or, du fait de la sous-estimation des coûts comme, à un moindre titre, de l'utilisation des crédits prévus à d'autres fins, les besoins de financement des programmes s'avèrent toujours supérieurs aux ressources réelles disponibles. Ainsi, pour les deux dernières lois de programmation militaire, c'est une annuité complète qui, toutes causes confondues, a manqué à chaque fois. Par ailleurs, du côté de l'expression des besoins, jusqu'à une époque récente, le souci de renouveler indéfiniment les matériels principaux de chaque armée a primé sur la prise en considération de la capacité d'action interarmées ;

33) Rapport annuel de performance 2008 annexé à la loi de finances initiale pour 2009.

- la seconde concerne les programmes considérés individuellement, qui sont parfois l'objet de spécifications trop ambitieuses, subissent le plus souvent des dérives de coûts et des retards techniques, dans un cadre contractuel éventuellement mal adapté, et qui, lorsqu'ils sont conduits dans le cadre de coopérations internationales, souffrent de plus de durées excessives de gestation, de mauvaises répartition des travaux et de procédures de décision exagérément lourdes.

La conjugaison de ces causes provoque un inexorable étalement des programmes dans le temps, qui, outre la perte capacitaire qu'il implique, conduit à de nouveaux coûts du fait de la nécessité de maintenir en service des matériels anciens et de traiter les obsolescences de composants apparues sur les matériels nouveaux.

Dans ce contexte, la Cour prend acte des réformes très récentes de gouvernance des programmes telles qu'elles sont actuellement engagées et en souhaite le complet aboutissement, malgré les difficultés que certaines d'entre elles ne manqueront de soulever, de façon que soit mis un terme aux déficiences aujourd'hui constatées :

- lancement simultané de programmes onéreux,

- spécifications excessives,

- formes contractuelles parfois mal adaptées,

- absence de provisions pour aléas de volume suffisant,

- périmètre des programmes n'intégrant pas toutes les dépenses nécessaires à leur réalisation ;

- modes de coopération internationale trop souvent génératrices de surcoûts.

L'une des conditions fondamentales pour réussir ce redressement est la concentration des pouvoirs de décision et d'arbitrage - conférée en 2005 et confirmée par les décrets des 15 juillet et 6 octobre 2009 – entre les mains du chef d'état-major des armées, seul habilité désormais à évaluer en dernier ressort les besoins qualitatifs et quantitatifs des armées en matière d'équipements, déjà lancés ou à venir.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

L'insertion de la Cour des comptes sur « La conduite des programmes d'armement » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour en examinant l'organisation, les méthodes de programmation et les difficultés propres aux programmes, critique leur insertion dans la programmation financière et les dérives de coûts et de délais. En revanche, elle prend acte des réformes récentes de gouvernance.

L'analyse de la Cour n'est globalement pas contestable. Cependant, elle ne reflète pas suffisamment la réalité de la loi de programmation militaire et du processus de conduite des programmes d'armement, qui ne relèvent pas uniquement d'une logique financière mais recouvrent également d'autres aspects.

Un certain nombre de points mérite donc d'être précisé, en particulier sur les réductions de cibles et sur la polyvalence des matériels.

Ainsi, les réductions de cibles de certains programmes, contribuant mécaniquement aux dérives de coût unitaire, sont en réalité davantage la conséquence de la réduction du format des armées et de l'évolution du contexte stratégique que dues, comme l'estime la Cour, à des nécessités techniques ou à des insuffisances budgétaires.

L'exemple du Tigre est illustratif à cet égard : le prix unitaire de production est en effet passé de 33,5 M€ (pour une première cible, en période de guerre froide en 1987, de 215 hélicoptères), à 50,8 M€ (pour une cible actuelle de 80 hélicoptères).

La polyvalence des matériels, dont la Cour critique le coût, permet au contraire de réduire nettement le coût global d'une force en disposant des mêmes capacités militaires avec un nombre réduit de plates-formes. Elle diminue l'empreinte logistique des forces déployées. C'est un choix fondamental et irréversible sur le plan structurel pour les forces dont la réduction de format est imposée. C'est aussi un choix essentiel pour l'industrie, qui s'organise autour de grands programmes phares polyvalents et qui peut ainsi disposer des meilleurs matériels pour rester compétitive sur le marché mondial.

La Cour reconnaît qu'à l'avenir la conduite des programmes d'armement devrait s'améliorer grâce aux réformes engagées récemment.

En effet, de très importantes décisions ont été prises afin de faire progresser les performances du ministère notamment dans ce domaine, selon trois axes : la loi de programmation militaire, la gouvernance et la conduite des programmes.

La construction de la loi de programmation militaire 2009-2014.

Cette loi a été conçue comme un ensemble cohérent et global, constitué de l'ensemble de la mission de politique publique « défense », hors pensions. Elle programme ainsi les crédits d'équipement, les effectifs et la masse salariale associée, les crédits de fonctionnement et l'activité des forces, les investissements et le fonctionnement des autres organismes du ministère, ainsi qu'une provision pour le fonctionnement des opérations extérieures. Elle prend en compte, dès le début de son exécution, les économies sur le fonctionnement et les dépenses de personnel issues de la réforme du ministère pour maintenir un niveau élevé d'investissement tout au long de la période. Ce processus de redéploiement, effectif et déjà réalisé dès 2009, se poursuivra dans les années à venir compte tenu des prévisions de réductions d'effectifs.

La réforme de la gouvernance.

Trois mesures notamment prises à la suite du comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 sont de nature à remédier aux dysfonctionnements constatés par la Cour : le comité ministériel d'investissement, le comité financier interministériel et les nouvelles prérogatives du chef d'état-major des armées (CEMA).

- *Depuis janvier 2009, la mise en place du comité ministériel d'investissement (CMI) est effective. Cette instance de gouvernance a pour objectif de rationaliser les processus décisionnels relevant de l'investissement (programmes d'armement et d'infrastructure, soutien en service, études) et de garantir la maîtrise et l'optimisation des investissements, en cohérence avec les budgets disponibles et prévisionnels, tout en tenant compte d'impératifs capacitaires, industriels ou technologiques. Depuis le mois d'octobre 2008, le comité s'est réuni à dix reprises pour examiner plus de vingt sujets. Plusieurs dossiers ont permis le franchissement de jalons de programmes (MUSIS, FREMM ou FELIN).*

- *Le comité financier interministériel : nouvelle instance interministérielle dans laquelle le directeur du budget participe à un examen contradictoire de la « soutenabilité » de la programmation. Ce comité s'est déjà réuni trois fois depuis sa création.*

- *Renforcement de la clarté et de la cohérence des choix à exercer avec les nouvelles prérogatives du CEMA pouvant arbitrer les besoins capacitaires.*

L'amélioration de la conduite des programmes d'armement.

Le ministère de la défense met actuellement en œuvre plusieurs actions destinées à favoriser leur déroulement, en particulier des équipes de programme intégrées et un coût global de possession mieux pris en compte.

C'est ainsi qu'un nouveau découpage est mis en place en six stades du cycle de vie des opérations d'armement afin de favoriser la coordination des différents acteurs. Pour les stades de conception et de réalisation, la direction est désormais conjointe en équipe de programme intégrée (EDPI) entre le directeur de programme et l'officier de programme.

Le coût global de possession est dorénavant pris en compte ab initio.

L'acquisition d'équipements de sécurité engage l'Etat sur le long terme et les coûts supportés doivent tous être intégrés, comme le coût d'exploitation, le coût de soutien en service, le coût de mise à niveau et de modernisation de l'équipement ou le coût de son démantèlement.

La maîtrise du coût de possession nécessite que la conception du matériel soit ainsi optimisée.

Le coût de possession sera donc désormais présenté et actualisé régulièrement dans les documents de programme, au-delà de la seule part d'acquisition.

***

Observations complémentaires détaillées sur le texte même de l'insertion

***Introduction (page 35 – dernier paragraphe)** : « Il en résulte un constat commun : par rapport aux objectifs initialement retenus, les programmes d'armement considérés ont tous été affectés dans leur réalisation par des dérapages temporels et des dérives financières. »

Les termes de dérapage et de dérive sont excessifs. La généralisation de la critique l'est également : c'est ainsi que les programmes d'armement MINREM et BPC, parmi d'autres, sont exemplaires en termes de respect des objectifs initiaux.

Par ailleurs, ni les éventuels décalages temporels, ni les éventuels surcoûts par rapport aux prévisions amont initiales (qui restent en général dans des limites acceptables eu égard à la complexité de la conduite des programmes d'armement et à la durée de leurs cycles) ne conduisent, en soi, à réduire les capacités par rapport aux spécifications retenues. Les modifications éventuelles de capacités résultent principalement d'évolutions décidées notamment en fonction des retours d'expérience et de l'évolution du besoin opérationnel.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement – A- L'organisation du ministère de la Défense – 1- Les réorganisations intervenues jusqu'en 2009 -« La multiplicité des décideurs….lancement quasi simultané de plusieurs programmes majeurs :… ».

Le programme char Leclerc a été lancé en 1982, le porte-avions Charles de Gaulle en 1985 et le Rafale en 1989. Les programmes PA CDG et Leclerc sont actuellement clos.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement – A- L'organisation du ministère de la Défense – 2- les réformes en cours

La réussite du comité financier apparaît effectivement aujourd'hui comme une condition nécessaire, mais ce nouvel organisme ne doit pas se substituer aux instances ad hoc du ministère de la défense qui statuent en opportunité. Il doit rester un lieu d'échange et d'information sur la soutenabilité financière globale de la programmation.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement - B- La programmation financière – 1- L'évolution du périmètre de la programmation

Les actions 8 (promotion et valorisation du patrimoine culturel) et 9 (communication) du programme 212 (soutien de la politique de la défense), bien qu'appartenant à la mission « défense », ne sont pas décrites en LPM. En effet, ces deux actions, en provenance du programme 167 ont rejoint le programme 212 en début de gestion 2009, à une date postérieure à la LPM.

« Cette globalisation porte toutefois le risque que le budget d'investissement, consacré pour l'essentiel à des programmes d'armement, ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnel et de fonctionnement ».

La LPM est un ensemble cohérent comportant non seulement une programmation des ressources du ministère mais également des orientations sur les équipements associés à cette programmation dont le degré de réalisation fait l'objet d'évaluations régulières.

En outre, la LPM 2009-2014 prend en compte, dès le début de la programmation, les économies sur le fonctionnement et les dépenses de personnel issues de la réforme du ministère pour maintenir un niveau élevé d'investissement tout au long de la période. Ce processus de redéploiement au profit des équipements, déjà effectif dès 2009, se poursuivra dans les années à venir compte tenu des prévisions de réductions d'effectifs.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement - B- La programmation financière – 2- Les difficultés récurrentes du processus de programmation militaire, b) Des provisions mal déterminées

La Cour observe que des progrès ont été réalisés dans le domaine du provisionnement pour risques, pour certains programmes, ainsi que par le recours à des lignes de besoins financiers mutualisés pour faire face aux aléas. Elle regrette toutefois que ce dispositif n'ait pas été étendu pour couvrir des « aléas extraordinaires non prévisibles » (comme la perte d'un prototype d'avion).

La mutualisation des risques au sein du programme constitue un niveau acceptable pour faire face à la plupart des aléas exceptionnels, mais il est exact que le programme n'est pas engagé à couvrir tous les aléas extraordinaires non prévisibles.

S'agissant de la mise en place d'une provision de niveau ministériel, telle que suggérée par la Cour, il convient de rappeler les actions engagées afin de mieux maîtriser les coûts des programmes d'armement et de renforcer la gouvernance ministérielle des investissements, au travers notamment du comité ministériel d'investissement (CMI), afin de maîtriser les aléas de la programmation.

D'autres actions sont en cours ; dans le cadre du projet de révision générale des politiques publiques (RGPP), de renforcement de la fonction financière qui doit notamment mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire.

Ces actions sont privilégiées par le ministère par rapport à la constitution d'une provision, dont le calibrage soulèverait des difficultés méthodologiques et dont les crédits pourraient in fine faire défaut à des opérations prioritaires identifiées. Une telle provision serait sans doute également peu conforme à l'esprit de la LOLF et de la justification des crédits au premier euro.

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes – A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement, 1) La faiblesse des travaux préalables à la décision du lancement

« L'insuffisance de ces travaux préparatoires est source de difficultés de tous ordres et de dérives financières pour beaucoup de programmes lancés dans les années 1990. Le cas le plus emblématique est celui de l'avion militaire de transport A 400 M ».

Le programme européen A400M, programme en coopération conduit par l'OCCAR selon un contrat de droit commercial, est un cas particulier qui n'est pas représentatif de l'ensemble des programmes d'armement.

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes – A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement 2) La recherche de performances technologiques ambitieuses

« La recherche de performances technologiques ou militaires excessives est souvent reprochée au ministère de la défense. Celle-ci est à l'origine de difficultés industrielles, tant en développement qu'en production, entraînant des accroissements de délais, des surcoûts et une perte de compétitivité à l'exportation ».

La performance technologique n'est pas nécessairement à l'origine d'une perte de compétitivité à l'exportation, la haute technologie pouvant être au contraire un critère favorable comme on le voit dans les discussions avec les Etats clients, relatives à des produits de performance comme le Rafale.

« La Cour relève cependant que, dans certains cas, le niveau de performance des matériels se révèle sans rapports avec les besoins militaires réels » (à lier avec « des spécifications excessivement ambitieuses et complexes rendent difficile le respect des délais initialement prévus » *au II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes- C- D'importants retards de réalisation- 2- Leurs conséquences, b) Les effets cumulatifs).*

Le terme « actuels » serait mieux approprié que le terme « réels ».

Ainsi, pour le char Leclerc, sa capacité de tir en roulant a été spécifiée pour faire face à un adversaire doté de chars performants en engagement haute intensité, qui était la référence en termes de menace lors de la conception du système. Cette fonction a été intégrée dans le char Leclerc ab initio *bien avant les engagements actuels. Cette fonction détenue pourrait s'avérer primordiale en cas de résurgence, qui ne peut être exclue, d'un scénario haute intensité. Par ailleurs, quel que soit l'engagement, cette capacité de tir en roulant confère au char une nette supériorité tactique, ainsi qu'une moindre vulnérabilité face aux tirs des adversaires.*

De même, l'A400M est un exemple d'une exigence initiale de performance permettant, avec un seul appareil, de remplir les missions de transport stratégique (croisière à Mach élevé en haute et moyenne altitude avec une bonne charge offerte) et de transport tactique (atterrissage sur terrains sommaires, largage de charge et de personnels, capacité de navigation tactique…). Compte tenu de ce principe posé en début de développement, le niveau d'exigence pour les performances militaires de l'A400M n'est pas excessif.

Le niveau de performance des matériels est évalué dans des circonstances différentes tout au long de la vie de ces équipements. On ne peut effectuer un raisonnement de type inductif à partir d'un exemple choisi à dessein sans, dans le même temps, reconnaître que la surprise stratégique, de type conflit de haute intensité, peut rendre les spécifications d'un équipement pertinentes. Ce qui importe c'est le potentiel d'évolutivité des équipements, notion qui n'est pas suffisamment mise en exergue dans le paragraphe suivant relatif à la polyvalence des équipements.

En ce qui concerne « La polyvalence des matériels *», la polyvalence permet de réduire nettement le coût global d'une force en disposant des mêmes capacités militaires avec un nombre réduit de plates-formes. Elle diminue l'empreinte logistique des forces déployées. C'est un choix fondamental et irréversible tant sur le plan structurel pour les forces dont la réduction de format est imposée que pour l'industrie qui s'organise autour de grands programmes phares polyvalents. Cette polyvalence relève également d'un choix de politique industrielle visant à permettre aux industriels de disposer des meilleurs matériels pour rester compétitifs sur le marché mondial des matériels d'armements.*

Il ne peut être reproché le coût des plates-formes polyvalentes considérées comme sur-sophistiquées sans mettre en rapport le coût d'une flotte composée de plus de matériels monomission.

Par ailleurs, la réalité du terrain opérationnel éclaire la justesse ou non des choix faits sur les programmes :

On ne peut à la fois :

* *reprocher la polyvalence du Rafale, qui se montre assez, voire très bien adapté aux théâtres d'opérations auxquels il participe depuis sa mise en service, 20 ans après le lancement du programme et qui autorise de disposer d'un nombre moindre d'avions de combat ;*

* *reprocher la performance du Leclerc sur une fonction clairement spécialisée et adaptée à un conflit donné, dont la probabilité d'occurrence est très faible à court terme.*

Ces deux exemples démontreraient à eux seuls l'intérêt de la polyvalence pour les plates-formes « majeures ».

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes – A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement 3) Le coût de la préférence nationale ou européenne

« Le recours à l'achat d'avions de transport produits par des pays tiers pour l'équipement de l'armée de l'air aurait permis de doter plus rapidement les forces françaises des moyens de projection qui leur font défaut et n'aurait sans doute pas été plus onéreux ».

Cette possibilité a été étudiée, mais le résultat donne un rapport capacitaire moindre. L'affirmation de la Cour est d'ailleurs contradictoire avec le rapport Lelong de 1998 sur l'ATF (avion de transport futur) qui, après analyse des différentes solutions, russes avec l'Antonov, américaines avec le C17 et le C130J, conclut que la décision de construire l'ATF constitue sans aucun doute la bonne décision, tant sur le plan opérationnel et capacitaire que selon des critères budgétaires, de promotion de l'industrie européenne de défense, et de contribution au développement de l'économie européenne.

Extrait du rapport Lelong du 26 novembre 1998 : « En prenant la décision de construire l'ATF, on répond aux besoins de la Défense, on respecte les impératifs budgétaires, et on consolide l'industrie aéronautique européenne. En reportant cette décision, on achète américain ».

Il convient aussi de souligner que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale pose les bases d'une stratégie industrielle de la France organisée en 3 cercles :

- *un cercle de souveraineté, qui regroupe les capacités technologiques et industrielles dont la France conservera une maîtrise nationale ;*

- *un cercle européen, que la France considère comme le cadre de référence pour la majorité de ses acquisitions de défense et de sécurité ;*

- *un cercle mondial, pour tous les équipements dont la sécurité d'approvisionnement et la liberté d'emploi ne sont pas directement en jeu.*

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes – A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement

6) La dérive des coûts

Il convient de séparer clairement les programmes en phase de conception et les programmes en phase de réalisation au début de la loi de programmation militaire (LPM), sujet évoqué lors du contrôle de la Cour sur l'exécution de la LPM 2003-2008. En effet, la dérive des programmes en phase de réalisation est extrêmement faible et, en tout état de cause, l'augmentation des devis de l'ensemble des programmes de cette LPM (évaluée à 7 Md€ pour un total de 125 Md€) reste limitée à 5,6 %.

S'agissant du sous-marin d'attaque Barracuda, le montant de 8,7 Md€ est celui du document de suivi (DS) 2009 aux conditions de janvier 2009. Il est en augmentation de 144 M€^{2006} à la suite de la prise en compte des orientations du Livre blanc et de la LPM 2008-2013, par rapport au devis de 7,87 Md€^{2006} établi au lancement du programme. Le devis du programme pris en compte dans les travaux de programmation 2003-2008 était de 6,1 Md€^{2006}. L'écart, à conditions économiques identiques, est donc de 1,77 Md€^{2006} et s'explique par :

● *<u>le changement de statut de DCN</u> : la prise en compte de la TVA (sur la part propre DCN), les effets « assurances de responsabilité civile » et « taxe professionnelle », et l'évolution du coût des facteurs entre 2001 et 2006 (dont l'évolution de la masse salariale des ouvriers d'Etat et l'effet mécanique de la conversion des contrats des autres personnels) induisent un surcoût évalué à 0,86Md€^{2006}*

● *<u>l'augmentation du déplacement du sous-marin</u> : par rapport aux estimations initiales qui prenaient l'hypothèse d'un objectif ambitieux de déplacement de 4 000 t, et à l'issue des études de conception et de définition très encadrées sur ce paramètre structurant, le déplacement final, de 4 650 t, tient notamment compte de conditions de logement de l'équipage plus conformes, au regard de la réglementation de sécurité et santé au travail en vigueur ; cette évolution induit un surcoût évalué à 0,33Md€^{2006}*

● *<u>des évolutions liées à la chaufferie nucléaire</u> : le résultat des études de sûreté, la hausse du coût de certaines fournitures propres à la chaufferie, dont la piscine neutronique et le management des interfaces entre DCN et AREVA-TA induit un surcoût évalué à 0,34M€^{2006}.*

● *Par ailleurs, <u>diverses évolutions techniques</u> nécessaires à la supériorité acoustique du sous-marin et concernant la conception et la réalisation du système de combat ainsi que des provisions pour la logistique initiale induisent un surcoût évalué à 0,24Md€$^{2006.}$*

Le changement de statut de DCN et les évolutions liées aux mesures de sûreté induisent 1,2 Md€^{2006} de plus sur le programme Barracuda (sur 6,1 Md€^{2006}). Ces facteurs exogènes représentent à eux seuls 60 % du surcoût.

« Une provision financière, initialement prévue, a été parfois supprimée pour faire baisser artificiellement le devis de certains programmes : tel a été en particulier le cas du programme des nouveaux missiles stratégiques M 51 dans les années 90 ».

La suppression évoquée dans le cas du programme M51 correspond à une prise de risque mesurée, un nombre d'essais en vol limités principalement.

« Evolution des prix unitaires »

L'analyse faite à partir des prix unitaires pour critiquer les surcoûts des programmes est erronée, d'autant qu'elle est exprimée quantitativement en pourcentage :

- *le prix ou coût unitaire moyen des matériels augmente quand la quantité totale de matériels diminue ; c'est une vérité technique, industrielle, comptable et factuelle, dont l'effet est d'autant plus visible que les quantités sont faibles ;*
- *cet état de fait ne traduit pas une non maîtrise des coûts mais traduit une réalité, à savoir que le coût des premiers matériels de série est plus élevé que celui d'un rang de production plus élevé ;*
- *sans enlever de l'intérêt à une analyse sur les coûts unitaires, ne peut ainsi être qualifiée de surcoût – évalué comme tel en pourcentage dans le rapport – pour l'Etat la variation du coût unitaire moyen induite par une réduction de cible (exemple du Tigre), pour la part résultant de la suppression des derniers exemplaires de série, les moins coûteux.*

Le tableau de la Cour peut être utilement complété par le PU (prix unitaire) de production, initial et actuel.

Evolution des prix unitaires (PU)

M€	Quantité initiale	Quantité actuelle	Coût initial	Coût actuel	PU initial	PU actuel	A % du PU	PU de production		
								initial	actuel	hausse
Rafale (avions de combat)	320	286	39 073	40 690	122,1	142,3	16,50%	96,6	101,1	4,70%
Tigre (hélicoptères de combat)	215	80	8 899	5 898	41,4	73,7	78,10%	33,5	50,8	51,80%
SNLE (sous-marin lanceur d'engins)	6	4	16 186	17 130	2 698	4 282	58,70%	2 054,00	3 096,90	50,80%
FREMM (frégate)	17	11	9 105	7 818	535,6	710,7	32,70%	428,7	550,2	28,30%
Barracuda (sous-marin nucléaire d'attaque)	6	6	8 562	8 718	1 427	1 453	2%	1 068,20	1 092,50	2,30%
VBCI (véhicule blindé)	700	630	2 490	2 867	3,56	4,55	27,80%	2,5	3,2	29,10%
NH 90 (hélicoptère)	220	160	8 787	7 759	39,9	48,5	21,40%	37	38,6	4,50%

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes - B : Les insuffisances propres aux programmes réalisés en coopération

La décision de lancer un programme en coopération fait l'objet d'une analyse au cas par cas en raison de la complexité à instruire, des divergences sur le besoin entre les différents Etats intéressés, entre les contraintes calendaires pour éviter des trous capacitaires et des intérêts technico-industriels propres à chaque nation. Le constat fait par la Cour montre que chaque option retenue comprend des avantages mais également des inconvénients.

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes - C – D'importants retards de réalisation – 2 - Leurs conséquences, a) Conséquences directes

« Les exemples de diminution de cibles abondent »

La rédaction semble attribuer en totalité les réductions de cibles à des nécessités techniques ou des insuffisances budgétaires : il conviendrait de prendre également en compte les paramètres du contexte géostratégique et du volume des forces armées qui décroît de façon régulière (et importante depuis la professionnalisation). L'adaptation des cibles des programmes en est également la conséquence et, à ce titre, l'aspect géostratégique a joué un rôle majeur dans la diminution de cible du programme Leclerc. La réduction de la composante aéroportée de la force aérienne stratégique décidée par le Président de la République en est également une illustration.

Les programmes subissent des réductions de cible liées à la réduction du format des armées et à l'évolution du contexte stratégique, ce qui contribue mécaniquement aux dérives de coût unitaire constatées.

L'exemple du Tigre est illustratif de ces réductions de cible.

La première évaluation de la cible Tigre pour les années 2000 a été faite en 1987 en période de guerre froide. Cette cible a été établie à 215 Tigre, répartie entre 75 HAP (hélicoptère appui-protection) et 140 HAC (hélicoptère anti-char).

En 1994, à la suite d'une réévaluation des besoins consécutive à la chute du mur de Berlin, la cible a été maintenue à 215, mais la répartition des versions a été modifiée pour aboutir à 115 HAP au lieu de 75 et à 100 HAC au lieu de 140.

Dans la LPM 1997-2002, le besoin capacitaire identifié était de 180 hélicoptères de combat. La revue des programmes de 1998 entérinait cette cible de 180 hélicoptères de combat sans autre précision.

La cible de 120 Tigre est ensuite officialisée dans le cadre du modèle d'armée 2015.

Enfin, les travaux du Livre blanc ont retenu une cible de 80 hélicoptères de combat (cible actuelle) pour répondre aux nouveaux contrats opérationnels.

Conclusion

« Le souci de renouveler indéfiniment les matériels principaux de chaque armée » *est un terme excessif.*

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'insertion sur « la conduite des programmes d'armement », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour propose une analyse synthétique des difficultés rencontrées et des défauts constatés dans la conduite des programmes d'armement et formule des recommandations visant à les réduire à l'avenir.

Je ne peux que partager le constat posé par la Cour selon lequel, par rapport aux objectifs initialement prévus, les programmes d'armement examinés ont été affectés dans leur réalisation par des dérives financières et des dérapages temporels conduisant, in fine, à doter les forces armées plus tardivement de matériels moins nombreux.

Je partage également très largement l'analyse de la Cour sur les causes de ce constat : sous-estimation par le ministère de la défense du coût prévisionnel des programmes, notamment des programmes non encore lancés, ainsi que du coût des facteurs de production (les provisions pour hausses économiques n'étant pas assises sur les formules réelles de révision de prix[34]), surspécification technique des matériels commandés, préférence pour les programmes nationaux et réticence à acheter des matériels d'origine étrangère moins onéreux disponibles

34) Je note toutefois à ce sujet que les formules de révision de prix n'intègrent l'évolution du coût des matières qu'avec une pondération de 4%, contre 65% pour le coût du travail. Il me paraît donc excessif de considérer, comme le fait la Cour, qu'une crise de trésorerie a pu affecter au début des années 2000 certains programmes, dont le Rafale, du fait d'une forte hausse du coût des matières premières. Au demeurant, les hausses du prix des matières sont généralement suivies de baisses, ce qui devrait permettre aux programmes d'armement, de durée longue, d'absorber les hausses passagères.

« sur étagère », surcoûts et retards des programmes réalisés en coopération européenne.

La dérive des coûts des programmes d'armement constitue aussi, pour mon ministère, un sujet de préoccupation majeur. Je rejoins la Cour pour considérer que les indicateurs annuels de performance calculés par le ministère de la défense pour mesurer la maîtrise du coût des programmes ne rendent encore que partiellement compte de l'ampleur de la dérive des coûts. En premier lieu, en raison d'un effet d'optique : selon les rapports annuels de performance présentés les années passées au Parlement, le coût d'un programme dérive en moyenne d'environ 2% par an. Ce qui peut paraître raisonnable au premier abord signifie en réalité que dans le cas d'un programme étalé sur 10 ans (resp. 20 ans), la dérive du coût atteint 22% (resp. 49%) par rapport au devis initial. En second lieu, parce que ces indicateurs ne portent que sur les programmes en phase de réalisation, et non sur ceux qui sont encore en phase de conception, mais déjà prévus, et à ce titre financièrement « provisionnés » dans la programmation sur la base du devis de conception.

En revanche, certaines analyses de la Cour sur l'exécution budgétaire de la loi de programmation 2003-2008 me paraissent devoir être précisées, voire corrigées.

La Cour relève ainsi que diverses charges étrangères à la LPM ont été imputées sur les crédits d'équipement à hauteur de 3 Md€, dont 900 M€ de surcoûts nets liés aux OPEX. Il convient de préciser que la quasi-totalité de ces 900 M€ de surcoûts OPEX, soit 800 M€, a été financée par une ressource supplémentaire, constituée des reports de crédits issues de la LPM précédente, et n'a donc pas pesé sur l'exécution budgétaire de la LPM 2003-2008.

La Cour relève également que des dépenses d'équipement non prévues par le ministère de la défense lors de l'élaboration de la LPM ont dû être prises en compte à hauteur de 7 Md€ du fait de la sous-estimation du coût de certains programmes, de la sous-estimation des hausses économiques retenues lors du lancement des programmes ou encore de la nécessité de faire face à des besoins opérationnels nouveaux. La sous-estimation volontaire du coût des programmes par le ministère de la défense[35] peut certes s'analyser, d'une certaine manière, comme une impasse de financement de la LPM par rapport à un contenu physique sous-jacent donné (en termes de matériels devant être acquis et mis à disposition des forces) ; mais la bonne exécution budgétaire de la LPM ne saurait pour autant, à ce titre, être mise en cause : le ministère du

35) Évoquée notamment ***page 48*** *de l'insertion.*

budget ne peut être considéré comme responsable de l'insuffisante cohérence physico-financière de la LPM 2003-2008. Les besoins nouveaux apparus en cours d'exécution de la loi de programmation ne peuvent, eux non plus, être considérés comme ayant entaché la bonne exécution budgétaire de la LPM : il appartient au ministère de la défense d'arbitrer entre les besoins qu'il juge prioritaires, au sein d'une enveloppe de ressources allouée.

La Cour en vient à conclure qu' « au total, ces deux facteurs (ont) conduit à un besoin non financé cumulé de près de 11 Md€, soit l'équivalent d'une année entière de programmation ». Compte tenu de mes remarques précédentes, cette présentation des choses me paraît erronée, et je ne peux partager la conclusion de la Cour : du point de vue budgétaire, je considère que la LPM 2003-2008 a été largement respectée.

Si les dotations budgétaires en LFI et LFR ont été globalement conformes à celles prévues dans la LPM, la Cour regrette que la gestion restrictive de ces crédits ait amputé les ressources effectivement disponibles d'un montant proche de 1 Md€. Je relève que cela ne représente que 1% de l'ensemble des crédits de la période : les difficultés qui ont pu en résulter peuvent donc certainement être relativisées.

La Cour relève à juste titre comme une novation majeure de la loi de programmation militaire 2009-2014 le fait que cette dernière recouvre l'ensemble des crédits de la « mission défense », et non plus les seuls crédits d'équipement, et souligne que cette évolution est bien dans l'esprit de la LOLF. Je précise que la globalisation de la programmation vise aussi à permettre au ministère de la défense de bénéficier intégralement des économies de masse salariale et de dépenses de fonctionnement dégagées par les réformes en cours, que ces dernières résultent de la revue générale des politiques publiques ou du Livre Blanc, sous forme d'une hausse substantielle de ses crédits d'équipement. Ce « retour » intégral des économies réalisées constitue une dérogation au regard du traitement réservé aux autres ministères. La Cour relève que cette globalisation comporte toutefois le risque que le budget d'investissement ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnel et de fonctionnement. Pour les dépenses de personnel, par nature difficiles à programmer sur plusieurs années, je note que le rapport annexé à la loi a prévu une clause de sauvegarde. Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de fonctionnement dépend étroitement de la réussite des réformes engagées par le ministère.

La Cour salue les réformes récentes de gouvernance des programmes, notamment la création du comité ministériel d'investissement et du comité financier. Ce dernier, dont le directeur du Budget est membre, répond à la nécessité de mieux garantir la soutenabilité de la programmation et de prévenir l'apparition d'une « bosse » de paiements. Ce comité financier constitue à la fois une instance de concertation interministérielle, ayant vocation à assurer une plus grande transparence financière de l'impact des décisions d'investissement, et une instance de conseil et d'alerte auprès des autorités politiques. Il donnera un avis sur la soutenabilité de la programmation, et sur les mesures de redressement proposées le cas échéant par le ministère de la défense pour la garantir. Il va de soi que le comité financier ne pourra jouer utilement son rôle que s'il est en mesure de formuler un avis en amont des jalons structurants de la vie des programmes d'armement, à commencer par les décisions de lancement de conception ou de réalisation prises après examen en comité ministériel d'investissement.

La gestion du personnel de la navigation aérienne : une organisation du travail opaque, des négociations sociales déséquilibrées

PRESENTATION

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) est l'une des huit directions d'administration centrale du ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Elle bénéficie cependant d'une réelle autonomie au sein du ministère, car ses missions sont principalement financées par des redevances perçues auprès des compagnies aériennes, et retracées dans le budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA) et non dans le budget général. Au 31 décembre 2008, 13 048 agents étaient affectés à la DGAC.

La DGAC assume quatre missions : elle est responsable du transport aérien, des infrastructures et de la régulation économique (direction du transport aérien), de la sécurité (direction de la sécurité de l'aviation civile), de la formation des personnels aéronautiques (école nationale de l'aviation civile et service d'exploitation de la formation aéronautique), enfin de la navigation aérienne (direction des services de la navigation aérienne). Les effectifs de la DGAC sont concentrés sur cette dernière mission, la direction des services de navigation aérienne (DSNA) représentant près de 60 % des effectifs.

63 % des agents de la DGAC appartiennent aux quatre corps dits « techniques » : 754 ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (IEEAC) aux postes d'encadrement ; 4 315 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA ou contrôleurs aériens) qui assurent le contrôle aérien proprement dit ; 1 494 ingénieurs

électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne (IESSA) chargés de développer, installer et assurer la maintenance des systèmes et des équipements ; 1 707 techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC) qui assistent les ingénieurs et assurent le contrôle aérien des petits aérodromes.

La gestion des corps techniques, et tout particulièrement celui des contrôleurs aériens, constitue une question sensible au sein de la DGAC. Une grève de ces agents se répercute directement sur le trafic aérien et a donc un coût important pour l'ensemble de l'économie du secteur. La politique des ressources humaines de la DGAC a été, plus que dans d'autres administrations, conduite avec le souci de limiter les conflits avec ces personnels. Tel est le rôle principal des protocoles triennaux qui encadrent depuis 1988 les relations sociales de la DGAC.

La Cour avait examiné ce mode de gestion des relations sociales dans un rapport public thématique de 2002 consacré à la navigation aérienne. Elle avait alors recommandé à la DGAC de poser la question de la pérennité de ces protocoles. En tout état de cause, il lui apparaissait nécessaire de limiter leurs effets sur les charges de personnel et de mettre l'accent sur des contreparties mesurables en termes de qualité et de souplesse d'organisation du service. Examinant en 2006 les suites données à ses recommandations, la Cour avait noté que certains progrès avaient été réalisés, mais que les principaux défauts n'avaient pas disparu. La Cour a réexaminé cette question en 2009, à l'approche de la fin du protocole 2007-2009. Elle a constaté que, pour l'essentiel, la situation n'avait toujours pas été redressée.

I - Une organisation du travail opaque qui pose des problèmes de productivité et de sécurité

A titre liminaire, il convient de noter que l'organisation du travail est contraignante pour les contrôleurs de la navigation aérienne : les centres fonctionnent en continu, les horaires sont variables, partiellement nocturnes, les congés sont limités pendant la période où les agents souhaiteraient le plus les prendre (mai à septembre). Par ailleurs, le métier de contrôleur exige une concentration et induit un stress parfois intense.

A - Des vacations[36] longues et peu nombreuses

Les règles d'organisation théoriques du travail des contrôleurs prévoient qu'ils peuvent assurer des vacations d'une durée maximum de 11 heures, avec un temps de pause qui doit être égal à 25 % de la durée de la vacation. Un contrôleur, dont le temps de pause se réduirait au minimum réglementaire, serait ainsi amené lors d'une vacation à tenir son poste pendant 8 heures et 15 minutes au total, ce qui est considérable. A Eurocontrol[37], les vacations sont au maximum de 8 heures, avec 30 minutes de réunion et 25 % de temps de pause. Un contrôleur ne peut donc tenir son poste que pendant 5 heures trente pendant la durée d'une vacation.

Organisation du contrôle aérien

La gestion des avions qui survolent le territoire français au dessus de 3600 mètres d'altitude (espaces aériens supérieurs) est effectuée par cinq **centres en route de la navigation aérienne**. Pour la région parisienne, il s'agit du centre en route d'Athis-Mons. Les avions qui amorcent leur descente vers une plateforme ou engagent leur ascension depuis un aéroport sont pris en charge entre 900 et 3600 mètres par des **centres d'approche**. En région parisienne, il y a deux centres d'approche : l'un à Orly et l'autre à Roissy. Enfin, les avions qui atterrissent ou qui décollent sont pris en charge par les **tours de contrôle** jusqu' à 900 mètres d'altitude

Les contrôleurs sont **qualifiés** pour assurer le contrôle aérien sur l'ensemble des **secteurs** de l'espace aérien gérés par l'organisme au sein duquel ils sont affectés. Lorsque ces organismes gèrent des espaces aériens trop importants, et afin de limiter le temps de formation des contrôleurs, des **zones de qualification** sont délimitées. Dans ce cas, les contrôleurs ne peuvent assurer la navigation aérienne que dans la zone pour laquelle ils sont qualifiés. Chaque zone fonctionne comme un centre de contrôle autonome.

Le trafic aérien est géré sur des **positions de contrôle, autrement dit des postes de travail.** Deux contrôleurs aériens sont présents, en principe, sur chacun de ces postes de travail. Ils sont responsables des avions en vol sur un ou plusieurs secteurs de l'espace aérien. Les secteurs couverts par une position de contrôle évoluent en fonction du trafic. Lorsqu'il y a peu de trafic (par exemple la nuit), l'ensemble des secteurs d'un même centre peuvent être regroupés sur une seule position. En revanche, lorsque le trafic est important, les secteurs aériens sont redistribués sur un nombre plus important de positions de contrôle.

36) Les vacations sont les plages de travail des contrôleurs aériens
37) Organisme européen de gestion de la navigation aérienne, dont le centre de Maastricht gère les espaces supérieurs du Benelux et du nord de l'Allemagne.

Les règles en vigueur à la DGAC sont donc contradictoires avec l'objectif de sécurité, puisque les contrôleurs sont présents peu souvent mais pour des périodes très longues. Lors d'une vacation avec un temps de pause réduit au strict minimum, un contrôleur français travaille 2h45 de plus que son collègue d'Eurocontrol, alors même que, sur l'année, la durée théorique du travail du contrôleur français est inférieure de 180 heures à celle de son homologue européen.

Cette longueur excessive des vacations est liée à l'organisation du cycle de travail qui est fondée sur la base, très contraignante pour l'administration, d'un jour de travail sur deux. Cette règle a été établie pour limiter le nombre de trajets domicile – travail pour les contrôleurs. Elle se traduit par des cycles qui voient alterner trois jours de travail et trois jours de repos. Les contrôleurs français ne peuvent donc pas assurer plus de 155 vacations par an. Ils bénéficient ainsi de 97 jours de congés ou de repos[38]. Les contrôleurs d'Eurocontrol doivent, quant à eux, assurer 183 vacations par an[39]. Ils bénéficient donc de 28 jours (5 semaines) de vacances ou de repos de moins que les contrôleurs français.

B - Le phénomène des *clairances*

1 - Un temps de travail effectif probablement inférieur à 100 jours

Le travail des contrôleurs est très largement géré par le chef d'équipe. Cette organisation qui responsabilise l'encadrement intermédiaire n'est pas mauvaise en soi, mais entraine des dérives inquiétantes et notamment les « clairances ». Le terme clairance désigne les autorisations données par les contrôleurs aux pilotes. Il est également utilisé par les contrôleurs pour désigner l'autorisation officieuse d'absence que leur donne leur chef d'équipe, alors que l'équipe doit assurer une vacation. En effet, les équipes sont constituées pour faire face à un trafic maximum. A certaines périodes de l'année, notamment dans les centres où le trafic est cyclique, les effectifs se retrouvent surdimensionnés. Le chef d'équipe autorise donc certains contrôleurs à s'absenter. Tant dans sa réponse au référé du Premier président de la Cour des comptes que dans le rapport établi le 24 septembre 2009 à la demande du secrétaire d'Etat chargé des Transports suite à deux articles publiés la

38) Sur la base de 252 jours ouvrés par an

39) Dans le cadre d'un accord de réduction du temps de travail négocié avec les syndicats, le nombre de vacations va être progressivement réduit. En 2013, les contrôleurs d'Eurocontrol n'assureront que 169 vacations. En contrepartie, leur jours de congés ont été réduits et la flexibilité de l'organisation du travail renforcée.

veille dans un quotidien national, la direction générale de l'aviation civile a reconnu l'existence de ce phénomène qui peut alléger sensiblement le temps de travail réel des contrôleurs.

Dans le cadre des deux derniers protocoles, des mesures ont été prises pour tenter de restreindre ces pratiques : obligation de suivre les formations pendant les périodes où le trafic est plus faible, limitation des congés pendant les périodes de trafic important, modulations dans la définition des tours de service,… Ces flexibilités n'ont eu qu'un effet limité sur la productivité, telle qu'elle est désormais mesurée.

La DGAC a en effet introduit dans les centres de contrôle en route un indicateur qui permet d'estimer l'ampleur possible du phénomène de clairances. Cet indicateur compare le « potentiel réalisé », c'est-à-dire le nombre d'heures d'ouverture effective des positions de contrôle[40], et le « potentiel théorique », c'est-à-dire la somme des heures que l'ensemble des contrôleurs du centre doivent théoriquement effectuer annuellement. Or, le niveau de cet indicateur est extrêmement faible (0,48 en 2008) avec des disparités importantes entre les centres (0,38 au centre d'Athis-Mons entre 2005 et 2007). En d'autres termes, avec le même effectif, il serait possible d'ouvrir environ deux fois plus de positions de contrôle.

En 2008, le temps annuel moyen de travail effectif par contrôleur était estimé à 483,84 heures, soit 84 vacations par an, en considérant que le temps de travail par vacation est de 5h45, alors que la durée théorique est de 8h15[41]. Même en y ajoutant les jours de formation[42], les contrôleurs ne travailleraient que 99 jours par an, soit 20 semaines[43]. Le phénomène de clairance paraît donc massif. Les contrôleurs bénéficieraient ainsi de 56 jours d'absence officieux (soit 11 semaines), en plus des 97 jours de congés ou de repos officiels (soit 20 semaines).

La DGAC considère que ces estimations sont « ***délicates à valider, car le fait qu'un contrôleur n'arme pas une position ne signifie pas qu'il n'est pas présent en salle opérationnelle et prêt à tout moment à armer une position à la demande du chef d'équipe*** ». Elle n'est cependant pas en

40) En raison de la très grande opacité qui prévaut dans les centres de contrôle, la DGAC n'a pas connaissance du nombre d'heures de contrôle réellement effectuées par les contrôleurs. Le potentiel réalisé est donc calculé forfaitairement : pour chaque position ouverte, il est compté deux contrôleurs. Mais l'administration ne met pas en œuvre les moyens nécessaires pour s'assurer que deux agents sont bien présents.

41) Cet écart de deux heures et demi tient compte des pauses supplémentaires, par rapport aux pauses officielles. Il correspond à la valeur cible qu'a définie l'administration pour l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique cible.

42) La Cour a tenu compte du forfait de 15 jours, alors que le temps constaté en 2008 n'était que de 8 jours.

43) Sur la base de semaines de cinq jours.

mesure de fournir une quelconque estimation de l'ampleur de ce phénomène en raison des lacunes du contrôle des présences.

2 - Un problème majeur de productivité.

Des dispositions ont été prises pour résorber les sureffectifs qui facilitent le développement des clairances. Ainsi, les affectations dans les centres en route tiennent compte du niveau de l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique. Si un centre n'atteint pas les objectifs qui lui ont été fixés, il voit sa dotation en effectifs diminuée. Ces mesures n'ont cependant qu'un effet limité, puisque des effectifs continuent d'être affectés à ces centres et que la DGAC fixe des objectifs encore peu ambitieux : l'objectif affiché pour l'année 2009 n'est que de 0,52 au niveau national.

Dans leur réponse au référé du 31 juillet 2009 signé par le Premier président de la Cour, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux transports ont indiqué que les niveaux très faibles de l'indicateur potentiel réalisé / potentiel théorique étaient, en grande partie, liés à la règle du travail « d'un jour sur deux ». Les ministres considèrent que ce régime de travail « *reste un des piliers de l'organisation encore aujourd'hui considéré comme un acquis essentiel par les syndicats* ». Dès lors, ils ont accepté la proposition faite par la DGAC d'optimiser l'organisation du travail dans ce cadre, afin d'atteindre « *à plus brève échéance une valeur objectif de 0,6 tout en maintenant un certain consensus social* ».

La Cour considère qu'un tel objectif reste insuffisant. La règle du « un jour sur deux » est non seulement un frein très important à la productivité, mais est en outre contradictoire avec les impératifs de sécurité. La DGAC ne peut à la fois affirmer que les contrôleurs assurent un travail « *extrêmement stressant* », dans lequel « *il n'y a pas de temps mort*[44] », et accepter le maintien d'un acquis social qui conduit les contrôleurs aériens à assurer des vacations très longues, notamment 1,5 fois plus longues qu'à Eurocontrol.

La comparaison avec les autres prestataires européens fournit également des pistes pour diminuer les sureffectifs liés au dimensionnement des équipes. La plupart des prestataires de navigation aérienne ont, en effet, privilégié une organisation en équipes, comparable à celle qui prévaut en Royaume-Uni. L'organisation en équipe parait donc pertinente[45]. Cependant, le Royaume-Uni ou Eurocontrol, tout en

44) Source : rapport du directeur général de l'aviation civile au secrétaire d'Etat chargé des Transports.

45) Seule la Suisse a opté pour une gestion individualisée des temps de travail ; or c'est le pays où les retards imputables au contrôle aérien sont les plus importants.

maintenant cette gestion en équipes, ont réduit leur taille et gèrent les pointes de trafic, en ayant recours aux heures supplémentaires. Une telle organisation est plus efficace, en termes de productivité, mais sa transposition en France implique que l'administration ait une meilleure connaissance de la présence réelle des contrôleurs aériens.

C - Une opacité difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité

Afin de préserver les clairances, les syndicats des contrôleurs aériens ont défendu une organisation du travail très opaque. Seuls le chef d'équipe et le chef de salle savent quels sont les contrôleurs réellement présents. En revanche, le responsable de l'organisme de contrôle et la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), qui est chargée de s'assurer de la conformité du système de navigation aérienne aux règles de sécurité, n'ont qu'un accès limité à cette information. La DGAC reconnait d'ailleurs qu'il lui est difficile de contrôler le phénomène de clairance « *en l'absence de système de pointage des présences ou de surveillance contradictoire des registres de tenue de position établi par les chefs d'équipe*[46] ».

1 - Un suivi individualisé défaillant

Les négociations menées à l'occasion de la transposition de la directive sur la licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne[47] (accord licence) ont illustré la très forte volonté, de la part des syndicats, de maintenir cette opacité. La directive prévoit que les contrôleurs doivent exercer des fonctions de contrôle aérien pendant un nombre d'heures minimal chaque année. L'accord précise que les contrôleurs doivent avoir effectué 200 heures de contrôle pour que leur licence soit prorogée.

Un « registre des heures de contrôle » a été créé pour s'assurer du respect de cette règle, mais sa portée a été limitée lors des négociations sociales. Ce registre est confidentiel et uniquement accessible à la direction de la sécurité de l'aviation civile. Il est rempli par les agents, sans être visé par leur hiérarchie. Il ne concerne que les 200 heures de contrôle nécessaires au renouvellement de leur licence. Enfin, l'accord licence prévoit que le registre ne mentionne que la « zone globale de compétence », les syndicats s'étant opposés à la mention des secteurs de contrôle qui aurait permis de vérifier l'exactitude des informations en

46) Source : réponse des ministres au référé de la Cour des comptes du 31 juillet 2009
47) Directive 2006/23/CE du 5 avril 2006

croisant les données fournies par l'agent avec celles figurant sur les registres de tenue de position.

La négociation de l'accord licence constitue donc une occasion manquée pour l'administration d'instaurer davantage de transparence dans l'organisation du contrôle aérien. La DSAC, de ce fait, ne dispose pas aujourd'hui des procédures nécessaires pour s'assurer que les contrôleurs sont toujours aptes à exercer leur métier. La DGAC fait valoir que « *le temps effectif moyen de contrôle par contrôleur est d'environ 480 heures* », cette valeur étant « *sensiblement plus élevée que le minimum requis pour le renouvellement de la qualification fixé à 200 heures ce qui ne permet pas de façon flagrante de conclure à un sous entrainement préjudiciable à la sécurité* ». Les contrôleurs aériens détachés dans des postes administratifs pourraient cependant être dans une telle situation, puisqu'ils ne doivent assurer que 300 heures de contrôle dans l'année. Si, comme les autres contrôleurs, ils n'effectuaient en réalité que la moitié de ces vacations théoriques, ils n'atteindraient pas les 200 heures requises pour le renouvellement de la licence.

Conscients de ces anomalies, le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux Transports ont demandé à la DGAC de « *mettre en place sans tarder* » un « *suivi personnalisé* » qui pourrait permettre à la DSAC d'exercer plus aisément sa mission de surveillance individualisée des conditions nécessaires à la prorogation des licences de contrôleur. Cet objectif reste encore relativement imprécis. En outre, la DGAC ne prévoit toujours pas de donner accès à ces données aux responsables du centre qui pourraient alors exercer la surveillance hiérarchique qui leur incombe.

2 - La sécurité est assurée par des mécanismes de prévention *a priori* et d'analyse *a posteriori* des incidents

Jusqu'à présent, la sécurité du système de navigation aérienne a reposé sur des mécanismes de prévention a priori et d'analyse a posteriori des incidents :

- tout changement de procédure ou de système technique fait l'objet d'une étude de sécurité préalable ;
- les positions de contrôle sont équipées d'un système de détection des conflits de trajectoire ;
- la quantité de trafic gérée par chacune des positions de contrôle est suivie par les systèmes informatiques pour vérifier qu'il n'y a pas de surcharges de trafic préjudiciables à la sécurité ;

- tous les incidents sont analysés avec tous les personnels concernés et le respect des règles en vigueur est systématiquement vérifié à cette occasion.

Désormais, des grilles de secteur, mises en place dans le cadre de l'accord licence, mentionnent le nom des contrôleurs ayant occupé les différents secteurs au cours d'une journée. Il est pour le moins surprenant qu'il ait fallu attendre 2007 pour qu'un tel dispositif, pourtant élémentaire dans un domaine où la sécurité est en jeu, soit mis en place. Ces registres existent maintenant dans tous les centres (ils n'ont été mis en place qu'en 2008 au centre d'Athis-Mons), mais les chefs de centre rencontrés ont indiqué qu'ils n'y avaient pas accès. Il paraît pourtant indispensable qu'ils puissent y accéder, notamment pour s'assurer que les contrôleurs n'effectuent pas plusieurs services successifs dans différentes équipes. Certains interlocuteurs ont, en effet, évoqué l'existence de telles dérives qui, si elles étaient avérées, seraient préoccupantes en termes de sécurité, puisqu'elles conduiraient les contrôleurs à être présents pendant des durées supérieures aux 11 heures par vacation, déjà très longues. En outre, le caractère manuel et déclaratif de ces grilles ne permet pas à la DSAC de vérifier efficacement l'exactitude des informations qui y sont reportées.

La prévention a priori et l'analyse *a posteriori* des incidents ne peuvent suffire à assurer la sécurité de la navigation aérienne. L'administration comme le certificateur doivent pouvoir, à tout moment, s'assurer du respect des règles. Leur capacité de savoir quels contrôleurs sont présents sur chacune des positions dans le centre de contrôle constitue, à cet égard, une condition indispensable pour assurer la sécurité. Les autres prestataires de service de navigation aérienne ont d'ailleurs mis en place divers dispositifs qui permettent de vérifier la présence des contrôleurs : au Royaume-Uni, les contrôleurs doivent insérer leur badge dans la position de contrôle pour pouvoir exercer leur tâche ; à Eurocontrol, un système comparable existe également. L'accord licence prévoyait la possibilité de mettre en place des systèmes informatisés, mais seulement dans les « *centres qui le souhaitaient après consultation du CTP local* ». Seul le centre de Reims a envisagé une telle option, mais la DGAC a indiqué qu'il « *n'est pas allé au bout de sa démarche.* »

II - Des protocoles sociaux qui demeurent asymétriques

A - Une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires

L'objet principal des protocoles demeure d'accorder des revalorisations statutaires et indemnitaires aux agents de la DGAC, et notamment aux personnels techniques. Les mesures obtenues par les contrôleurs aériens sont progressivement étendues aux autres agents, notamment techniques, de la DGAC. L'examen de l'évolution des indices terminaux de traitement des personnels techniques illustre bien ce type d'enchaînement.

Indice brut terminal de trois corps techniques de 1987 à 2008

	Avant protocoles	1987	1990	1992	1994	1998	2007
IEEAC	852				1015		
ICNA	668	749	759	799	962	1015	HEA
IESSA	668	749	759	799	962	1015	

Les pistes étudiées par la DGAC pour le prochain protocole laissent présager une poursuite de la surenchère entre les corps techniques, puisque la DGAC a indiqué qu'elle envisageait de fusionner « *certains corps d'encadrement (IEEAC, IESSA, certains TSEEAC et certains attachés)* » et de créer un « *quatrième grade « fonctionnel » culminant à l'indice hors échelle A.* » Une telle évolution ferait suite aux mesures décidées en 2007 en faveur des contrôleurs aériens qui ont obtenu l'accès à l'indice hors échelle A en fin de carrière. Les mesures ainsi accumulées éloignent de plus en plus les personnels de l'aviation civile du reste de l'administration, dont la hiérarchie des corps et emplois, telle qu'elle est définie par le décret n°48-1108, réserve aux corps d'encadrement supérieur, issus de l'ENA ou de l'école polytechnique, l'accès aux indices lettres. Or, les contrôleurs aériens ne sont pas un corps d'encadrement supérieur et leur formation n'a jamais été reconnue par la commission des titres d'ingénieurs.

S'ajoute à cette augmentation incessante des avantages statutaires des corps techniques une croissance ininterrompue des primes accordées

à l'ensemble des personnels de la DGAC. Ces primes représentent désormais près de la moitié de la rémunération des personnels. Si la surenchère en matière statutaire ne concerne que les corps techniques, en revanche le régime indemnitaire très favorable des contrôleurs aériens nourrit les revendications de l'ensemble des personnels de la DGAC.

La DGAC a fourni à la Cour une estimation des « rémunérations types » d'agents affectés en région parisienne. Malgré les limites méthodologiques propres à ces calculs, ces chiffres donnent un ordre de grandeur des salaires des agents des corps techniques de la DGAC.

Rémunération « type » d'agents de la DGAC affectés en région parisienne

	Entrée à la DGAC		Après 10 ans		Après 20 ans	
	Fixe	Primes	Fixe	Primes	Fixe	Primes
Ingénieur des ponts et chaussées	2 176	1 991 **4 167**	3 355	2 846 **6 201**	4 589	3 000 **7 589**
IEEAC	1 892	2 120 **4 012**	2 605	2 999 **5 604**	3 219	3 325 **6 544**
ICNA	1 687	980 **2 667**	2 121	4 431 **6 552**	2 847	4 629 **7 476**
IESSA	1 595	795 **2 390**	2 281	2 670 **4 951**	2 692	3 293 **5 985**
TSEEAC	1 421	742 **2 163**	2 007	1 427 **3 434**	2 304	2 115 **4 419**

Source : DGAC

Le dernier protocole couvrait la période 2007 – 2009. Il était accompagné d'un accord supplémentaire, dit « accord licence », qui améliorait substantiellement la situation des contrôleurs aériens à l'occasion de la mise en place de la licence européenne d'exercice de la fonction. L'un et l'autre ont coûté, au total, 54,35 M€ à la DGAC. Ce coût est notamment lié à des mesures indemnitaires très généreuses, en augmentation de 62,5 % par rapport au protocole précédent. Les années 2007 – 2009 ont ainsi été les plus coûteuses depuis l'origine des protocoles, en termes de mesures catégorielles.

Ces mesures ont conduit à une augmentation des dépenses de personnel, dont le poids dans les dépenses courantes du budget annexe est passé de 58,68 % à 61,6 % entre 2006 et 2008. Cette augmentation des dépenses de personnel a contribué au déséquilibre du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA) qui, de 2006 à 2008, a été exécuté trois années de suite en déficit, malgré la très forte croissance du trafic aérien jusqu'en 2007. L'impact de ces déficits sur la trésorerie du

BACEA a été temporairement et artificiellement contenu, à la faveur de sur-recouvrements de redevances (170 M€ fin 2008) que la DGAC, dans un contexte de crise du secteur du transport aérien, n'est pas en mesure de restituer aux compagnies aériennes.

B - Des contreparties insuffisantes

La principale mesure obtenue par l'administration dans le cadre du protocole 2007 – 2009, en contrepartie des revalorisations indemnitaires et statutaires programmées, concerne les suppressions d'emplois : 223 équivalents temps plein ont, en effet, été supprimés en trois ans. La rupture est réelle par rapport aux protocoles antérieurs qui prévoyaient des recrutements importants. Cependant, le gain lié à ces diminutions d'effectifs a été entièrement redistribué aux personnels, alors que l'orientation retenue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques est que seule la moitié de ces gains soit redistribuée. Les diminutions d'effectifs restaient, par ailleurs, modestes : remplacement de trois départs à la retraite sur quatre, alors que l'objectif défini par le gouvernement pour l'ensemble de l'Etat est de ne remplacer qu'un départ sur deux. Le ministre d'Etat et le secrétaire d'Etat aux Transports ont cependant indiqué à la Cour que la DGAC supprimerait « *un ETP sur deux départs à la retraite sur la période 2010 et 2011, conformément à la politique du gouvernement* »

Le protocole 2007 – 2009 incluait aussi des mesures de réorganisation des services. Il prévoyait ainsi de mutualiser les fonctions support, de sous-traiter davantage de projets techniques jusqu'alors menés en interne et de réorganiser la supervision technique et la maintenance en privilégiant une plus grande polyvalence des agents. En ce qui concerne le contrôle aérien, des réorganisations étaient prévues pour les approches des aéroports et en région parisienne (cf. infra le projet OPERA). Les positions dites de débordement devaient également être supprimées[48]. Enfin, l'organisation des bureaux d'information aéronautique[49] devait être modifiée en réduisant le nombre de bureaux ouverts 24 heures sur 24. Le protocole conditionnait à la mise en œuvre de cette dernière réorganisation la revalorisation d'une prime perçue par les agents de ces bureaux d'information.

48) Il s'agissait de positions susceptibles d'être mobilisées à tout moment pour faire face à des pointes de trafic imprévues. La fiabilisation des prévisions de trafic rendait cependant cette précaution superflue. Le chef de salle est, en effet, averti suffisamment tôt pour pouvoir effectuer les adaptations nécessaires.

49) Ces bureaux fournissent l'information nécessaire à la préparation des vols et assurent le suivi des plans de vol.

Ces dispositions constituent un progrès, mais leurs effets restent modestes par rapport aux gains de productivité possibles. Ainsi, il existe 30 approches d'aéroports en France, contre 16 en Allemagne et 17 au Royaume-Uni. De même, les moyens modernes de communication ne justifient plus l'existence de 10 bureaux régionaux d'information aéronautique qui auraient dû être regroupés. La DGAC n'a, surtout, établi aucun bilan de la mise en œuvre de ces mesures. La Cour a essayé d'établir un tel bilan à partir des informations fragmentaires dont elle disposait. Seules cinq des sept mesures étudiées ont été mises en œuvre et les projets les plus ambitieux n'ont pas été réalisés.

Les protocoles 2004 – 2006 et 2007 – 2009 ont de plus introduit des flexibilités dans l'organisation du travail des contrôleurs aériens, afin de mieux adapter les effectifs aux évolutions du trafic, comme il a été indiqué plus haut. Les chefs de centre ont ainsi obtenu la possibilité d'utiliser une vacation par contrôleur et par an pour faire face à un trafic aérien important, cette vacation étant compensée en période de moindre trafic[50]. Une plus grande souplesse a également été prévue pour la définition des tours de service.

Si ces flexibilités sont réelles, les règles qui entraînent les plus grandes rigidités dans l'organisation du contrôle aérien, et notamment le rythme de travail d'un jour sur deux, n'ont pas été remises en cause. Par ailleurs, ces souplesses n'ont pas été immédiatement mises en œuvre dans l'ensemble des centres. Les premières mesures de flexibilité n'ont été introduites au centre de contrôle d'Athis-Mons qu'en 2008, alors qu'elles étaient prévues par le protocole depuis 2004, uniquement en raison du contexte social propre à ce centre.

Les retards dans la mise en œuvre des contreparties, voire l'absence de leur mise en œuvre, expliquent que l'objectif de productivité que fixait le protocole 2004 – 2006 n'ait jamais été atteint. Pourtant, l'administration n'a tiré aucune conséquence de ce non-respect des termes du protocole. Elle a appliqué l'ensemble des mesures catégorielles qui étaient prévues et négocié en 2006 un nouveau protocole extrêmement favorable aux agents.

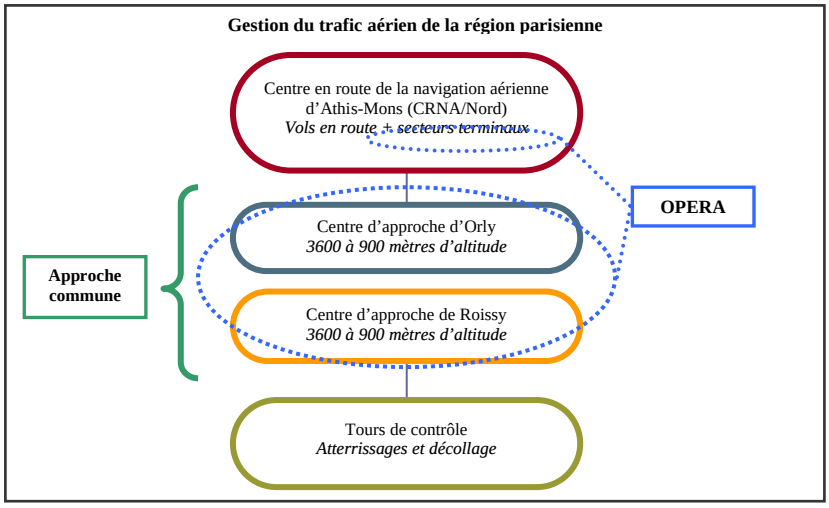
50) Un contrôleur aérien peut donc être amené à travailler quatre jours et n'avoir que deux jours de repos, en période de fort trafic. En contrepartie, il bénéficiera d'un cycle de deux jours de travail et quatre jours de repos en période de moindre trafic.

C - Les difficultés rencontrées dans l'application de la démarche protocolaire à la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne

Le projet OPERA « Organisme parisien d'en route et d'approche » est l'une des réformes de structure fondamentales du contrôle aérien en France. Amorcée en 2004, elle est entravée depuis l'origine par le jeu complexe des relations sociales dans cette administration, sans que la méthode protocolaire n'ait permis de dépasser les oppositions syndicales.

1 - Un projet structurant

L'organisation du contrôle aérien en Ile de France, qui voit cohabiter deux organismes d'approche (à Roissy et à Orly) ainsi que le centre en route de la navigation aérienne d'Athis-Mons, n'est pas satisfaisante. Elle pose des problèmes de sécurité et de capacité qui ont conduit à étudier un rapprochement de ces organismes.



La mission d'expertise, confiée en 2005 à l'ancien directeur de la navigation aérienne et d'Eurocontrol, M. Lambert,, a étudié trois scénarii pour l'organisation du contrôle aérien : le *statu quo*, l'approche « commune » (fusion des approches d'Orly et de Roissy) et OPERA (fusion des deux approches et des secteurs terminaux du centre d'Athis-Mons). Après une étude comparative détaillée des trois scénarii, le rapport a retenu le projet OPERA. En effet, alors que le *statu quo* et l'approche commune ne permettent de réaliser respectivement que 106,4 et 107,6 atterrissages en moyenne par heure, le projet OPERA permettrait 109,5 atterrissages par heure. Cette augmentation serait, notamment,

acquise par une diminution du temps de coordination. Par ailleurs, le projet OPERA devrait procurer un gain de 45 secondes sur le temps de vol moyen par appareil, ce que ne permettrait pas la mise en place de l'approche commune.

2 - Les protocoles n'ont pas permis de dépasser les oppositions syndicales.

Ce projet de réorganisation a, en partie, été géré en dehors des protocoles. Ainsi, en 2004, la décision avait été prise de fusionner les approches d'Orly et de Roissy, sans que cette réorganisation n'ait été évoquée dans le protocole 2001 – 2004. Ce projet était soutenu par le syndicat catégoriel, majoritaire à Roissy. Cette décision avait conduit les contrôleurs aériens d'Orly et du centre de contrôle d'Athis-Mons, où un autre syndicat confédéré est majoritaire, à se mettre en grève, avant la mise en place de la mission d'expertise évoquée ci-dessus.

Le protocole 2007 – 2009 prévoyait bien de mettre en œuvre le projet OPERA. Il était cependant muet sur les modalités de la transition, point pourtant crucial pour un projet de cette ampleur[51]. C'est ce qui explique la décision prise de faire précéder la réalisation d'OPERA par la mise en œuvre, à titre transitoire, d'une approche commune entre Orly et Roissy. Cette phase transitoire est refusée par certains syndicats, ce qui a déclenché un deuxième conflit.

La dernière grève des contrôleurs aériens d'Orly et du centre d'Athis-Mons au début de l'année 2008 a donné lieu à un relevé de conclusions prévoyant des mesures transitoires entre 2009 et 2015, jusqu'à la mise en œuvre finale du projet OPERA à l'horizon 2015-2017. Ce relevé de conclusions a prévu l'expérimentation de deux scénarii : l'approche commune Orly-Roissy à Roissy et le regroupement de l'approche d'Orly avec les secteurs d'Athis-Mons. Les expérimentations devaient commencer en décembre 2009. Cependant, les personnels d'Orly réunis en assemblée générale le 2 juin 2009 ont suspendu leur participation à tous les travaux et à toutes les formations liées à ces expérimentations. Malgré cette décision, la DGAC continue à effectuer les aménagements techniques nécessaires aux expérimentations.

51) Le protocole 2007 – 2009 était en revanche plus précis sur l'évolution des qualifications des contrôleurs d'Orly et de Roissy, puisqu'il prévoyait la mise en œuvre d'une spécialisation des qualifications ; alors qu'ils assurent actuellement tant le contrôle d'approche que le contrôle des atterrissages et décollages au sein de la tour, il s'agissait de les spécialiser sur l'un des deux types de contrôle. Cette mesure n'a toujours pas été mise en œuvre, alors qu'elle aurait permis d'améliorer la sécurité du contrôle aérien sur les aéroports de Roissy et d'Orly.

Les oppositions syndicales fortes sur ce dossier ont obligé l'administration à faire des choix qui sont davantage dictés par la préoccupation de maintenir les équilibres syndicaux que par les nécessités techniques du projet :

- ainsi, le rapport de 2005 ne prévoyait pas de faire précéder la réalisation d'OPERA de la mise en œuvre d'une approche commune entre Orly et Roissy ; mais, l'opposition du syndicat catégoriel au projet OPERA a obligé l'administration à chercher un compromis.
- à l'inverse, le regroupement de l'approche d'Orly avec les secteurs d'Athis-Mons va être expérimenté d'ici 2010 à la demande d'un syndicat confédéré. Un second rapport d'expertise réalisé par Yves Lambert en 2007 soulignait, toutefois, que ce projet n'apportait pas d'amélioration notable dans la gestion du trafic aérien et poserait de nombreuses difficultés techniques.

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

En conclusion, plusieurs points peuvent être soulignés :

- les contrôleurs de la navigation aérienne ne travailleraient effectivement qu'une centaine de jours par an, pour autant qu'on puisse bien estimer ce chiffre;

- la durée de leurs journées excède sensiblement celle de leurs collègues européens, au risque d'un affaiblissement de l'attention, et la DGAC refuse de remettre en cause cet « acquis social »;

- l'opacité persiste sur le suivi des présences, contrairement à ce qui est constaté dans les pays étrangers.

Au-delà des questions soulevées par un niveau de productivité extrêmement faible et qui progresse peu, ces pratiques sont surprenantes dans une activité vouée à la sécurité pour laquelle la transparence et le contrôle devraient être la norme.

La pratique des clairances est inacceptable. La volonté des syndicats de les conserver a conduit à des dispositifs qui ne sont pas à la hauteur des exigences de sécurité qui doivent prévaloir dans le contrôle aérien. La DGAC doit désormais se mettre au niveau des standards européens et renoncer, sans tarder, à ses pratiques opaques. Un contrôle

effectif de la présence permettrait de gérer les pointes de trafic, en ayant recours aux heures supplémentaires, ce qui permettrait par ailleurs un pilotage plus fin et partant une réduction des effectifs.

Par ailleurs, la DGAC doit rapidement renoncer à la règle du travail « un jour sur deux » pour adopter des cycles de travail, semblables à ceux qui prévalent à Eurocontrol et qui voient alterner quatre jours de travail et deux jours de repos. De tels cycles permettent de limiter la durée des vacations qui est aujourd'hui excessive, compte tenu du stress induit par ce métier que la DGAC met, par ailleurs, en avant.

Quant à la démarche protocolaire, elle ne correspond que très partiellement, du fait notamment de son caractère asymétrique, à l'esprit de la contractualisation que défend la DGAC. Le contre-exemple de la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne montre qu'elle échoue à l'utiliser pour des enjeux clés

En tout état de cause, la Cour recommande qu'un lien plus fort soit fait entre les mesures indemnitaires et leurs contreparties, la mise en œuvre de ces dernières devant faire l'objet d'un suivi adéquat. Enfin, les protocoles devraient être conclus pour une durée plus importante quitte à les accompagner de mécanismes de sauvegarde, adaptant la mise en œuvre des mesures indemnitaires en cas de retournement du trafic aérien et de diminution des ressources qu'il apporte pour financer ces mesures.

La Cour considère donc qu'au-delà des pistes envisagées pour pallier ses principaux défauts, la question de la pérennité de la méthode protocolaire doit continuer d'être posée.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS

Avant d'aborder un certain nombre de points qui méritent d'être examinés en réponse au rapport de la Cour sur « La gestion du personnel de la navigation aérienne » il convient au préalable de rappeler que la DGAC a produit, au cours des années récentes un effort de productivité sans précédents.

Tout particulièrement, et avant même la mise en place de la RGPP, le protocole a prévu une suppression de 223 emplois, aujourd'hui effective. Cet effort de réduction des effectifs entrepris dès 2006, sera poursuivi en 2010-2011 dans le cadre du non remplacement d'un départ sur deux, prévu par la RGPP. Ce sont au total 500 emplois qui auront été supprimés sur la période 2007-2011, dans un contexte où jusqu'en fin 2008, le trafic aérien augmentait considérablement. Parallèlement, la DGAC avait en 2008 fait baisser de 4% le taux des redevances et a conçu un dispositif de plafonnement de celles-ci.

Il faut souligner que la DGAC est la moins chère de toutes les organisations comparables de navigation aérienne d'Europe. Enfin, les principaux processus opérationnels de la DGAC font l'objet d'une certification ISO 9001.

S'agissant des points d'observation que la Cour souhaite insérer au rapport public, les éléments de réponse suivants peuvent être apportés :

I – Tout d'abord, dans une première partie, la Cour met en cause "une organisation du travail opaque qui pose des problèmes de productivité et de sécurité".

*a) – Ainsi au point A sous l'intitulé "Des vacations longues et peu nombreuses", la Cour indique que cette organisation serait "*en contradiction avec l'objectif de sécurité" *en prenant comme base que* "la durée maximale d'une vacation de contrôleur est de 11 h, par comparaison avec Eurocontrol où la durée maximale est de 8 h*".*

Il convient de souligner que la durée maximale de 11 h 00 n'est pas systématique dans l'établissement des tours de service. En particulier, les vacations correspondant aux plus fortes heures de trafic sont en général plutôt de 8 h 00 à 9 h 00. Typiquement, 6 h 00 - 14 h 00, 12 h 00 - 20 h 00. De même, il faut aussi prendre en compte la durée maximale de tenue de poste en continu, qui est de 2 h 30, et est même réduite dans la pratique dans les centres les plus actifs. A titre d'exemple, la durée maximale de tenue de position de contrôle d'approche aux heures de pointe à CDG où le trafic est particulièrement dense ne dépasse pas 1 heure en continu. Tout ceci montre que l'organisation du travail est adaptée aux exigences de sécurité.

*b) - La Cour met également en cause dans ce même point "*l'organisation du travail en un jour sur deux*".*

Il est admis que l'organisation du travail en un jour sur deux en moyenne impose effectivement des contraintes qui ne permettent pas d'optimiser systématiquement les tours de service et qu'elle ne peut être remise en cause sans une négociation sociale à l'issue incertaine.

Nous devons toutefois souligner que cette règle du "un jour sur deux" en moyenne, est déjà nettement modulée par les acquis des protocoles précédents, et notamment les vacations complémentaires. Comme le note elle-même la Cour plus loin "un contrôleur aérien peut donc être amené à travailler quatre jours et n'avoir que deux jours de repos, en période de fort trafic*".*

*c) - Enfin, la Cour souligne que "*Les contrôleurs français ne peuvent donc pas assurer plus de 155 vacations par an. […] les contrôleurs d'Eurocontrol doivent, quant à eux, assurer 183 vacations par an*".*

Comme l'indique la Cour, la direction d'Eurocontrol a négocié récemment avec ses contrôleurs, la mise en place d'un accord d'aménagement et de réduction du temps de travail ramenant le nombre de journées de travail annuel à environ 160 jours, soit un régime proche de celui des contrôleurs français, tandis que le salaire moyen d'un contrôleur français reste très nettement inférieur à celui d'Eurocontrol.

Dans le cadre du projet de bloc fonctionnel d'espace aérien FAB EC, associant la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la Suisse ainsi que le centre de contrôle de Maastricht, un état comparatif complet des conditions de travail des contrôleurs aériens sera mené dès 2010, comme le recommande par ailleurs la Cour dans son rapport complet.

d) - S'agissant du "phénomène des clairances", la Cour relève deux sujets d'attention.

*D'une part, la Cour indique que, selon ses estimations, le "*temps de travail*" serait pour les contrôleurs "*probablement inférieur à 100 jours*".*

La Cour fonde son évaluation du phénomène des clairances sur la mesure de l'indicateur I1 correspondant au rapport entre le temps de contrôle effectif moyen par centre et le potentiel théorique de contrôle du centre considéré.

Il faut d'abord noter que cet indicateur qui mesure "le temps de contrôle effectif" des contrôleurs a été mis en place pour disposer d'une mesure transparente de leur productivité et qu'il est associé à des objectifs de performance en constante amélioration.

Il faut remarquer ensuite que cet indicateur ne mesure pas le temps total de présence des contrôleurs. Le trafic connait en effet des variations importantes au cours de la journée, associées au fonctionnement en Hub (plateformes de correspondance) des grands aéroports. Ceci amène les contrôleurs à enchaîner des séances de travail intense avec des séquences de pause ou de veille pendant lesquelles le secteur I1 n'est pas incrémenté.

Les impératifs de sécurité imposent par ailleurs que des contrôleurs soient en attente pour être prêts à renforcer leurs collègues pour faire face à des pointes inopinées de trafic.

L'indicateur I1 n'est donc pas représentatif du temps de travail total des contrôleurs, puisque ceux-ci, outre les pauses légales, peuvent être en formation, en briefing, en groupe de travail, ou simplement à la disposition des chefs d'équipe pour armer des positions en cas d'événement particulier (pointe de trafic, incident, problème météorologique, etc.).

Il permet encore moins de mesurer le phénomène de "clairance" car ce n'est pas parce qu'un contrôleur n'est pas sur une position de contrôle qu'il est absent du centre.

La réalité du phénomène de clairance est impossible à évaluer puisqu'elle n'est pas admise par l'administration. Elle est sans doute très variable d'un centre à l'autre, voire d'une équipe à l'autre. Les chefs d'équipe qui acceptent d'en parler situent plutôt à une dizaine de jours par an les absences qu'ils autorisent en période de faible trafic. Le nombre total de vacations journalières des contrôleurs est donc probablement plus proche de 140 par an que du chiffre de 100 présenté par la Cour.

Alors que tous les incidents de contrôle sont examinés a posteriori, aucun rapport n'a pu être établi entre une clairance et un incident de contrôle. Rien ne permet donc de dire que le phénomène de clairance puisse avoir un quelconque impact sur la sécurité.

*D'autre part, la Cour relève (point B – 2) ce qu'elle appelle "*un problème majeur de productivité*".*

La Cour considère peu ambitieux l'objectif de croissance de l'indicateur I1 (potentiel réalisé/potentiel théorique) à 0,6 avancé par la DGAC dans sa réponse à son rapport. Un tel objectif représente toutefois une progression de plus de 20% par rapport à la valeur moyenne actuelle inférieure à 0,5.

De façon générale, la Cour considère que le dimensionnement actuel du système de contrôle français, reposant effectivement sur des décisions stratégiques de recrutement ayant permis depuis maintenant une décennie d'assurer la sécurité et la capacité nécessaires au développement du trafic aérien en Europe, n'est pas pertinent.

La Cour recommande d'évoluer vers un système de dimensionnement plus réduit, où les besoins de capacité en pointe seraient gérés par des heures supplémentaires.

Il faut noter à ce sujet que depuis de nombreuses années, la DGAC a mis en place des modulations horaires dans les tours de service des contrôleurs permettant d'apporter plus de flexibilité dans l'organisation du travail et d'adapter la capacité des centres au trafic réel.

Il faut noter aussi que depuis le protocole d'accord avec les personnels de 2004 une vacation supplémentaire en période de charge permet d'ajouter de la capacité sans faire appel à des effectifs supplémentaires.

Depuis l'accord licence et le protocole d'accord avec les personnels de 2007, les effectifs sont par ailleurs en diminution constante et des objectifs de productivité ont été fixés centre par centre. Ainsi les centres ayant la productivité la plus faible voient leur effectif baisser, tant qu'ils n'ont pas atteint les objectifs fixés au niveau national.

De façon générale, le coût de l'unité de service de contrôle aérien qui est facturée aux usagers de l'espace aérien et qui constitue la meilleure évaluation de la productivité réelle du contrôle aérien français reste le moins élevé de l'Europe occidentale (le taux unitaire de redevance français est en particulier inférieur de 10% au taux allemand et inférieur de 20% au taux anglais).

e) - Dans son chapitre C, la Cour met en cause "une opacité difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité*".*

L'appréciation générale de la Cour assimile de façon extrêmement négative le principe de responsabilisation des chefs d'équipe pour la gestion des positions de contrôle à un "système opaque difficilement conciliable avec les impératifs de sécurité".

Cette assertion ne semble pas prendre en compte la responsabilité personnelle, régie par des textes réglementaires, des chefs d'équipe dans la gestion opérationnelle des salles de contrôle. Ils représentent le niveau hiérarchique le plus élevé dans la prise de décision en temps réel ayant un impact direct sur la sécurité du trafic aérien.

Par ailleurs la Cour a reconnu que le système de registre de tenue des positions de contrôle mis en place en 2008 dans le cadre de la transposition de la directive européenne sur la licence européenne correspondait à un pas important vers plus de transparence, même si ce système devait encore être amélioré ce que nous nous sommes engagés à faire dans notre réponse au référé.

*Le deuxième point de la Cour pour ce chapitre C selon lequel "*La sécurité est assurée par des mécanismes de prévention a priori et d'analyse a posteriori des incidents*", traduit une certaine méconnaissance de l'organisation et du fonctionnement du système de contrôle aérien.*

Si tous les incidents sont effectivement analysés a posteriori, tout le système de contrôle est fondé sur l'anticipation des risques et la mise en place de qualifications professionnelles et de moyens techniques destinés à prévenir tout incident.

Tout changement de procédure ou de système technique fait ainsi l'objet d'une étude de sécurité préalable très approfondie. Toutes les positions de contrôle sont équipées d'un système de détection des conflits de trajectoire qui permet de signaler deux minutes à l'avance tout risque d'incident aux contrôleurs aériens. Tous les systèmes sont doublés ou triplés pour éviter tout risque de défaillance. La formation des personnels techniques et opérationnels est particulièrement longue et passe par des phases d'entraînement et de validation des acquis qui permettent de garantir la maîtrise de toutes les questions de sécurité attachées au métier dans un cadre formel de licence renouvelée périodiquement.

Tous les incidents font l'objet d'analyses et de recommandation permettant de fermer la boucle de sécurité en faisant remonter en amont de la formation et de l'entraînement des contrôleurs les enseignements tirés du retour d'expérience.

Si la Cour constate par ailleurs que d'autres prestataires de navigation aérienne en Europe ont mis en place des systèmes de badges informatiques permettant d'identifier les contrôleurs en poste sur chaque position de contrôle, la DGAC y est d'autant moins opposée qu'elle l'a proposé elle-même dans le cadre du dernier protocole d'accord avec les représentants des personnels en 2007. La méthode choisie est celle de la concertation au travail d'une consultation des CTP locaux. Il faut noter à ce titre que le droit français garantit les libertés individuelles et que le contrôle par un système automatisé de la présence des personnels et de la comptabilisation de leur temps de travail ne peut se faire à leur insu et sans en saisir au préalable le comité technique paritaire compétent.

Enfin, il faut noter que tous les indicateurs de sécurité mis en place à la DGAC dans la cadre de la LOLF montrent une amélioration continue du niveau de sécurité de la navigation aérienne en France, comme cela apparaît dans tous les rapports de performance transmis au Parlement ces dernières années.

II – Dans sa seconde partie, le projet aborde ensuite la question des protocoles sociaux qui, selon la Cour, "demeurent asymétriques".

a) - Le premier point de la Cour porte sur – "Une augmentation continue des avantages statutaires et indemnitaires" *qui lui paraît injustifiée puisque la Cour indique que* "Les contrôleurs aériens ne sont pas un corps d'encadrement supérieur"*.*

Les contrôleurs aériens français appartiennent au corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne rattaché à la catégorie A de la fonction publique. Ils ont accès à ce titre non seulement à des fonctions opérationnelles de haut niveau mais à des fonctions d'encadrement les amenant à occuper des fonctions de chef de service avec plusieurs centaines de personnes sous leurs ordres.

De telles fonctions relèvent de toute évidence de l'encadrement supérieur et justifient pleinement la création d'un grade fonctionnel d'ingénieur en chef de la navigation aérienne éligible au HEA, décidée dans le cadre du protocole DGAC de 2007.

La Cour considère par ailleurs que les primes accordées aux personnels lors de ce protocole et de l'accord sur la mise en place de la licence européenne de contrôleurs aériens en 2007, ont été trop élevées et ont créé un déficit du budget annexe contrôle et exploitation de l'aviation civile (BACEA).

Tout d'abord, la licence européenne comportait des exigences professionnelles renforcées qui ont nécessité un changement du statut des contrôleurs français et qui ne pouvaient être prises en compte sans une revalorisation de la profession.

Même avec cette revalorisation, les contrôleurs français restent moins bien payés de 20 à 50%, par rapport à leurs homologues européens, alors qu'ils disposent désormais de la même licence.

Par ailleurs, il est tout à fait inexact de dire que cette revalorisation a déséquilibré le budget annexe. Les coûts de personnels sont intégrés à 100% aux redevances de navigation aérienne facturées aux usagers. Lors de l'année 2008, où la plupart des mesures en faveur des personnels ont été mises en œuvre, le BACEA n'a pas enregistré un déficit mais comme le note la Cour un excédent de recettes.

Le déficit de l'année 2009 est, lui, lié à la baisse du trafic, proche de -10%, alors que le budget avait été construit sur une hypothèse de croissance.

*b) - Le point B de la Cour s'agissant des protocoles sociaux met en cause "*des contreparties insuffisantes*".*

La Cour ne conteste pas la réalisation de mesures de réorganisation, la baisse des effectifs et la mise en place de mesures de productivité en contre partie des avantages accordés aux personnels.

Elle considère cependant que les gains de productivité ont été entièrement redistribués aux personnels. Mais ceci est inexact puisque l'année de mise en place des principales mesures indemnitaires et statutaires du protocole DGAC en 2008, les redevances ont baissé de près de 4%. Cela représente un gain pour les compagnies aériennes d'environ 40 M€ très proche du gain pour les personnels estimés par la cour à 54 M€ en année pleine. Les gains de productivité ont donc bien été répartis équitablement entre les usagers et les personnels dans le cadre du protocole DGAC 2007-2009.

Les négociations sur le prochain protocole DGAC s'ouvrent dans un contexte marqué par la baisse du trafic aérien et la proximité d'échéances importantes relatives à la mise en œuvre du ciel unique européen. En 2010 sera en effet négocié le traité constitutif du futur bloc fonctionnel d'espace aérien FAB EC associant la France, l'Allemagne, la Suisse et le Benelux.

Dans ce cadre, la DGAC s'est engagée à négocier avec les personnels un programme de travail sur deux ans, sans contrepartie financière, mais structurant pour l'avenir.

L'objectif de la DGAC est ainsi d'utiliser cette période transitoire pour négocier une profonde restructuration de la DGAC lui permettant à partir de 2012 de mettre en œuvre un nouveau cadre de travail européen pour la navigation aérienne, dans le cadre d'un nouveau contrat social qui pourrait être établi pour le long terme, conformément aux recommandations de la Cour visant à ce que les protocoles soient établis pour des périodes plus importantes quitte à les accompagner de mécanismes de sauvegarde. C'est un véritable défi qui marque une rupture par rapport aux précédents protocoles qui s'inscrivaient plutôt dans le cadre d'un accompagnement d'une croissance soutenue du trafic aérien.

On peut donc observer que les protocoles sociaux signés entre la DGAC et les représentants des personnels depuis 1988 et tous les trois ans, ont permis de moderniser le contrôle aérien français, d'améliorer sa productivité, de maintenir le coût des redevances de circulation aérienne en dessous de celui des pays voisins, tout en faisant baisser la conflictualité.

c) - Enfin, la Cour aborde en son point C le projet "OPERA" en soulignant : "les difficultés rencontrées dans l'application de la démarche protocolaire à la réorganisation du contrôle aérien en région parisienne".

*La Cour met en avant les difficultés rencontrées par la DGAC pour mettre en œuvre la décision de créer le nouveau centre OPERA, qui doit regrouper les services de navigation aérienne en région parisienne, pour ce qui concerne en particulier les modalités transitoires. La Cour y voit l'échec de la démarche protocolaire qui n'aurait "*pas permis de dépasser les oppositions syndicales*".*

Sans nier ces difficultés, la DGAC fait remarquer que la création de ce nouveau centre est le seul dossier qui a créé de la conflictualité dans le cadre du dernier protocole social 2007-2009, signé par la totalité des syndicats de la DGAC. Cependant, non seulement la décision de lancer le programme OPERA, mais également l'accord obtenu en comité de suivi du protocole le 7 avril 2008 sur la phase transitoire, ont permis d'obtenir finalement un accord unanime sur la manière de conduire ce projet avec les syndicats.

La résolution des personnels d'Orly réunis en assemblée générale le 20 juin 2009 que cite la Cour, ne remet pas en cause ce projet, la DGAC ayant décidé de ne pas stopper le programme des expérimentations et donc de poursuivre le programme OPERA dans son ensemble.

***

En conclusion, il est important de souligner au regard des observations de la Cour, la volonté de la DGAC mais aussi des représentants des personnels de cette direction générale de toujours mieux prendre en compte les problématiques de sécurité et d'ouvrir une réflexion sur les moyens de renforcer encore les capacités de contrôle de l'opérateur de navigation aérienne.

C'est ce que traduit le dernier protocole d'accord signé en 2007 qui a permis indéniablement d'améliorer la productivité des services tout en revalorisant les statuts professionnels, notamment dans le cadre d'une licence européenne de contrôleurs de la navigation aérienne aux exigences renforcées.

Cette amélioration de la productivité est mesurée au travers du dispositif de Pilotage de la Performance par les Objectifs (PPO) mis en place depuis 2006 et qui fait l'objet d'un rapport annuel au Parlement dans le cadre de la LOLF. Ce dispositif de PPO, a été salué par la Cour dans le relevé d'observations provisoires de décembre 2006 portant sur le rôle et la place du contrôle de gestion au ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer pour les exercices 2000-2005 : « La démarche « PPO » est indéniablement une démarche de contrôle de gestion, orientée vers la mesure du résultat. Les informations qu'elle fournit sont notamment valorisées dans le cadre de la préparation des annexes au budget de l'État, mais elles le dépassent largement et elles sont utilisées à l'appui d'un dialogue de gestion organisé au sein de la direction. […] Elle reste un exemple sur le plan de l'introduction de la mesure du résultat dans le dialogue de gestion. »

Ce PPO montre une amélioration continue des indicateurs de sécurité de la direction de la navigation aérienne (DSNA) également placés sous le contrôle de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DCS) chargée de la surveiller.

Nous ne pouvons donc partager l'analyse et le constat fait par la Cour relatifs, d'une part, à la faiblesse de la productivité des contrôleurs aériens français au regard de celles de leurs collègues européens et, d'autre part et surtout, aux risques que l'organisation actuelle du travail ferait courir à la sécurité.

Tous les indicateurs montrent au contraire que le ciel français est à la fois l'un des plus sûrs et l'un des moins chers en Europe pour tous ses usagers.

Sans nier la nécessité de toujours améliorer la qualité du service public et de renforcer sans cesse la rigueur des procédures de sécurité, nous saluons donc le travail des personnels et des services de la DGAC qui, 365 jours par an et jours et nuits, assurent avec vigilance et professionnalisme, le contrôle continu de tout le trafic aérien survolant notre territoire.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT

1 – Sur l'organisation du travail

La Cour s'est intéressée à l'organisation du travail qu'elle estime extrêmement rigide et qui ne permet pas d'ajuster les effectifs aux variations du trafic, en dépit des efforts accomplis pour améliorer les « tours de service ». Par ailleurs, elle mentionne que les effectifs en place excèdent souvent les besoins immédiats en dehors des moments de pointe. Elle critique également l'organisation du temps de travail des contrôleurs, en raison de l'inadaptation de la réglementation relative aux tableaux de services ou de l'absence de définition des obligations au regard du phénomène des « clairances ». Elle souligne l'incapacité de la DGAC à contrôler les heures effectuées par les contrôleurs et insiste sur la nécessité pour la DGAC d'instaurer une plus grande transparence dans l'organisation du travail pour mettre fin aux différents problèmes de sécurité liés au cycle de travail.

Il me semble important que, dans le cadre du prochain protocole une amélioration du dispositif de contrôles de la présence réelle des contrôleurs soit mise en place, car elle seule peut permettre :

- *de s'assurer du niveau constant de la sécurité aérienne ;*
- *de revenir à un niveau d'effectifs et de productivité plus conforme aux standards internationaux ;*
- *de s'assurer du respect du principe de service fait qui fonde le droit à rémunération des fonctionnaires.*

La solution proposée par la Cour d'un recours possible aux heures supplémentaires pour gérer les pointes du trafic me semble envisageable à condition qu'elle s'accompagne bien, comme elle le préconise, d'une baisse globale des effectifs et d'une meilleure connaissance de la présence réelle des contrôleurs.

2.6. Sur les protocoles sociaux qui encadrent les relations sociales de la DGAC

Je souscris également à l'observation de la Cour sur la nécessité d'améliorer la procédure protocolaire. La Cour insiste à raison, sur la nécessité de renforcer le lien entre les mesures indemnitaires accordées et les contreparties demandées, les premières devant être mises en œuvre progressivement et parallèlement à la réalisation des secondes. Je ne peux, à cet égard que partager le souhait de la Cour de mettre en place les moyens nécessaires à un suivi efficace pour mesurer les réformes

engagées. Je serai attentif à ce que cet engagement soit formalisé dans le prochain protocole. S'agissant de la recommandation visant à allonger la durée des protocoles, elle doit être expertisée avec prudence dans la mesure où la construction de la trajectoire financière du protocole social a pour principale base l'évolution du trafic, qui peut se révéler extrêmement volatile. Mais une durée plus longue pourrait effectivement permettre de conditionner la mise en œuvre des mesures indemnitaires à la réalisation effective des projets de réorganisation ambitieux.

L'évolution de la masse salariale constitue naturellement un facteur de préoccupation. La gestion de la masse salariale du budget annexe doit être améliorée pour éviter à l'avenir des évolutions peu raisonnables au regard des contraintes financières qui s'imposent à l'Etat. La politique indemnitaire menée à l'égard des contrôleurs aériens demeure en effet insuffisamment liée à la prise en considération de leur efficience ou de l'évolution de leur activité. Compte tenu des volumes financiers en jeu, il convient de clarifier la fonction de chaque prime et de mieux proportionner les évolutions indemnitaires à des objectifs individuels ou collectifs de performance.

La gestion du produit des amendes de circulation routière

PRESENTATION

La croissance du nombre de contraventions des quatre premières classes en matière de circulation routière et de transports terrestres, leur importance budgétaire (près de 1 Md€ pour l'encaissement des seules amendes forfaitaires[52]) et surtout le volume de leur gestion (33 millions d'amendes forfaitaires émises et gérées en 2008, soit presque le double de celui des rôles d'impôt sur le revenu) ont conduit la Cour à contrôler pour la première fois un système complexe dont les incidences quotidiennes sont sensibles pour les Français, et dont les dysfonctionnements ont justifié de la part de certains de leurs élus des critiques et des inquiétudes concernant les libertés publiques.

Pour faire face à une croissance considérable du nombre des amendes engorgeant les circuits et les procédures judiciaires, l'État a créé des procédures simplifiées sous forme d'amende forfaitaire remplaçant la comparution devant le juge du contrevenant. En apparence simple, ce système s'est accompagné d'une réglementation peu cohérente et qui est devenue incompréhensible pour le citoyen. Il a pour conséquence une absence de connaissance par l'État des données statistiques consolidées à partir des éléments fournis par les différents services verbalisateurs. Enfin, il occasionne des coûts de gestion très élevés pour un taux de recouvrement qui pourrait encore être amélioré.

52) Les recettes budgétaires toutes amendes et condamnations pécuniaires confondues s'élèvent à 1,5 Md€

I - Les principes et l'organisation des amendes, un dispositif complexe

Ces amendes de circulation routières sont infligées par des « services verbalisateurs ». Les services dont l'activité est la plus importante sont ceux qui relèvent du ministre de l'intérieur[53], le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR qui gère le contrôle-sanction automatisé aujourd'hui limité au « contrôle radar ») puis les polices municipales. En 2007, les services de l'État ont émis environ 62 % des amendes et les polices municipales 38 %.

A - L'amende forfaitaire (AF) et l'amende forfaitaire majorée (AFM)

L'amende forfaitaire (AF) comporte une première phase non contentieuse où la contravention est établie par l'agent verbalisateur selon un barème fixé par voie réglementaire. Le montant de l'amende forfaitaire sanctionnant une contravention au code de la route (sauf s'il s'agit d'une infraction de stationnement) peut être acquitté sur le champ entre les mains de l'agent verbalisateur ou dans un délai de trois jours à compter de la constatation de l'infraction. Si l'avis de contravention est envoyé à l'intéressé, il a quinze jours pour payer. Si le contrevenant utilise ces possibilités de paiement rapide, le montant de l'amende est minoré.

En cas de non paiement dans ces délais de l'amende forfaitaire minorée, le contrevenant est redevable du montant de l'amende forfaitaire tel qu'indiqué par l'avis de contravention. S'il ne le règle pas dans le délai imparti et ne forme pas une réclamation, il devient de plein droit débiteur d'une amende forfaitaire majorée (AFM). Cette AFM est mise en recouvrement par l'officier du ministère public (OMP) qui établit un titre exécutoire transmis aux services du Trésor public, sans intervention du juge.

53) Sécurité publique, Préfecture de police de Paris, compagnies républicaines de sécurité (CRS), police aux frontières (PAF), gendarmerie nationale.

B - Un processus de paiement complexe

1 - Les différents services

Une fois l'amende émise, les contrevenants peuvent payer immédiatement les amendes forfaitaires aux agents verbalisateurs et de façon différée à certains services verbalisateurs. Ces services remettent le numéraire et les chèques reçus en paiement aux services du Trésor public qui les encaissent.

Les comptables publics procèdent à l'encaissement des amendes forfaitaires (AF) et au recouvrement des amendes forfaitaires majorées (AFM). Pour ces activités, aux services traditionnels (trésorerie, trésorerie-amende) ont été ajoutés ces dernières années de nouveaux services notamment ceux installées à Rennes (CEA, CER, TCA) ou Lille (CEL)[54] ; ces services servent à ''industrialiser'' l'encaissement des amendes, créances qui se caractérisent par leur grand nombre et leur faible montant unitaire[55].

Cette organisation qui est le fruit de l'histoire et des projets successifs de l'ancienne direction générale de la comptabilité publique est complexe. Au-delà des coûts de gestion engendrés par le nombre de ces structures spécialisées, cette mosaïque administrative n'est guère compréhensible pour le citoyen verbalisé et par les administrations.

2 - Le rôle du ministère public

L'officier du ministère public (OMP) tient ses attributions du code de procédure pénale pour les quatre premières classes de contravention. Il représente le ministère public auprès de chaque juridiction de proximité. Placé sous l'autorité du procureur général et, plus immédiatement, du procureur de la République, il détient le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites.

La situation de l'OMP est particulière sinon ambiguë. Ce n'est pas un magistrat. C'est en général un commissaire de police placé, pour ses activités autres que celles d'OMP, sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou, à Paris, du préfet de police. Il est donc en relation avec les services verbalisateurs, dont il est souvent le supérieur hiérarchique. Mais, comme OMP, il agit au nom du

54) Centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), centre d'encaissement de Rennes (CER), trésorerie du contrôle automatisé (TCA), centre d'encaissement de Lille (CEL).
55) Le CER et le CEL servent également à l'encaissement des impôts.

ministère public. Mais c'est le ministère de l'intérieur qui fournit la quasi totalité des moyens nécessaires au fonctionnement des OMP, notamment les personnels des secrétariats des OMP ainsi que la conception et la maintenance des applications de traitement des procédures.

L'OMP compétent en matière d'amendes est celui du lieu de l'infraction sauf pour le « contrôle radar » où c'est l'OMP près du tribunal de police de Rennes qui est compétent. Si la réclamation est recevable, cet OMP classe le dossier. Sinon, il saisit le juge du domicile du redevable pour suite à donner. Ce dernier peut alors rendre une décision qui sera prise en charge par le comptable public du domicile du redevable.

3 - Les procédures de paiement et de recours

La complexité du système existe aussi tout au long du processus de paiement qui peut être immédiat ou différé. Le contrevenant dispose, selon les cas, selon le service verbalisateur et selon la catégorie d'amende, de cinq moyens de paiement : le numéraire, le timbre amende papier, le timbre amende électronique, le chèque et le paiement électronique (internet ou téléphone). A cette complexité s'ajoutent les modalités particulières de paiement des amendes résultant du « contrôle radar », le timbre amende électronique et le paiement sur Internet ou par téléphone qui empruntent d'autres circuits. Par ailleurs pour une même classe d'amende, il n'y pas moins de cinq délais de paiement qui correspondent aux quatre stades possibles de paiement : amende forfaitaire minorée, amende forfaitaire, amende forfaitaire majorée. En outre, depuis 2008 l'amende forfaitaire majorée est minorée de 20 % si elle est payée spontanément dans le délai d'un mois à compter de sa date d'envoi[56]. Enfin, l'amende forfaitaire et l'amende forfaitaire majorée peuvent être payées avec un délai supplémentaire de 15 jours si le règlement est effectué par télépaiement ou par timbre dématérialisé.

Aux délais de paiement s'ajoutent les délais à respecter pour demander l'exonération, réclamer ou contester qui varient selon le stade de l'amende (AF ou AFM), la nature du recours (exonération, réclamation, contestation) et la catégorie de l'infraction.

Les exemples qui suivent présentent, de façon schématique, cette complexité de la verbalisation et du paiement qui est bien pire lorsqu'on entre dans les détails.

56) Article R 49-6 du code de procédure pénale.

Quelques exemples illustrant la complexité des circuits des amendes

Pour mieux illustrer cette complexité on peut prendre l'exemple d'un automobiliste résidant à Paris qui commettrait des infractions aux règles de stationnement ou de vitesse à Paris et dans une autre ville, au-delà de la petite couronne, et qui paierait uniquement par chèque.

1) Stationnement à Paris : le paiement doit être envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP de Paris, l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier amende de Paris.

2) Stationnement dans une autre ville : si l'amende a été établie par les services de la sécurité publique le paiement est envoyé au bureau des contraventions du service verbalisateur, la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

En revanche si l'amende a été établie par la gendarmerie, le paiement est envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

3) Excès de vitesse à Paris :

- si l'excès de vitesse a été constaté de façon automatique (radar fixe automatique ou radar mobile automatique) le paiement est envoyé au centre d'encaissement de Rennes (CER), la requête en exonération à l'OMP de Rennes, puis si elle n'est pas classée sans suite c'est l'OMP de Paris qui sera compétent et l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier du contrôle automatisé (TCA) ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique mis en place par les services de la préfecture de police de Paris le circuit sera le même que pour le stationnement à Paris.

4) Excès de vitesse dans une autre ville :

- si l'excès de vitesse a été constaté de façon automatique (radar fixe automatique ou radar mobile automatique mis en place par les CRS ou la gendarmerie) : le paiement est envoyé au centre d'encaissement de Rennes (CER), la requête en exonération à l'OMP de Rennes, puis si elle n'est pas classée sans suite c'est OMP de Paris qui sera compétent et l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier du contrôle automatisé (TCA) ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique des CRS autoroutières : le paiement est envoyé au bureau des contraventions du service verbalisateur, la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville ;

- si l'excès de vitesse a été constaté par un radar non automatique de la gendarmerie : le paiement est envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

II - L'Etat ne dispose que de données approximatives sur les amendes

A - Sept applications informatiques différentes

Les divers stades de la gestion des amendes sont traités avec des applications informatiques qui ne sont pas intégrées en réseau et ne communiquent pas automatiquement entre elles. Chaque service a déployé son propre système de gestion et d'information. Ceux des services verbalisateurs prennent en général en compte l'enregistrement des contraventions des quatre premières classes et le paiement des amendes forfaitaires[57]. Les OMP dispose d'une application pour gérer les poursuites auxquelles elles donnent lieu en cas de non paiement (*WinOMP).* Enfin, le Trésor public exploite son propre système (AMD).

Deux applications sont sur le point d'être modernisées ou remplacées, celle de la direction de la sécurité publique et celle de la gendarmerie nationale ainsi que *WinOMP,* sans prise en compte de l'intérêt de disposer des mêmes applications pour gérer les mêmes procédures.

B - La méconnaissance de l'activité de certains services de police

Il est impossible de déterminer directement combien d'amendes sont émises chaque année par l'ensemble des services de police. Les seules statistiques disponibles sur le plan national pour les amendes émises par l'ensemble des services verbalisateurs sont le fruit du recensement fait par la direction générale des collectivités locales (DGCL) nécessaire à la répartition du produit des amendes (cf. *infra*).

Les amendes forfaitaires qui résultent des infractions constatées par les gendarmes, 2,8 millions en 2007, sont connues grâce au système de gestion de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) qui permet une centralisation des données. En outre, elles sont toutes à

57) La sécurité publique et certains services de la police aux frontières utilisent WinAF sauf la PAF de Roissy qui utilise un système construit à partir d'une base de donnée ACCESS. Les CRS ont développé les applications GEACPORO et STATPORO. La gendarmerie nationale utilise Bureautique Brigade 2000 (BB2000). La préfecture de police de Paris a développé un système spécifique. Les OMP disposent de l'application WinOMP et le Trésor public de l'application AMD.

payer au même centre, le CEA de Rennes. La comparaison des données communiquées à la Cour par la DGGN avec celles issues du recensement réalisé par la DGCL ne révèle pas d'incohérence.

En revanche, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) n'a pu fournir des données consolidées au niveau national relatives aux amendes forfaitaires (AF) à cause des limites de son système d'information. Par ailleurs la DCSP ne reçoit pas d'informations pour ses services des départements de la « petite couronne » qui utilisent les moyens de la préfecture de police de Paris.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) a fourni des données à partir de son système d'information. Le nombre d'amendes émises en 2007 s'élève à 375 600. L'activité contraventionnelle des CRS est toutefois un peu plus importante, puisqu'une partie des amendes qu'ils infligent est gérée par les services de la sécurité publique.

La préfecture de police de Paris est le service de l'État le plus important (hors contrôle-radar) pour le nombre d'amendes émises qui s'élève en 2007 à 6,4 millions en 2007. La comparaison du nombre d'amendes déclarées à la Cour par la préfecture de police de Paris avec celui recensé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à partir des données fournies par la même préfecture de police, montre des différences importantes notamment en 2005 et 2006 où les écarts sont respectivement de 15% et 12%. La préfecture de police de Paris justifie ces différences par le nombre de procès-verbaux annulés (cf. *infra*). Cela n'explique pas de façon satisfaisante les écarts statistiques constatés.

C - L'insuffisance des données centralisées

Les carences des systèmes d'information ne permettent pas de disposer pour l'ensemble des services de statistiques précises sur le nombre ni sur le montant des amendes qu'elles soient forfaitaires ou forfaitaires majorées.

1 - Les nombres d'amendes forfaitaires et d'amendes forfaitaires majorées

Une information essentielle fait défaut : le nombre des amendes forfaitaires (AF) émises qui sont ensuite encaissées ou annulées parce que l'OMP les transforme en amendes forfaitaires majorées ou bien parce qu'il renonce à exercer des poursuites ou qu'il saisit le juge.

Sans cette information, les évolutions des montants des AF encaissés ne peuvent être interprétées. En effet, elles dépendent de plusieurs facteurs : nombre d'infractions ayant donné lieu à amendes ; structure des infractions, c'est-à-dire répartition en montant selon les différentes classes d'amendes ; nombre et montant des minorations (ainsi une baisse du montant des amendes forfaitaires encaissées peut être due au paiement immédiat des amendes et non à une diminution du nombre d'infractions) ; nombre et sort réservé aux réclamations ; comportement des contrevenants en matière de paiement spontané et rapide.

La DGFiP ne connaît ni le nombre ni le montant des amendes forfaitaires car les comptables publics ne comptabilisent que le produit des ventes de timbre amendes et l'encaissement des paiements des amendes forfaitaires.

Le nombre des amendes forfaitaires émises est connu de chaque service verbalisateur mais faute d'un système d'information adéquat, la consolidation de ces nombres nécessiterait un récolement auprès de près de 2 800 unités verbalisatrices.

Les OMP quant à eux ne connaissent que les amendes forfaitaires non payées et celles qui entraînent un retrait de points du permis de conduire.

C'est pourquoi, aucun contrôle ni rapprochement ne peut être effectué entre les contraventions qui ont été émises et celles qui ont été effectivement payées.

Les seules informations disponibles et centralisées concernent le recensement effectué annuellement par la DGCL et les AF du « contrôle radar ». Le rapprochement de ces deux sources d'information permet d'évaluer le nombre total d'amendes forfaitaires émises en 2007 à 33 millions d'unités.

2 - Le montant du produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées

Une information de base fait aujourd'hui défaut : le montant du produit attendu du fait des amendes forfaitaires (AF) émises.

La direction générale des finances publiques (DGFiP) comptabilise les montants des amendes forfaitaires (AF) encaissées (mais pas celles qui sont émises) et des amendes forfaitaires majorées (AFM) prises en charge et recouvrées[58]. Le montant des amendes forfaitaires encaissées a été

58) Elles sont comptabilisées avec l'ensemble des amendes et condamnations pécuniaires sur une même ligne de recette du budget de l'Etat.

multiplié par deux en cinq ans du fait de la progression importante et rapide des amendes issue des « contrôles radar » qui représentent 47% du total en 2008.

Encaissement et recouvrement des amendes (montants en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
AF hors « contrôle-radar »	531,3	504,9	532,2	486,1	504,8
AF issues du « contrôle radar »	106,3	204,9	292,3	362,0	446,9
AFM et autres amendes	281,8	315,1	418,9	496,0	509,0
Total	919,4	1024,9	1243,4	1344,1	1460,7

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFiP et des comptes de l'Etat

Les prises en charge d'amendes forfaitaires majorées ont évolué ainsi :

Prises en charge et recettes des AFM (montants en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008
Créances prises en charge	1 177,7	1 271,9	1 272,6	1 480,1	1 243,2
Recettes	281,8	315,1	418,9	496,0	509,0
- dont amendes de circulation	*262,5*	*296*	*391,9*	*461,1*	*414,6*
- dont amendes de stationnement	*171,4*	*167,7*	*199,8*	*222,6*	*222,4*

Source : DGFiP

Le montant des créances restant à recouvrer, pour les amendes forfaitaires majorées, s'élevait à 0, 8 M€ au 31 décembre 2008. Ce montant de créances à recouvrer est toujours minime, alors que les recouvrements sont, chaque année, d'environ 800 M€ inférieurs aux prises en charge. Ces créances font en effet périodiquement l'objet d'admissions en non valeur. De fait, plus une créance est ancienne, plus elle est difficile à recouvrer et plus son montant est faible, plus les frais de poursuite sont disproportionnés.

3 - Le nombre d'amendes forfaitaires (AF) du « contrôle radar »

Grâce au système d'information développé et centralisé du contrôle-radar, la direction du projet interministériel contrôle automatisé (DPICA) a communiqué à la Cour des données détaillées et relativement complètes.

Les radars ont transmis en 2007 14,9 millions de messages d'infractions (MIF) au centre national de traitement (CNT). Parmi ces MIF certains ne peuvent être exploités (présence de plusieurs véhicules, impossibilité de déchiffrer la plaque d'immatriculation, etc.). Les autres messages sont mis en attente de la consultation du fichier national des immatriculations (FNI). Lorsque la recherche du titulaire dans le FNI a abouti, le centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR), en tant que service verbalisateur, se prononce en créant un avis de contravention (ACO). Leur nombre en 2007 a dépassé 7 millions.

4 - Le recensement des amendes forfaitaires par la direction générale des collectivités locales (DGCL)

La seule information consolidée relative à la police et à la gendarmerie nationales est le résultat du recensement fait par la DGCL. Il lui est nécessaire pour répartir le produit des amendes de police en matière de circulation routière entre les collectivités territoriales.

Ces données n'étant pas centralisées, la DGCL interroge les préfets de département qui interrogent à leur tour les services verbalisateurs : polices municipales, police nationale et gendarmerie nationale. Les nombres d'amendes émises dans chaque département sont ventilés par commune lorsqu'elles comptent plus de 10 000 habitants.

Ce recensement ne permet pas de ventiler les amendes selon les différents services de la police nationale qui les ont infligées. Toutefois, les amendes émises à Paris peuvent être isolées. Il ne permet pas non plus de distinguer les types d'infraction au titre desquelles ces amendes ont été dressées.

La DGCL ne rapproche pas les résultats de son recensement avec des données d'autres sources administratives.

D - Le système ne permet pas de contrôler des annulations

La notion d'annulation n'est pas définie, ce qui en rend la gestion opaque et le contrôle approximatif. Des amendes sont de fait ou de droit annulées tout au long du processus contraventionnel avec des pratiques et des réalités très différentes selon les services et leur localisation.

1 - Les annulations par les OMP

Les annulations peuvent correspondre à des décisions de classement sans suite prises par l'OMP dans un cadre légal. Les motifs en sont répertoriés. Le ministère de la justice évalue pour 2006 à 9,8% le taux de classement sans suite. Elles font suite à des requêtes en exonération ou des réclamations. Dans les deux cas, la décision appartient à l'OMP conformément au code de procédure pénale. L'OMP annule également les amendes forfaitaires lorsqu'il décide de communiquer le dossier au juge qui statuera par voie d'ordonnance pénale ou bien de procéder à la citation directe du contrevenant.

Aucune amende ne devrait être annulée en dehors de ce cadre légal que ce soit par les agents d'un service verbalisateur ou d'un quelconque service centralisateur. La réalité est cependant toute autre.

2 - Les « annulations techniques » et les « indulgences »

Certaines annulations d'amendes, au stade pré-contentieux, sont qualifiées « d'annulations techniques » ou « d'indulgences ».

Les annulations peuvent être décidées pour des raisons dites techniques, par exemple lorsque le formulaire de verbalisation a été incorrectement rempli (ratures, surcharges, souches dégradées…).

Chaque chef de service devrait mettre en place les contrôles administratifs nécessaires pour s'assurer notamment des retours de souches. Or sauf exception il n'y a même pas de compte d'emploi des carnets à souche. Dans les faits il est donc impossible de rapprocher le nombre de formulaires utilisés avec celui des contraventions émises.

Il y a aussi ce qu'il est d'usage d'appeler des « indulgences ». Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 18 décembre 2002 aux responsables de la police nationale, de la gendarmerie nationale et aux préfets, constatant le décalage entre les infractions constatées et les sanctions infligées, a rappelé que le pouvoir de classer sans suite était du ressort exclusif du ministère public. Ainsi lorsqu'un agent annule une contravention, il agit de façon irrégulière et s'expose à des sanctions qui en réalité ne sont pas prises.

Le système d'information ne permet pas, là aussi, d'analyser ces pratiques qualifiées « d'annulations techniques » et autres « indulgences » et qui sont en marge de la loi.

3 - Le cas de la préfecture de police de Paris

Le seul service à disposer d'informations utiles sur les annulations pratiquées en dehors de l'OMP est la préfecture de police de Paris[59]. Les dérives constatées y ont conduit à une réorganisation des services en 2007.

Ainsi, en 2007, 965 176 amendes forfaitaires ont été annulées, soit 15,4% de celles émises. Parmi ces amendes annulées, 440 067 l'ont été, conformément à la procédure, par le service de traitement du contentieux (STC) qui relève désormais de l'OMP. Il reste que 525 109 annulations ont été effectuées pour des motifs dits techniques directement par les services de la préfecture de police, en dehors de l'OMP et donc du cadre légal, ce qui les rend irrégulières au regard de l'article 530-1 du code procédure pénale.

Aux motifs techniques *stricto sensu* (ratures, surcharges mentions erronées) sont ajoutés les motifs dus aux difficultés prévisibles de poursuites : véhicules immatriculés à l'étranger, en WW ou en CD[60]. Ces divers motifs rendent sans doute, comme le dit la préfecture de police de Paris, l'exploitation des procès-verbaux difficile voire impossible. Parmi ces annulations celles relatives aux véhicules des administrations de l'Etat mais aussi de certains établissements publics sont particulièrement injustifiées.

Taux d'annulation

	2004	2005	2006	2007
PV infligés (a)	5 970 223	5 346 147	5 886 350	6 263 616
PV annulés (b)	954 926	1 131 488	1 002 795	965 176
En % des PV relevés (b)/(a)	16,0%	21,2%	17,0%	15,4%
Annulations hors OMP (c)	411 048	502 089	495 366	525 109
En % des PV relevés (c)/(a)	6,9%	9,4%	8,4%	8,4%

Source : Cour des comptes à partir des données de la préfecture de police de Paris

59) La Cour a par ailleurs disposé du rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant (2005) - par MM. Andrieu et Gagneron (inspection générale de l'administration), MM. Mazard et Desportes (inspection des services judiciaires), Mme Bolliet et M. Clavreuil (inspection générale des finances) et MM. Hossard et Fedou (conseil général des ponts et chaussées).

60) WW : immatriculation provisoire ; CD : véhicules du corps diplomatique

D'une manière générale, il n'y a aucune analyse des annulations faute de définition et de système d'information les répertoriant et les classant. C'est un sujet sensible ou le manque de transparence contribue à alimenter la confusion et toutes les suspicions. C'est là un dysfonctionnement important qui, au-delà de la qualité de l'information comptable, pose un réel problème de transparence et de justice entre les citoyens.

III - Les résultats et le coût de la gestion

A - Les taux de paiement des amendes

Le plus souvent, le taux de paiement cité est le taux de recouvrement des amendes majorées (AFM). Il est d'environ 35 % à 40 %. Or ce taux ne reflète qu'une partie du paiement des amendes. Il retrace en effet les seuls résultats de l'activité contentieuse du recouvrement des amendes forfaitaires majorées, c'est-à-dire le dernier stade du processus de gestion des amendes, après l'intervention de l'OMP, et ignore le stade antérieur, celui du paiement spontané des amendes forfaitaires, minorées ou non.

Le taux de paiement global des amendes peut-être appréhendé en fonction du montant ou du nombre. Moyennant certaines approximations, le taux en montant peut être calculé. En revanche, les systèmes d'information ne permettent pas de calculer le taux en nombre. Or ce dernier taux serait particulièrement utile pour évaluer l'efficacité dissuasive du dispositif de contrôle sanction en montrant la proportion des contraventions verbalisées qui ne sont jamais payées.

1 - Le taux de paiement des amendes en montant

La DGFiP estime selon un indicateur mesurant l'activité globale du recouvrement des amendes (AF+AFM) un taux de paiement des amendes et condamnations pécuniaires de 75,8% en 2007 pour une cible de 80% en 2011.

Taux global de paiement des amendes (AF+AFM) en montant

	2005	2006	2007
Taux calculé par la DGFiP	70,5%	73,2%	75,8%

Ce taux est le double du taux de 35 à 40 % communément avancé à cause d'une assimilation erronée entre le montant des amendes recouvrées dans la phase contentieuse et celui des amendes payées toutes phases confondues.

2 - Les taux de paiement des amendes en nombre

Il est en pratique impossible de construire un indicateur du taux de paiement en nombre pour l'ensemble des amendes à partir des données par services. En revanche, des ordres de grandeur peuvent être estimés pour certaines catégories d'amendes en utilisant plusieurs sources (préfecture de police de Paris, gendarmerie nationale, CRS, contrôle-radar et DGFiP[61]).

Selon l'estimation de la Cour, le taux de paiement global pour les amendes émises par la préfecture de police de Paris, la gendarmerie nationale et les CRS est d'environ 60 %. Pour le contrôle-radar, le taux de paiement global en 2007 est de 85 %. A partir de ces résultats sur le nombre d'amendes émises et payées, soit spontanément (AF), soit après mise en recouvrement (AFM), on peut estimer le taux global de paiement (en nombre) à environ 70%. Ces estimations sont cohérentes avec celles de la DGFiP. On peut donc estimer que le taux global de paiement des amendes était compris entre 70 et 75% en 2007.

Si l'on prend en compte seulement les amendes qui sont à payer, c'est-à-dire les amendes émises déduction faite des amendes annulées, le taux de paiement global pour les amendes émises par la préfecture de police de Paris, la gendarmerie nationale et les CRS est d'environ 75 % et d'environ 90 % pour le contrôle-radar, conduisant à un taux global de paiement en nombre de 80 % en 2007.

B - L'estimation des coûts et la modernisation de la gestion

1 - Les processus de gestion

Le processus de gestion des amendes reste très peu automatisé sauf pour les amendes radars. Cette différence apparaît à toutes les étapes de la gestion administrative : constatation de l'infraction, verbalisation, saisie des informations par des policiers et des gendarmes, encaissement par les

61) Les données retenues sont issues des sources suivantes : pour le nombre d'AF, les données retenues sont celles fournies par les services ou celles de l'enquête de la DGCL ; pour le paiement des AF, les données sont celles du CEA de Rennes ; pour les prises en charges (PEC) des AFM, les données sont celles fournies par les services ou celles de la DGFiP ; - pour le recouvrement des AFM le taux est celui du recouvrement des AFM sur les prises en charge au 31 décembre de l'année N+1, les taux retenus sont les taux moyens en montants calculés par la DGFiP, les seuls connus pour les années 2004 à 2006 ; pour 2007, le taux de recouvrement en nombre d'amendes est également connu : 36 % ; il est peu différent de celui en montant (37,9 %) la même année.

bureaux des contraventions, traitement par les OMP des amendes forfaitaires non payées.

2 - L'estimation des coûts de gestion faite en 2005

L'administration n'ayant pas de comptabilité d'analyse des coûts, il n'y pas de données sur ceux de l'activité contraventionnelle, ni d'indicateurs susceptibles d'en mesurer l'évolution.

Le rapport publié en décembre 2005, consacré à la modernisation du paiement des amendes[62] avait analysé les processus de gestion des amendes et estimé les coûts de ses différentes phases. Ces estimations paraissent encore pertinentes et peuvent être retenues car aucune nouvelle étude n'est venue depuis lors les infirmer ou les compléter.

Coût de gestion estimé par l'audit de modernisation du paiement des amendes

	Circuit classique actuel		**Contrôle non automatique et traitement automatisé (PVe)**	
Constatation	manuelle : verbalisateur	7 €	manuelle : verbalisateur	6,5 €
Verbalisation	manuelle : verbalisateur		manuelle : verbalisateur avec un PDA[63]	
Traitement administratif	manuel : verbalisateur	7,8 €	automatique (CNT)	3,5 €
Traitement contestations	OMP	4 €	OMP centralisé	2 €
Encaissement	manuel : bureau contravention + Trésor public	6,1 €	Centre encaissement des amendes (CEA)	3 €
Coût total		**25 €**		**15 €**

Source : rapport sur la modernisation du paiement des amendes

62) Dans cadre des audits de modernisation, le rapport sur la modernisation du paiement des amendes - MM. Brassens et Barilari, inspecteurs généraux des finances, M. Delbos, inspecteur général des services judiciaires, et M. Le Gallou, inspecteur général de l'administration. Les estimations étaient assises sur les données de 2004. Le rapport estimait à 19 millions le nombre d'amendes (hors radars) dont 12,5 millions au titre du stationnement.

63) PDA « personal digital assistant » ou assistant personnel ou terminal portatif

Le coût global du processus allant de la verbalisation à l'encaissement était estimé à environ 25 € par amende forfaitaire. Le coût d'un système de traitement automatisé était quant à lui évalué à 15 € par amende soit un gain de 40%. Ce gain reposerait sur un traitement automatisé des tâches administratives, la constatation continuant d'être effectuée par un agent verbalisateur à la différence du système radar ou le contrôle est lui-même automatique.

L'évaluation du coût d'un système de traitement automatisé est paradoxalement plus fiable que celle du système actuel de traitement non automatisé. Elle se fonde en effet sur des informations plus précises à savoir celles issues de l'analyse des coûts actuels du contrôle-sanction automatisé et du centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA).

3 - Les économies possibles

S'il convient d'éviter un rapprochement sommaire entre les dépenses et les recettes, il est absolument nécessaire de mieux connaître les coûts de ces activités et de déterminer les améliorations possibles pour économiser le temps des forces de l'ordre et les frais de fonctionnement, c'est-à-dire gagner en efficience.

S'il est dans la mission des forces de l'ordre de procéder aux constatations d'infractions, une part trop importante de leur temps est aujourd'hui consacrée à la gestion administrative des amendes (saisie des données, gestion des paiements, transfert des informations à l'OMP, gestion des régies, etc.).

Le projet « procès-verbal électronique » (PVe) et sa version « personal digital assistant » (PDA) est actuellement à l'étude et même en expérimentation[64]. L'agent verbalisateur saisit les données de l'infraction au moyen d'un terminal portatif. Les informations sont transmises directement par flux informatiques au centre national de traitement de Rennes (CNT) qui les traite ce qui évite à l'agent de retour au bureau des contraventions de saisir les informations sur un ordinateur. La chaîne de traitement est ensuite la même que pour le contrôle-sanction automatisé. L'avis de contravention parvient directement au propriétaire du véhicule dont le nom figure sur la carte grise. Le paiement se fait auprès d'un centre d'encaissement. Le CNT pourrait traiter une bonne partie de ce flux supplémentaire d'amendes car il est aujourd'hui surdimensionné : il

64) Un arrêté du 2 juin 2009 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire, vient de préciser les conditions dans lesquelles la constatation d'une infraction ne permettant pas l'édition immédiate de l'avis de contravention en raison de l'utilisation d'un appareil électronique sécurisé, peut être réalisée, puis adressée au redevable.

traite environ 8 millions d'amendes par an alors que sa capacité lui permettrait d'en traiter de l'ordre de 20 millions.

Dans ce projet, le gain porte peu sur la constatation et la verbalisation mais surtout sur les traitements ultérieurs y compris jusqu'à l'encaissement. Pour ces phases les économies pourrait être d'environ 40% des coûts actuels. L'économie de 10 € par amende forfaitaire appliquée aux 10,5 millions d'amendes émises en 2007 par la seule police nationale conduirait à une économie annuelle d'environ 105 M€.

Ces ordres de grandeur devraient inciter à développer ces expérimentations, à évaluer le coût des investissements et le délai nécessaire pour que le cumul des économies réalisables grâce à ces investissements excède leur coût[65]. En tout état de cause il convient de prendre des mesures pour améliorer le système et en réduire le coût. Les moyens techniques sont aujourd'hui disponibles. Encore faudrait-il adapter les organisations, devenues trop complexes, pour accroître leur efficience, notamment avec le déploiement du procès-verbal électronique.

C - La répartition du produit des amendes

L'article L.2334-24 du CGCT dispose que l'État rétrocède aux communes et à leurs groupements le produit des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur leur territoire qu'il a recouvré. Le produit prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales. Chaque année un montant prévisionnel est inscrit en loi de finances initiale. Cette prévision fait ensuite l'objet d'un ajustement en loi de finances rectificative pour tenir compte du produit réellement encaissé par l'Etat. Une part du produit AF du contrôle-radar, à hauteur de 100 M€ en 2008, vient abonder le prélèvement sur recettes destiné aux collectivités locales.

65) Dans le projet de loi de finances pour 2010 les crédits prévus pour l'expérimentation du PVe ne sont que de 1,46 M€.

Le produit des amendes est donc réparti[66] entre les communes au *prorata* des contraventions émises et non de celles qui, parmi elles, sont payées. Il est vrai qu'en l'état des systèmes d'information, le recensement des seules amendes payées est impossible.

Les règles en vigueur avantagent financièrement les collectivités où les contrevenants payent relativement moins les amendes de circulation au stade de l'amende forfaitaire. L'exemple théorique ci-dessous montre que trois communes sur les territoires desquelles le même nombre d'amendes a été émis perçoivent la même dotation quand bien même les taux de paiement seraient sensiblement différents :

Calcul simplifié de répartition

Commune	Nombre AF émises	Montant unitaire	Montant total des AF	Montant desAF payées	Montant des la répartition par commune
A	100	10	1 000	350	500
B	100	10	1 000	500	500
C	100	10	1 000	650	500
Total	300	-	3 000	1 500	1 500

La redistribution du produit des amendes entre les communes est donc déconnectée du fait que les citoyens paient ou ne paient pas spontanément leurs amendes. Faute là aussi d'un système d'information fiable aucune étude ne peut être menée sur les effets de ce critère de répartition.

66) Les dotations versées par l'État aux collectivités bénéficiaires (article R.2334-10 du code général des collectivités territoriales) sont calculées sur la base des nombres de contraventions dressées l'année antérieure et du produit des amendes forfaitaires encaissé l'année antérieure également. Au cours de l'année, la DGCL divise le produit encaissé l'année précédente par le nombre de contraventions dressées : le résultat de cette division est la « valeur du point ». Cette valeur du point est appliquée au nombre de contraventions constatées sur le territoire de chaque collectivité pour déterminer le montant des dotations versées directement aux communes de plus de 10 000 habitants ou réparties par les conseils généraux entre les autres. Les communes doivent affecter ces fonds au financement d'investissements pour la sécurité routière ou les transports collectifs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La répression des infractions aux règles de circulation par des amendes est une activité régalienne dont l'utilité sociale ne saurait se mesurer aux seules recettes qu'elle procure. L'essentiel est son effet dissuasif sur les comportements, dont certains dangereux pour les usagers de la route.

Cependant, si l'objectif de réduction des coûts doit être subordonné à celui de la réduction des infractions elles-mêmes, le système actuel de constatation, de traitement et de recouvrement des amendes pourrait être grandement amélioré. La dépénalisation des amendes de circulation, plus précisément des amendes de stationnement, a été étudiée et envisagée. Le cas échéant, elle ne corrigerait pas les défauts du système de gestion des amendes relevés par la Cour.

A l'issue de son contrôle sur la gestion des amendes elle est conduite à formuler les recommandations suivantes :

- disposer des mêmes applications pour gérer les mêmes procédures lors du remplacement des applications utilisées par la sécurité publique, la gendarmerie nationale et les officiers du ministère public ;

- organiser une consolidation nationale des données de tous les services verbalisateurs pour disposer des moyens d'évaluer l'efficience du système et améliorer la gestion ;

- accélérer les expérimentations du procès-verbal électronique ; en cas de succès, en programmer le déploiement dès lors que le délai de retour sur investissement serait raisonnable afin d'alléger la charge de travail administratif des agents de police, de garantir la qualité des procédures et de disposer d'informations plus complètes et plus fiables sur les amendes ;

- veiller à l'application de la circulaire du ministre de l'intérieur du 18 décembre 2002, c'est-à-dire interdire les annulations d'amendes, pour quelque motif que ce soit, en dehors de l'office de l'OMP ;

- implanter un contrôle interne permettant de rapprocher le nombre de formulaires des carnets à souche avec les amendes forfaitaires émises, payées et les contraventions transmises à l'OMP à défaut de paiement des amendes forfaitaires dans les délais requis ;

- reconsidérer les modes de répartition du produit des amendes entre collectivités territoriales afin d'en réduire les effets pernicieux.

Traitements selon le service verbalisateur *(source: Cour des comptes)*

Services verbalisateurs ----->		***AF***	**Sécurité publique (sauf départements 92, 93, 94)**	**Préfecture de police de Paris et sécurité publique (92, 93, 94)**	**CRS**
Officier du ministère public (OMP) (b) →		***AFM***	OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction
Gestion et traitement →		***AF***	BC - **WinAF**	Préfecture de police de Paris - **système spécifique**	BC - **GEACPORO (CRS) ou WinAF (DDSP)**
		AFM	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD
Paiement	**Numéraire**	***AF***	Au verbalisateur - BC remet à la Trésorerie	(a)	Au verbalisateur – BC-CRS ou BEC-DDSP remet à la Trésorerie
		AFM	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction
	Timbre amende (c)	***AF***	**Envoi au BC-DDSP**	**Envoi au CEA Rennes**	**Envoi au BC-CRS ou au BC-DDSP**
	Chèque	***AF***	Au verbalisateur – **BC-DDSP** remet à la Trésorerie	**CEA Rennes**	Au verbalisateur – **BC-CRS ou BC-DDSP** remet à la Trésorerie
		AFM	**CEL ou Trésorerie amendes** du département de l'infraction	**CEL ou Trésorerie amendes** du département de l'infraction	**CEL ou Trésorerie amendes** du département de l'infraction
	Télé paiement	***AF***	*Non*	*non*	*non*
		AFM	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction

a : il est toujours possible de payer en numéraire dans une trésorerie, qui virera ensuite les fonds au CEA.
b : l'OMP est compétent pour les retraits de points et l'émission des amendes forfaitaires majorées.
c : les timbres amendes s'acquièrent chez les buralistes ou dans un service des finances ; une amende forfaitaire majorée ne peut être payée par timbre amende.

Police aux frontières (PAF)	**Gendarmerie**	**Contrôle-sanction automatisé - CACIR**	**Polices municipales**
OMP du lieu de l'infraction	OMP du lieu de l'infraction	OMP de Rennes pour examen recevabilité - OMP lieu de résidence pour examen au fond	OMP du lieu de l'infraction
BC – **WinAF(CRS) ou système spécifique (CRS) ou WinAF (DDSP)**	Brigade de gendarmerie avec **BB2000**	**CNT**	BC - **WinAF ou système spécifique ou WinAF (DDSP)**
OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP, CNT - DGFIP: AMD	OMP: WinOMP - DGFIP: AMD
Au verbalisateur – BC-PAF ou BC-DDSP et remise à la Trésorerie	Au verbalisateur et remise à la Trésorerie (a)	Paiement par internet	Au verbalisateur – BC (commune) ou BC-DDSP remet à la Trésorerie
Trésorerie amendes du département de l'infraction	Trésorerie amendes du département de l'infraction	Paiement par internet	Trésorerie amendes du département de l'infraction
Envoi au BC-PAF ou au BC-DDSP	**Envoi au CEA**	**Envoi au CEA pour les TA papier, au TCA pour les TA électronique**	**Envoi au BC (commune) ou au BC-DDSP**
Au verbalisateur - **BC ou BC DSP** remet à la Trésorerie	Au verbalisateur **et remise à la Trésorerie ou au CEA**	**CER ou CEA**	Au verbalisateur - **BC ou BC DSP** remet à la Trésorerie
CEL ou Trésorerie amendes du département de l'infraction	**CEL ou Trésorerie amendes** du département de l'infraction	**CER ou TCA**	**CEL ou Trésorerie amendes** du département de l'infraction
Non	*non*	**Oui, comptabilisation TCA**	*non*
Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction	**Oui, comptabilisation TCA**	Oui, comptabilisation par la Trésorerie amendes du département de l'infraction

BC : bureau des contraventions du service verbalisateur

DDSP : direction départementale de la sécurité publique

CEL: centre encaissement de Lille

CER: centre encaissement de Rennes

TCA: trésorerie contrôle automatisé à Rennes

CEA: centre encaissement des amendes de Rennes

CNT: centre national de traitement (CSA)

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Je souhaiterais apporter les précisions suivantes sur votre insertion au rapport public de la Cour des comptes portant sur la gestion du produit des amendes de la circulation routière.

En premier lieu, la présentation qui est faite de la « complexité » du dispositif administratif d'encaissement du produit des amendes, ne rend pas compte de l'effort d'adaptation qui est au contraire déployé pour garantir le plus efficacement possible un service de qualité aux redevables d'amendes.

L'organisation retenue, qui allie le réseau « traditionnel » des trésoreries, qu'elles soient spécialisées ou non, et les différentes structures compétentes à un niveau national ou régional, est en effet la réponse aux défis posés tant par l'évolution de la mission que par des modifications de l'organisation de ses partenaires (projet interministériel du contrôle automatisé).

L'objectif est double : la réduction des délais de traitement, (industrialisation du traitement des amendes radars …), tout en lissant la charge de travail des centres d'encaissement qui doivent parallèlement gérer les pics de charge des campagnes d'encaissement des impôts et le traitement continu des amendes au cours de l'année.

Mais cette organisation, si elle paraît complexe à la Cour, est transparente pour l'usager. Celui-ci reçoit notamment avec l'avis de contravention une enveloppe de retour pré-remplie, et s'agissant des amendes radars, un numéro de téléphone unique a été mis en place pour répondre aux interrogations des usagers sur toute la chaîne depuis la verbalisation jusqu'au recouvrement.

De même, la variété de canaux de paiement offerte au redevable d'amendes ne peut pas être présentée comme une « complexité du système » alors qu'elle est au contraire le gage d'une administration qui s'adapte aux souhaits et aux habitudes de paiement des usagers.

Au demeurant, l'augmentation du taux de paiement spontané des amendes, comme des autres catégories de recettes publiques d'ailleurs, doit être mise en relation avec cet élargissement de l'éventail des canaux de paiement offerts aux redevables.

Je partage en revanche le constat de la Cour, relevant qu'une dépénalisation des amendes de stationnement ne corrigerait pas les défauts du système actuel de gestion des amendes.

L'objectif devrait donc être désormais, comme le souhaite la Cour, le développement, sur la base du bilan des expérimentations en cours, de la procédure de procès-verbal électronique (PVe).

Cette nouvelle procédure permettrait de remédier aux défauts actuels des systèmes d'information relatifs à la gestion des amendes de circulation des services verbalisateurs, que la Cour souligne à juste titre, afin d'assurer une véritable traçabilité du circuit des amendes.

Ce serait également l'occasion d'améliorer les indicateurs existants, comme le taux global de paiement des amendes et de condamnations pécuniaires en montant. Comme la Cour le relève, le taux de 76 % transmis par mes services ne prend pas en compte les pertes qui se vérifient à toutes les étapes de la procédure de gestion des amendes de police. Ces pertes peuvent avoir lieu en amont du processus, lorsque les amendes dressées par les services verbalisateurs ne sont pas mises en paiement du fait d'erreurs techniques (erreurs de saisie, etc.), et en aval, pour les annulations prononcées par les officiers du ministère public. Il ne permet donc pas d'avoir une vision globale de l'intégralité du processus de gestion des amendes, de la verbalisation à l'encaissement effectif.

Une gestion automatisée des amendes, permise par la procédure de procès verbal électronique, permettrait de retracer ces pertes et de constituer indicateur propre aux services verbalisateurs et aux officiers du ministère public. De cette manière, il serait possible de mieux apprécier l'efficacité de l'ensemble du processus de gestion des amendes, en associant ce nouveau ratio à celui déjà mis en place par la DGFiP.

Enfin, concernant la répartition du produit des amendes, elle est effectivement réalisée en fonction des amendes émises sur le territoire d'une commune, non en fonction des amendes recouvrées.

Certes, ces modalités de répartition assurent une péréquation des ressources au profit, d'une part des communes rurales, et d'autre part des communes accueillant des populations défavorisées sur le territoire desquelles les taux de recouvrement pourraient être potentiellement moins élevés.

Néanmoins, come le relève la Cour, ce système de répartition n'est pas incitatif, puisque les communes ne sont pas intéressées au recouvrement des amendes dressées sur leur territoire. En outre, il ne semble pas que la vocation des amendes soit la péréquation entre collectivités locales. La recommandation de la Cour de revoir le mode de répartition des amendes me paraît donc devoir être étudiée ; cette réflexion pourra être menée en 2010 dans le cadre des débats sur la réforme globale de la péréquation, rendue nécessaire par la réforme de la taxe professionnelle.

Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique injustifiée

PRESENTATION

Les inspecteurs de l'académie de Paris ont été créés en 1810 dans le cadre de l'administration napoléonienne. Ces fonctionnaires, dont l'effectif était à l'origine de quelques unités, ont été chargés pendant un siècle et demi de l'inspection des enseignants et des établissements scolaires du second degré dans cette académie, d'abord pour le compte du ministre de l'éducation, qui avait au 19ème siècle la responsabilité personnelle de l'académie de Paris, puis pour le compte du recteur, lorsque cette fonction a été créée.

Au fil du temps, la gestion de ces agents a évolué vers des conditions de nomination et d'emploi déconnectées de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris. Elle s'est en outre caractérisée, depuis une dizaine d'années, par le triplement des effectifs et par des irrégularités multiples. Elle a enfin donné lieu au dévoiement de l'utilisation de ces emplois publics pour permettre des nominations de collaborateurs d'autorités politiques.

Après le contrôle mené par la Cour, la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris a été engagée. Toutefois, la décision récente du ministère de l'éducation nationale de mettre fin à ce dispositif ne permet pas encore de conclure à la disparition de l'ensemble des dysfonctionnements constatés dans la gestion de ces emplois : les conditions de mise en place de cette réforme devront donc être attentivement suivies.

I - Le dépérissement des missions initiales

La création des *inspecteurs particuliers attachés à l'académie de Paris* remonte à deux siècles. Un arrêté du Conseil de l'Empire en date du 16 mars 1810 a fixé dans un premier temps à six le nombre de ces inspecteurs, et leur a attribué une mission de contrôle des établissements et des enseignants du second degré situés dans le ressort territorial de l'académie de Paris, qui réunissait à l'époque les départements de la Seine, de l'Aube, de l'Eure-et-Loir, de la Marne, de la Seine-et-Marne, de la Seine-et-Oise et de l'Yonne : ce vaste territoire s'étendait très au-delà de l'académie de Paris actuelle, qui est désormais réduite aux limites de la capitale. Ces inspecteurs étaient alors des collaborateurs directs du ministre chargé de l'éducation.

A l'origine, les inspecteurs de l'académie de Paris étaient recrutés directement dans le corps enseignant et étaient nommés, comme les inspecteurs généraux de l'instruction publique, par un décret pris en conseil des ministres. Ils étaient essentiellement chargés de l'inspection de l'administration et de l'enseignement au sein des lycées parisiens.

Pendant un siècle et demi, ces agents ont rempli des missions de contrôle qui étaient en relation directe avec l'intitulé de leur fonction. Par la suite, l'histoire de cette catégorie de fonctionnaires s'est caractérisée par un éloignement progressif et quasi-intégral de toute fonction d'inspection au sein de l'académie de Paris.

En effet, la création en 1962 du corps national des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) leur a tout d'abord retiré toute utilité et toute justification, puisque les IA-IPR ont précisément vocation à exercer sur l'ensemble du territoire des fonctions d'inspection des établissements et des personnels d'enseignement du second degré. En dépit de ce double emploi manifeste, l'existence des inspecteurs de l'académie de Paris n'a pour autant pas été remise en cause, et, pendant près de cinquante ans, leur texte fondateur, remontant au Premier Empire, a continué à servir de support à leur recrutement : ces emplois sont restés inscrits dans le budget de l'académie de Paris, qui les gérait et qui payait les rémunérations.

Peu à peu s'est en outre instaurée une pratique consistant à intégrer dans ces emplois des fonctionnaires issus du corps des IA-IPR, qui étaient destinés à être affectés, puis nommés par la suite dans le corps de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN). Dans ces conditions, même si le recteur signait toujours les procès-verbaux d'installation, les inspecteurs qui exerçaient effectivement une activité

d'inspection des établissements, des enseignants ou des dispositifs scolaires de l'académie de Paris ont été de moins en moins nombreux.

En définitive, au terme de ce processus, les missions des inspecteurs de l'académie de Paris, devenues au fil du temps de plus en plus imprécises, ont eu pour caractéristique de ne plus correspondre que de façon marginale à la dénomination de ces fonctionnaires.

Après le contrôle de la Cour sur le rectorat de Paris, le ministère de l'éducation nationale a élaboré un décret visant à supprimer ces emplois, grâce à la création d'une voie supplémentaire de recrutement sur titres dans le corps des IA-IPR. Le texte correspondant a été publié le 26 octobre 2009. Il a été explicitement indiqué à la Cour que tous les actuels inspecteurs de l'académie de Paris avaient vocation à être intégrés par cette voie au cours des deux années à venir.

II - Une absence quasi-totale d'encadrement juridique

Les inspecteurs de l'académie de Paris présentent la particularité d'être directement nommés par un décret du président de la République, sans avoir au préalable passé de concours de recrutement et sans même que soit requis l'avis consultatif d'une commission. Ces nominations ne sont assujetties à aucune condition : n'importe quelle personne peut être nommée dans ces fonctions, qu'elle ait ou non obtenu un diplôme, qu'elle ait ou non déjà exercé dans la fonction publique, qu'elle ait ou non acquis une expérience professionnelle dans le domaine de l'éducation, et quels que soient son âge ou la nature des fonctions précédemment exercées. Ces nominations dépendent uniquement de la volonté politique : elles ne sont en rien justifiées par un quelconque besoin de recrutement exprimé par l'académie de Paris, et le recteur n'est consulté ni sur le nombre, ni sur le profil des futurs inspecteurs. Aucune condition de formation préalable à la titularisation n'est non plus prévue.

En outre, ce « corps » de fonctionnaires atypique ne s'appuie sur aucun texte réglementaire. Depuis deux siècles, l'administration n'a jamais fixé de règles d'organisation et de gestion, qu'il s'agisse de la nomination, de l'avancement ou de la rémunération de ces fonctionnaires. Un décret du 10 juillet 1948 modifié a uniquement prévu qu'ils devaient atteindre, à l'issue de leur carrière, le même indice terminal que des inspecteurs d'académie du 9ème échelon. En revanche, contrairement à ce que prévoyait explicitement ce même décret, aucune disposition n'a créé le statut qui aurait permis la constitution d'un véritable corps des

inspecteurs de l'académie de Paris. Dans ces conditions, aucune échelle de rémunération ne leur est applicable et aucune évolution de carrière n'est prévue : la gestion de ces agents repose essentiellement sur des traditions sans aucun fondement juridique. Leur avancement se fait en pratique à l'ancienneté, et leur rémunération est fixée de manière discrétionnaire par décision des ministres chargés de l'éducation et du budget. Depuis 1999, dix-neuf inspecteurs de l'académie de Paris ont été intégrés en hors échelle A, dont seize au 3ème échelon et trois au 1er échelon, avec une rémunération mensuelle nette d'environ 4.500 €, c'est-à-dire à un niveau plus élevé que la plupart des hauts fonctionnaires en début de carrière.

III - La dérive d'un système de nomination

Par ailleurs, depuis la fin des années 1990, une évolution notable, tant quantitative que qualitative, s'est opérée dans la nomination des inspecteurs de l'académie de Paris.

Le rythme des nominations s'est tout d'abord nettement accéléré : d'un nombre quasi-constant de six à huit inspecteurs pendant presque deux siècles, on est passé en quelques années à l'effectif global actuel de vingt-deux inspecteurs. Les inspecteurs de l'académie de Paris sont donc devenus de plus en plus nombreux, alors même que les fonctions qu'ils sont censés exercer au sein de l'académie de Paris sont dévolues depuis plus de quarante ans à d'autres fonctionnaires, et que par ailleurs l'IGEN n'accepte plus depuis 2005 que lui soient affectés des inspecteurs nouvellement nommés. Douze inspecteurs sur les dix-sept nommés depuis 2002 l'ont été à moins de cinquante ans, et cinq à moins de quarante ans : ces fonctionnaires vont donc occuper cet emploi de nombreuses années, alors qu'aucune gestion de carrière n'existe et que le débouché que constituait précédemment l'IGEN leur est désormais fermé.

D'autre part, si les nominations intervenues depuis une dizaine d'années ne correspondent à aucun besoin particulier de l'académie de Paris, elles ont en revanche été de plus en plus caractérisées par de simples motifs de proximité politique : le « corps » des inspecteurs de l'académie de Paris est devenu pour l'essentiel une voie de nomination dans des emplois supérieurs de l'Etat réservée à des collaborateurs de diverses autorités politiques (présidents de la République, premiers ministres, ministres chargés de l'éducation, autres ministres…) ([67]). Les profils les plus divers, parfois sans aucun lien avec le domaine de

67) Voire des collaborateurs du recteur de l'académie de Paris lui-même.

l'éducation, peuvent être observés dans les recrutements : ainsi, selon les époques, on relève la nomination de conseillers à la présidence de la République, d'un chef du secrétariat particulier du Premier ministre, de chefs de cabinet du ministre de l'éducation nationale ou du ministre de l'enseignement supérieur, de plusieurs conseillers techniques de cabinets ministériels, d'un attaché de la Ville de Paris mis à disposition à temps plein d'une association, d'un élu syndical de l'éducation nationale, etc…

Cette évolution vers la prise en compte prépondérante de critères de nature politique a été facilitée par le fait que ces nominations n'étaient soumises à aucune condition de qualification ou d'expérience : l'objectif de ces nominations n'était pas de faire exercer des fonctions d'inspection au sein de l'académie de Paris, qui sont d'ores et déjà assurées par des personnels compétents, mais de garantir aux personnes ainsi nommées une rémunération pérenne, quels que soient l'endroit et la manière dont elles exerceraient par la suite leurs activités.

Certaines nominations ont été simplement effectuées pour ordre, lorsque ces nouveaux inspecteurs ont en réalité continué à exercer leurs fonctions antérieures, par exemple de conseillers placés auprès de diverses autorités de l'Etat, de membres de cabinets ministériels, ou de responsables de certaines instances administratives. De même, plusieurs inspecteurs sont partis peu après leur nomination rejoindre les structures les plus variées (cabinets ministériels, ambassade, Institut de France,…). Au total, en juin 2009, sur vingt-deux inspecteurs rémunérés, un seul exerçait de manière effective une mission d'inspection pour le compte de l'académie de Paris, conformément aux missions fixées à l'origine. Huit inspecteurs s'étaient vu assigner des missions diverses et temporaires au sein du rectorat de Paris, huit étaient chargés de mission à temps plus ou moins partiel au sein de l'IGEN, et cinq étaient en position de mise à disposition de fait auprès de diverses instances, sans qu'aient été prises les mesures exigées par la règlementation (signature d'un arrêté ministériel ou conclusion d'une convention de mise à disposition).

Le contrôle mené par la Cour a par ailleurs permis de constater qu'une proportion de l'ordre d'un tiers des inspecteurs de l'académie de Paris n'avait qu'une activité faiblement identifiée au sein des structures auxquelles ils étaient rattachés, qu'il s'agisse du rectorat de Paris, de l'IGEN, ou d'autres administrations.

Les éléments écrits fournis à la Cour montrent ainsi qu'un inspecteur affecté en 2002 à l'IGEN n'avait depuis lors contribué qu'à deux rapports déposés au centre de documentation de cette inspection, en février 2003 et novembre 2004. Un autre inspecteur a signé pour sa part trois rapports, dont un en 2003 et deux en 2005. Un troisième a déposé six courts documents sur divers incidents intervenus dans des

établissements, ainsi qu'un seul rapport, en octobre 2004, sur les « *brutalités et harcèlement physique et psychologique exercés sur des enfants par des personnels du ministère* ». En dehors des travaux pouvant se rattacher de près ou de loin à l'administration de l'éducation nationale, les activités annexes les plus diverses ont été évoquées dans leurs réponses à la Cour par certains inspecteurs affectés à l'IGEN : professeurs associés dans des universités, rédaction d'ouvrages historiques, mission de conseil rémunérée relative à la préparation des cérémonies de commémoration de l'armistice du 11 novembre 1918, … Les éléments transmis par certains agents montrent que leurs activités ne peuvent occuper la totalité du temps de travail d'un cadre supérieur du ministère de l'éducation nationale.

Au vu des informations recueillies par la Cour lors de la contradiction menée avec l'ensemble des intéressés, ce constat s'étend également à d'autres inspecteurs qui sont restés en fonction au rectorat de l'académie de Paris et qui ont eu une période d'inactivité, avant de se voir confier des missions précises. Un inspecteur a ainsi reçu du recteur une lettre de mission lui demandant de dresser l'état de la rénovation du campus de Jussieu. Toutefois, il n'a pas pu mener à bien ce travail dans la mesure où, selon ses propres déclarations, il n'avait pas eu accès aux pièces du dossier et où, au même moment, le recteur avait nommé un conseiller technique chargé du suivi de la même opération, ce qui rendait inutile cette mission : de fait, pendant seize mois, cet inspecteur a été rémunéré sans satisfaire à une quelconque obligation de service. Un autre inspecteur, par ailleurs chargé d'une mission auprès de la présidence de la République, a été rémunéré pendant cinq mois sans assurer de fonction. Par la suite, il a été mis à la disposition du ministère de l'immigration pour étudier les situations individuelles d'enfants scolarisés dont les parents pouvaient être touchés par une mesure d'expulsion du territoire : cet inspecteur a précisé qu'il s'était occupé en six mois d'une dizaine de cas. Quatre autres inspecteurs, affectés au sein ou en dehors du rectorat, n'ont également, selon leurs propres réponses adressées à la Cour, exercé aucune activité pendant respectivement 38 mois, 28 mois, 21 mois et 20 mois. Dans deux cas, des inspecteurs se sont même plaints de n'avoir pas obtenu de mission précise du recteur de Paris, en dépit de leurs demandes répétées : cette situation peut s'expliquer par le fait que le recteur, qui n'avait pas été associé à la nomination de ces agents, ne parvenait pas toujours à leur trouver une activité en rapport avec leurs compétences réelles.

Au total, la situation apparaît donc fortement contrastée : certains inspecteurs de l'académie de Paris justifient d'une activité, d'autres ne la justifient que partiellement, et d'autres enfin n'ont justifié d'aucune activité pendant des périodes variables avant d'exercer des missions

précises. Les périodes d'inactivité correspondent à la perception de rémunérations qui peuvent être globalement estimées à environ 775.000 €.

Quelques inspecteurs de l'académie de Paris exercent par ailleurs pour l'essentiel des responsabilités d'élu local (présidence de conseil général ou de communauté d'agglomération, mandats électifs divers). D'autres sont des collaborateurs de personnalités politiques, ou bien encore exercent des fonctions diverses au sein de partis politiques. Pour autant, aucun de ces inspecteurs n'a jugé bon d'être placé en décharge partielle d'activité, ou bien de se mettre en disponibilité.

Cette situation limite fortement la portée de l'argument, qui a été avancé lors du contrôle de la Cour, selon lequel l'intégration de ces personnes à l'origine souvent extérieures à l'éducation nationale permettrait d'apporter une diversité d'expériences enrichissante pour le fonctionnement de cette administration et de favoriser la prise en compte des contraintes des élus locaux, la compréhension du monde de l'entreprise, ou encore l'ouverture européenne et internationale. En fait, loin d'enrichir les travaux menés au sein ou en dehors de l'académie de Paris, les nominations de certains inspecteurs leur ont surtout permis de percevoir des revenus supplémentaires tout en conservant leur activité antérieure, ou bien d'obtenir une garantie de revenus en consacrant une part notable de leur temps, et parfois même largement prédominante, à des occupations d'ordre privé ou politique.

Dans ces conditions, le système actuel ne peut qu'appeler les plus vives critiques, sans préjudice des suites juridictionnelles qui pourraient être données au regard des règles relatives aux infractions de nature budgétaire. Il se traduit en outre dans certains cas par un sous-emploi manifeste ou par des activités sans rapport avec les missions normalement dévolues à ces agents.

La responsabilité des nominations appartient incontestablement aux autorités politiques. Mais, par ailleurs, les dysfonctionnements observés dans les modes de gestion mis en place ont été le fait de l'administration de l'éducation nationale. Des hauts fonctionnaires du ministère ont permis, par leur passivité et par leur défaut de surveillance, que certains des agents placés de droit ou de fait sous leur autorité ne remplissent leurs fonctions que très partiellement, tout en continuant à bénéficier pleinement de leur rémunération. Au moment du contrôle de la Cour des comptes, certains inspecteurs de l'académie de Paris ne disposaient ni d'un bureau, ni d'un téléphone, ni d'un ordinateur personnel, et ceux qui devaient se conformer à une lettre de mission ne faisaient l'objet d'aucun contrôle particulier.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Survivance de l'administration impériale, les inspecteurs de l'académie de Paris ont longtemps perduré en raison des facilités que ce système offrait pour des nominations inspirées par des critères de nature essentiellement politique. Ce « corps » singulier, à la gestion opaque, était abrité discrètement au sein du rectorat de l'académie de Paris ([68]), ce qui a amené un des responsables du ministère à employer à son propos, lors de son audition devant la Cour, le terme de « secret de famille ». A l'exception d'une demande en 2003 d'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR, aucun ministre de l'éducation nationale ne s'était activement engagé dans la suppression de ce système avant le contrôle de la Cour. Seuls certains ministres chargés du budget avaient demandé dans le passé, mais sans aucun succès, que des textes régissant le statut de ce « corps » soient enfin adoptés.

La Cour prend acte de l'intervention du décret précité publié le 26 octobre 2009, mais observe qu'il ne mettra pas à lui seul fin à l'ensemble des dysfonctionnements observés. Certes, les nominations au tour extérieur dans le corps des IA-IPR seront encadrées par l'existence d'une commission qui est appelée à se prononcer à partir d'un dossier de candidature et d'une épreuve orale d'entretien. Toutefois, les conditions de diplôme et d'expérience requises sont larges : les candidats devront seulement être titulaires d'une licence et justifier de huit années d'expérience professionnelle dans les domaines de l'éducation, de l'enseignement, de la formation, ou de l'inspection, de l'expertise ou de l'audit. En outre, le concours prévu pour l'intégration des actuels inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR ne doit pas être réduit à une simple formalité. Certains inspecteurs n'ont en effet ni les compétences professionnelles, ni l'expérience indispensables pour remplir certaines des missions qui sont dévolues aux IA-IPR, notamment en ce qui concerne l'évaluation du travail pédagogique des enseignants au sein des classes : une formation approfondie et faisant l'objet d'une validation finale devra donc être organisée. Enfin, il est nécessaire que les conditions de contrôle de l'activité de ces fonctionnaires soient désormais assurées de façon plus effective, et que des mesures soient adoptées pour que des sanctions réelles soient prises en cas de manquement aux obligations de service.

En définitive, il sera donc indispensable de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la suppression des inspecteurs de l'académie de Paris ne se traduise pas par la régularisation purement formelle de pratiques contestables.

68) Ce « corps » n'est pas mentionné dans le Bottin administratif.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

L'insertion de la Cour des comptes intitulée « Les inspecteurs de l'académie de Paris : une survivance historique » appelle de ma part les observations suivantes.

1. La Cour souligne, à juste titre, l'absence d'encadrement juridique et la dérive du système de nomination dans les fonctions d'inspecteur de l'académie de Paris.

Ce sont précisément ces raisons qui ont conduit le Gouvernement à ouvrir ce dossier dès 2003 et à produire en 2008 un projet de décret qui met un terme à l'existence administrative des inspecteurs de l'académie de Paris et encadre strictement l'accès au corps des IA-IPR de personnels qui bénéficiaient autrefois d'une intégration dans le « corps » des IAP.

2. La publication du décret précité, n° 2009-1302 du 26 octobre 2009, est intervenue le 28 octobre 2009. Ce décret ne prévoit aucunement de nominations au tour extérieur des IA-IPR, mais un concours sur titre défini dans l'arrêté du 26 octobre 2009.

3. Le ministère de l'éducation a privilégié la voie d'un concours sur titres ouvert sous la double condition de la détention d'un titre et d'une expérience professionnelle.

Le dispositif, soumis au comité technique paritaire ministériel du 2 mars 2009, à l'avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 9 avril 2009 et au Conseil d'Etat les 9 et 16 juin 2009, prévoit, à titre transitoire pour une période de deux ans à compter de sa publication, que le volume des nominations pouvant être prononcées par ce nouveau mode d'accès est porté à 15 % des nominations par concours prononcées l'année précédente.

Parallèlement, le décret n°2009-1303 daté du même jour et publié simultanément, fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps relevant du ministère chargé de l'éducation nationale, fixe à deux ans à compter de la publication du décret instaurant le concours sur titres, le maintien à titre transitoire de la mention et des bornes de l'emploi d'IAP dans le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat. Au-delà des deux années le « corps » des IAP aura donc cessé d'exister.

Le fait d'avoir engagé cette procédure montre que le ministère de l'éducation nationale a entendu mettre fin sans ambiguïté à la procédure antérieure.

Enfin, le décret du 10 juillet 1990, portant statut du corps des IA-IPR, prévoit expressément des conditions de formation et d'évaluation qui s'appliquent quel que soit le mode de recrutement. Cette exigence correspond aux compétences attendues des corps d'inspection. Aucune modification n'a été apportée à cet égard à l'occasion de la création du concours sur titres et des mesures transitoires prévues. La titularisation, la formation, l'affectation et l'évaluation des personnels recrutés à l'issue du concours sur titre sont de droit commun et en tous points identiques à la situation des IA-IPR recrutés par concours interne. Cet alignement constitue la garantie de ce que la suppression du « corps » des inspecteurs de l'académie de Paris, loin de n'être qu'une régularisation purement formelle de pratiques antérieures irrégulières, assurera au contraire la normalisation et le retour au droit commun pour l'ensemble des situations individuelles concernées.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Je partage l'essentiel des constats faits par la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes.

Les ministres chargés du budget ont, avec constance, à l'occasion des nominations d'inspecteurs de l'académie de Paris réalisées par décret du Président de la République, demandé aux ministres de l'éducation nationale de procéder à la régularisation de la situation générale des inspecteurs de l'académie de Paris au regard du statut de la fonction publique et du code des pensions civiles et militaires.

C'est à la suite d'un de ces courriers que le directeur de cabinet du ministre de l'éducation nationale a mandaté le secrétaire général de son département ministériel afin qu'il fasse examiner par un groupe de travail réunissant la direction générale des ressources humaines du ministère, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget un projet d'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des inspecteurs d'académie – inspecteurs académiques régionaux (IA-IPR). Il en a résulté le décret n° 2009-1302 du 26 octobre 2009 qui crée un concours sur titre et prévoit les dispositions particulières d'intégration au tour extérieur des inspecteurs de l'académie de Paris dans le corps des IA-IPR.

Je partage également les dernières recommandations de la Cour, relatives à la nécessité (i) de faire en sorte que le concours pour l'intégration des inspecteurs de l'académie de Paris ne soit pas une simple formalité d'une part et (ii) d'assurer un contrôle effectif de leur activité et de prévoir des sanctions en cas de manquement aux obligations de service d'autre part.

La transaction des Bons-Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture

PRESENTATION

La restructuration de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants, qui abrite le ministère de la culture et de la communication, s'est achevée par l'inauguration du nouveau bâtiment fin 2004. Ce n'est toutefois qu'en mai 2007 qu'a été véritablement close l'opération, par la conclusion d'une transaction entre l'Etat et les héritiers de l'architecte du bâtiment originel, décédé en 1947.

Ces derniers estimaient en effet que la résille métallique apposée sur la façade du bâtiment portait atteinte à l'œuvre de leur aïeul. Le ministère, craignant que cette contestation le place dans une situation délicate, s'est engagé dans la voie transactionnelle sans mener à bien une véritable analyse de risque, et a finalement versé 300 000 € aux trois petits-fils de l'architecte afin que ceux-ci renoncent à toute action tendant à la dépose de la résille.

La convention conclue à cette occasion, par laquelle l'Etat a contracté une dette qui n'existait pas, suscite d'importantes réserves. Aussi la Cour juge-t-elle nécessaire de rappeler les conditions de licéité des transactions, garantes de l'équilibre entre efficacité administrative et respect de l'Etat de droit, et la nécessité de leur préférer le recours au juge quand la première risque d'attenter au second. Selon les principes et les textes qui encadrent le recours à la transaction, c'est en effet au juge qu'il appartient de se prononcer dans les affaires complexes présentant, comme en l'espèce, un problème de droit.

Au-delà de cette critique, la présente affaire illustre les difficultés concrètes auxquels peut conduire le droit moral d'auteur en architecture, eu égard notamment à son caractère perpétuel et inaliénable.

Le concours d'architecture organisé en 1995 pour sélectionner le maître d'œuvre du ministère de la culture et de la communication, sis rue des Bons-Enfants à Paris, a abouti au choix d'un projet dont la principale manifestation extérieure tient à l'apposition sur les façades d'une résille métallique. Celle-ci est destinée à conférer une unité aux deux immeubles constituant le bâtiment, l'un datant de 1924, le second de 1956, et dont aucun ne faisait l'objet, avant les travaux de restructuration, d'une protection particulière au titre du régime des monuments historiques.

Alors que la restructuration du bâtiment était achevée depuis quelques mois, trois petits-fils de l'architecte de l'immeuble de 1924, qui ne s'étaient pas manifestés jusque là, ont déposé le 19 janvier 2005 une requête devant le tribunal administratif de Paris. Ils estimaient que la résille métallique constituait une atteinte au droit moral de leur grand-père, et exigeaient à ce titre sa déposition. Par une décision du 1er mars 2007, le tribunal administratif de Paris a reconnu l'atteinte illégale au droit moral d'auteur et a condamné l'Etat au paiement d'un euro symbolique. Il a en revanche déclaré non recevable la demande de dépose de la résille, laissant ouverte la voie d'une demande gracieuse devant le ministre qui aurait été, ensuite, susceptible de recours.

Afin d'éteindre tout risque de poursuite du contentieux (dont les héritiers avaient manifesté l'intention par voie de presse), le ministre de la culture et de la communication, après avoir écarté la voie d'une réparation symbolique sous la forme d'une exposition consacrée à l'œuvre de l'architecte décédé, a conclu, le 3 mai 2007, une transaction pécuniaire avec les héritiers, par laquelle ceux-ci renonçaient à toute action tendant à la dépose de la résille en échange d'une indemnité de 300 000 €.

Le comptable ministériel a estimé que les conditions restrictives posées par la réglementation relative aux transactions n'étaient pas réunies dans cette affaire, et que le montant de l'indemnité excédait largement les précédents jurisprudentiels auxquels il convenait de se référer. Aussi s'est-il opposé au paiement de l'indemnité. Le ministre l'a alors requis de payer, par un ordre signé le 10 mai 2007[69]. C'est ainsi que la somme promise aux héritiers de l'architecte leur a finalement été versée.

69) En application de l'article 109 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les dossiers de réquisition, qui constituent des exceptions au mode de droit commun d'exécution des dépenses publiques, sont communiqués à la Cour des comptes. C'est sur ce fondement que la juridiction a pu enquêter sur la présente affaire.

A - L'appréciation précipitée du risque encouru par le ministère

Le recours à la transaction en matière administrative est encouragé par l'Etat depuis une circulaire du 6 février 1995 afin de limiter l'incidence des contentieux sur les deniers publics et d'améliorer les relations avec les administrés. Cette pratique est néanmoins encadrée par des règles précises, inspirées du principe d'égalité devant les charges publiques qui avait conduit à restreindre l'usage de la transaction pendant deux siècles[70].

La première condition requise est l'existence d'une contestation née ou à naître, conformément à l'article 2044 du code civil. Une fois établie l'existence d'une contestation, la circulaire précitée impose à l'administration de *« faire le travail d'analyse qui incomberait au juge si le différend était directement porté devant lui. L'administration doit ainsi examiner les considérations de droit et de fait qui commandent l'issue du différend afin de pouvoir formuler des propositions de règlement amiable qui soient appropriées »*.

A cet égard, l'analyse menée par le ministère et son conseil juridique apparaît lacunaire. Le ministère a en effet retenu de la décision du tribunal administratif que la demande de dépose avait été rejetée pour des motifs de procédure, mais qu'elle prospèrerait si cet obstacle était levé dès lors que le caractère illégal de la résille avait été reconnu. Or, si le principe d'intangibilité des ouvrages publics n'est plus absolu depuis la loi du 8 février 1995, le juge administratif n'ordonne la destruction d'un ouvrage illégal qu'en application de la théorie dite « du bilan »[71] qui rapporte l'enjeu de la remise en état aux inconvénients et au coût de l'opération.

70) Le pouvoir de transiger a ainsi été soumis, pour l'Etat, à approbation législative par les décrets des 27 et 31 août 1791 et, pour les communes et établissements publics, à l'autorisation expresse du Roi par l'article 2045 du code civil.

71) Celle-ci vise à mettre en balance *« les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et (…) les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général »* (CE, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes*).

En l'espèce, le coût symbolique et financier d'une éventuelle dépose eût été important et aurait sans nul doute pesé dans l'appréciation du juge. De surcroît, droit d'auteur contre droit d'auteur, l'architecte chargé de la restructuration aurait pu plaider à son tour que la dépose de la résille portait atteinte à l'intégrité de sa création.

Le ministère n'aurait donc pas été dépourvu d'arguments pour que la solution dégagée en première instance – le maintien de la résille assorti d'un euro symbolique de réparation – soit confirmée par un juge saisi d'un nouveau recours. A tout le moins la question exigeait-elle une analyse approfondie dont le ministère de la culture s'est dispensé en privilégiant très rapidement une transaction pécuniaire.

B - L'absence de dette de l'Etat à l'égard des héritiers

La précipitation avec laquelle la transaction a été conclue explique que n'ait pas été soulevée la question de son objet. Celui-ci ne va pourtant pas de soi. En effet, la décision du tribunal administratif avait condamné l'Etat au versement d'un euro symbolique en réparation du préjudice subi par les héritiers. Après cela, l'Etat n'était débiteur d'aucune autre somme.

Dans ces conditions, le versement d'une indemnité suscite les plus expresses réserves, car en l'absence de dette établie par une décision de justice ou par un texte applicable d'évidence (comme le sont par exemple les barèmes du *pretium doloris* lorsque l'Etat transige en matière d'accident de la circulation), il pourrait être considéré comme une libéralité.

Le montant de l'indemnité appelle également la critique. En la matière, la circulaire du 6 février 1995 précise qu'en cas de versement d'une réparation, « *l'évaluation doit être faite suivant les règles qu'appliquerait le juge compétent s'il était saisi de l'affaire* » et que « *la réparation proposée doit permettre de couvrir tout ou partie du préjudice, mais ne doit pas excéder le montant de celui-ci* ».

Or, si l'on considère que l'espèce juridictionnelle récente la plus directement comparable portait sur l'indemnisation personnelle de l'architecte du stade de la Beaujoire à Nantes à hauteur de 15 244 €[72], la somme de 300 000 € versée aux héritiers à la troisième génération de l'auteur d'un bâtiment qui ne présente pas de caractère monumental et ne constitue pas, pour autant que la Cour ait pu s'en assurer, la pièce maîtresse de l'œuvre de cet architecte, apparaît excessive.

72) CE, 11 septembre 2006, *M. Agopyan*.

C - Le principe d'une indemnisation pour renonciation à l'exercice du droit moral

Au-delà du caractère précipité de la procédure et du montant de l'indemnité versée, le principe de l'indemnisation pécuniaire des héritiers du droit moral d'auteur soulève une difficulté de droit qui aurait justifié elle aussi d'être soumise au juge.

Le droit d'auteur, en effet, est réputé inaliénable et perpétuel, y compris en matière architecturale. Cela signifie qu'à la mort de l'auteur de l'œuvre protégée, ses descendants en deviennent les héritiers en application de l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle.

Mais il est solidement établi par la doctrine que la transmission par héritage du droit moral d'auteur s'exerce dans l'intérêt de l'œuvre elle-même, et non dans celui des héritiers. C'est la raison pour laquelle le droit moral exercé par les héritiers est assimilé à un devoir de protection de l'œuvre. Or, dans cette affaire, la transaction n'a pas été fondée sur la défense du droit moral d'auteur, mais sur un renoncement intéressé à la protection de celui-ci.

Au regard des principes du code de la propriété intellectuelle, cette affaire soulevait donc un problème de droit tout à fait singulier et complexe, qu'il appartenait au juge de trancher. Comme le rappelle à cet égard la circulaire déjà évoquée du 6 février 1995, le recours à la transaction vise à accélérer la résolution d'une contestation déjà formée et clarifiée, mais il ne doit en aucun cas conduire l'autorité administrative à se substituer au juge dans ce qui constitue le cœur de son office.

A minima, la transaction aurait pu faire l'objet d'une procédure d'homologation par le juge compétent, comme l'a signalé à la Cour la Garde des sceaux, ministre de la justice. Cette procédure, qui conditionne la validité de la transaction, aurait permis au juge de s'assurer de la licéité de cette dernière. Tel n'a pas été le cas en l'espèce, le souci d'accélérer la négociation et la procédure de paiement l'ayant emporté sur toute autre considération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les raisons tenant à l'absence d'analyse du risque contentieux, à l'absence de dette de l'Etat et au caractère contestable de l'indemnisation financière de la renonciation à l'exercice du droit moral d'auteur expliquent les vives réserves qu'exprime la Cour vis-à-vis de la transaction du 3 mai 2007. C'est sur ces fondements que la juridiction a demandé aux ministres compétents d'examiner les voies de droit susceptibles d'aboutir à son annulation et au recouvrement d'une somme que l'Etat n'aurait pas dû débourser.

Pour l'avenir, les précautions exigées par la circulaire du 6 février 1995 relatives au recours à la transaction doivent être mieux respectées, afin que les ministères ne s'engagent pas précipitamment dans la voie transactionnelle[73]. Aussi louable soit-elle, la prévention des conflits ne saurait conduire l'Etat à reconnaître des préjudices non avérés et à monnayer par avance l'issue de contentieux dont certains le menacent.

Au-delà, cette affaire pourrait utilement inciter le ministère de la culture à clarifier l'étendue du droit moral en matière architecturale, en précisant par exemple que celui-ci ne s'attache qu'aux éléments justifiant d'une spécificité en matière esthétique, historique ou technique.

Il s'agirait aussi de mieux articuler l'exigence de protection des œuvres de l'esprit et la transformation des bâtiments, et d'éviter qu'un usage habile du droit d'auteur ne vienne empêcher ou tarifer les évolutions liées au passage du temps.

73) Ces précautions sont rappelées par la circulaire du 7 septembre 2009 relative au recours à la transaction en matière d'exécution des contrats de la commande publique. Elles n'en apparaissent que plus impérieuses lorsque, comme en l'espèce, aucune relation contractuelle préalable n'existe entre l'Etat et celui avec lequel il entend transiger.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

L'insertion relative à « La transaction des Bons Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes appelle de ma part deux séries d'observations.

En premier lieu, le risque d'une condamnation par le juge administratif à la dépose de la résille, s'il n'était pas certain, était bien réel en cas de demande en ce sens de la part des héritiers.

En effet, la circonstance que la résille soit incorporée dans l'ouvrage public que constitue l'immeuble des Bons Enfants ne suffit pas à écarter ce risque. Il résulte de l'arrêt de section du Conseil d'Etat du 29 janvier 2003[74] qu'en l'absence de toute possibilité de régularisation appropriée d'un ouvrage public, celui-ci peut faire l'objet d'une injonction en vue de sa destruction ou de son déplacement, dès lors qu'il n'y a pas une atteinte excessive à l'intérêt général, eu égard aux inconvénients de la présence de l'ouvrage pour des intérêts publics et privés et aux conséquences de la démolition pour l'intérêt général.

Une telle condamnation à la dépose de la résille aurait eu pour l'administration, sur le plan matériel, des conséquences financières importantes et, sur le plan politique, des conséquences lourdes en termes d'image.

La transaction présentait donc l'avantage de mettre fin à un litige qui faisait peser sur l'Etat un risque de condamnation aux conséquences financières largement supérieures au montant de la transaction, en cas de dépose de la résille.

En second lieu, la Cour propose que le ministère de la culture modifie l'étendue du droit moral en matière architecturale, en précisant notamment que celui-ci ne s'attache qu'aux éléments justifiant d'une spécificité en matière esthétique, historique ou technique.

74) CE Section 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes Maritimes et commune de Clans.

Un projet de loi en ce sens s'éloignerait considérablement de la conception française du droit moral, exprimée par l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle, dont les dispositions font en principe obstacle à ce que le juge prenne en compte le mérite ou la destination des œuvres protégées. Cette conception repose en effet sur une logique subjective qui veut que le titulaire du droit moral est seul maître de son exercice. En conséquence, le respect est dû à l'œuvre telle que l'auteur a voulu qu'elle soit et il n'appartient ni aux tiers, ni au juge de porter un jugement de valeur sur la volonté de l'auteur.

En énonçant que l'auteur ne pourrait s'opposer à une dénaturation de son œuvre qu'au regard de ses spécificités « esthétiques, historiques ou techniques », le législateur affirmerait donc que l'objectif du droit moral n'est plus de protéger une création en tant qu'elle serait l'expression de la personnalité de son auteur, mais seulement l'intérêt historique, technique ou esthétique de l'œuvre elle-même.

Cette proposition aurait également pour effet de rompre l'équilibre entre les intérêts en présence en faisant prévaloir les prérogatives des propriétaires sur le droit moral des architectes. La jurisprudence admet actuellement que le propriétaire d'un bâtiment puisse en user, notamment en le modifiant, dès lors qu'il démontre l'existence d'un juste motif apprécié in concreto. La proposition formulée renverse cet équilibre en légitimant par principe ces modifications et en imposant à l'architecte de démontrer l'existence d'un juste motif tiré de l'intérêt esthétique, historique ou technique de son œuvre.

Je ne suis donc pas, pour ces raisons, favorable à une telle modification.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'insertion relative à « La transaction des Bons Enfants : le problème du droit moral d'auteur en architecture », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, appelle de notre part les observations suivantes.

1. Une modification législative en ce domaine ne paraît pas souhaitable

1.1. Le juge est souverain pour apprécier le respect de l'œuvre, et il n'apparaît ni opportun, ni efficace de limiter le droit moral de l'auteur architecte

La Cour considère que cette affaire devrait inciter le législateur à clarifier l'étendue du droit moral en matière architecturale. Elle précise, notamment, que cette clarification pourrait s'opérer par la limitation du droit moral de l'auteur architecte aux seuls éléments justifiant d'une spécificité en matière esthétique, historique ou technique.

Le droit moral de tout auteur, est défini par l'article L. 121-1 du code de la propriété intellectuelle. Il se compose du droit de divulgation, du droit au respect du nom de l'auteur et de sa qualité, du droit au respect de l'œuvre ainsi que du droit de retrait ou de repentir. Ce droit est, aux termes de l'alinéa 3 de cet article, «perpétuel, inaliénable et imprescriptible ».

Les critères envisagés par la Cour des comptes ont sans doute été inspirés par l'arrêt Agopyan du Conseil d'Etat du 11 septembre 2006, relatif au stade de la Beaujoire à Nantes. Dans cette affaire, les tribunes du stade de la Beaujoire à Nantes avaient été modifiées, afin de s'adapter aux nécessités liées à l'organisation de la coupe du monde de football, sans que l'architecte du stade n'ait été consulté. Le Conseil d'Etat avait considéré que l'atteinte au droit moral de l'architecte originel était caractérisée, dans la mesure où le « caractère indispensable de l'atteinte portée à l'œuvre », pour répondre aux « impératifs techniques liés aux exigences de l'organisation des matches de la coupe du monde de football comme les impératifs de sécurité légitimés par les nécessités du service public », n'avait pas été rapporté par la ville de Nantes[75].

L'appréciation de l'atteinte à l'intégrité de l'œuvre est, par nature, une question subjective. Dès lors, elle ne peut être in fine tranchée que par un juge, selon le cas d'espèce qui lui est soumis.

Le juge recherche si les modifications apportées touchent à des éléments substantiels de l'œuvre. Cette appréciation relève du pouvoir souverain des juges du fond[76].

La jurisprudence applique d'ores et déjà des critères quasiment identiques à ceux proposés par la Cour pour encadrer le droit moral de l'auteur architecte.

---

75) Conseil d'Etat 11 septembre 2006, JCP éd. G. 10184, note Caron.

76) Civ 1ère 7 janv 1992 bull. civ. I, n" 7 D. 1993.522, note Edelman : « il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier si ces altérations de l'œuvre architecturale sont légitimées, eu égard à leur nature et à leur importance, par les circonstances qui ont contraint le propriétaire à y procéder».

La jurisprudence limite aussi le droit moral de l'architecte par la nécessité de respecter les règles d'urbanisme[77], de la même façon qu'un équilibre doit nécessairement être trouvé entre les prérogatives du droit d'auteur et celles du droit de propriété[78]. Le droit moral de l'auteur ne peut pas non plus faire échec à la nécessité de mettre en œuvre des mesures techniques qu'impose l'entretien de l'immeuble. Enfin, l'intervention de nouvelles dispositions légales peut rendre nécessaire la modification du projet établi par l'architecte[79].

Les limitations au droit moral de l'architecte existent donc ; elles peuvent même aller jusqu'à imposer la destruction de l'œuvre[80].

La modification proposée par la Cour ne permettrait pas, par conséquent, de limiter efficacement le droit moral de l'architecte[81].

1.2. Une telle modification ne serait pas souhaitable

La modification proposée établirait une discrimination entre les œuvres de l'esprit, en limitant le droit moral pour les seules œuvres architecturales.

Elle serait donc contraire au principe fondamental de l'indifférence du genre d'une œuvre, posé à l'article L. 112-1 du code de la propriété intellectuelle issu de l'article 2 de la loi du 11 mars 1957, fondatrice du droit d'auteur, qui dispose : «Les dispositions du présent code protègent les droits des auteurs sur toutes les œuvres de l'esprit, quels qu'en soient le genre, la forme d'expression, le mérite ou la destination. »

2. En ce qui concerne la clarification proposée du recours à la transaction

La circulaire du Premier ministre du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler aimablement les conflits a encouragé la conclusion des transactions. Les atouts de celle-ci sont, en effet nombreux : elle facilite un règlement rapide et amiable des différends, permet une gestion économe des deniers publics et allège la charge de travail des juridictions.

---

77) Cass. Crim, 3 juin 1986 : D. 1987, p.301, note Edelman.
78) Cass. 1ère civ.7janv l992:RIDA2/1992, p. 194.
79) CE, 6 mai 1988 : D. 1989, p. 111.
80) CA Versailles, 1ère ch, 4 avr 1996 : JCP G 1996, H, 22741, note Bécourt.
81) Il en irait certes différemment d'une modification qui limiterait dans le temps son droit moral, aujourd'hui perpétuel. Cependant, outre qu'elle remettrait en cause le principe fondateur de l'imprescriptibilité, une telle modification entraînerait une discrimination entre les œuvres architecturales et les autres, ce qui serait contraire au principe de l'indifférence du genre des œuvres.

Le Conseil d'Etat, à plusieurs reprises et encore dans son rapport public 2008, a regretté la réticence des administrations à utiliser la transaction : le risque, souligné par la Cour, que « les ministères s'engagent précipitamment dans la voie transactionnelle » parait donc assez faible.

Par une circulaire du 7 septembre 2009, cosignée avec la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, dont les travaux préparatoires avaient fait l'objet d'un échange avec la Cour des comptes, j'ai souligné les avantages de la transaction pour la prévention et le règlement des litiges dans le domaine particulier des contrats de la commande publique et en ai précisé les règles de bon emploi.

Dans le même objectif, je proposerai prochainement au Premier ministre une révision de la circulaire du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler aimablement les conflits.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION EN EXERCICE DU 31 MARS 2004 AU 15 MAI 2007

La Cour des comptes a souhaité faire figurer à son rapport public la transaction qui a permis de clore le litige entre l'Etat et les héritiers de l'architecte du bâtiment des Bons Enfants. En réponse aux observations de la Cour, je veux relever d'abord que je partage son observation sur « la nécessité de clarifier l'étendue du droit moral en matière architecturale ». Toutefois, la décision de transiger a été prise en l'absence de précisions sur la portée du droit moral de l'architecte et de ses héritiers. Il s'agit d'un sujet très délicat. Le droit d'auteur doit être protégé mais ne doit pas pour autant empêcher des évolutions nécessaires. Or, ma décision s'est fondée dans cette affaire sur un certain nombre d'éléments de nature différente mais qui tous, à des degrés divers, plaidaient pour une transaction.

En premier lieu, le respect du droit moral de l'auteur de l'œuvre, l'architecte et, en l'espèce, de ses ayants droit. Il m'appartenait de mesurer la nécessaire protection de ce droit fondamental, inaliénable et imprescriptible. Or, cette protection accordée à juste titre par les juges, en particulier s'agissant du droit au respect de l'intégrité de l'œuvre lorsque le principe de nécessité n'est pas absolument avéré, est très large.

Certes, il eût probablement été plus pertinent, et c'est de bonne méthode dans ces affaires, au nom de cette protection du droit d'auteur et de la prévention des contentieux, de se rapprocher des héritiers de

l'architecte de l'immeuble d'origine dès la décision de réhabilitation de l'immeuble des Bons Enfants. En effet, le dialogue avec l'auteur ou ses héritiers fait partie, dans une rénovation, de l'élaboration même du projet. Tel n'avait pas été le cas.

La décision de transiger a également été motivée par le souhait d'éviter des contentieux sans fin, sources d'incertitudes et de concurrences de droit moral entre les héritiers de l'architecte de 1924 et l'architecte de la nouvelle structure. La transaction a permis d'éviter le traitement de ces litiges directement ou indirectement coûteux.

A la relecture des faits évoqués ci-dessus, j'estime en conscience avoir requis le comptable de payer la transaction négociée par les avocats à bon droit. J'ai paré ainsi au risque d'un contentieux long et douloureux qui aurait opposé l'Etat aux titulaires du droit moral et qui aurait pu aboutir au pire à la destruction d'une œuvre ou à une indemnisation qui n'aurait probablement pas été très différente de la transaction que j'ai acceptée.

La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental

PRESENTATION

La « Caisse des anciens membres du Conseil économique et social, de leurs veuves et orphelins mineurs », a été instituée par la loi du 10 juillet 1957 puis confirmée par l'article 8 du décret n° 59-601 du 5 mai 1959.

Dans la mesure où les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont exercé ou exercent par ailleurs une activité professionnelle qui les rend éligibles à un régime de retraite obligatoire, ce dispositif peut être analysé pour la plupart de ses bénéficiaires comme un régime « complémentaire ». Mais outre des avantages significatifs, il a la particularité, contrairement aux autres régimes de ce type, d'être financé à moins de 15 % par les bénéficiaires et donc, pour l'essentiel, sur fonds publics. Par ailleurs, il est aujourd'hui confronté à une dégradation rapide de sa structure de financement qui fait peser sur l'Etat un risque budgétaire estimé tout récemment à 218 M€.

Aussi, dans le contexte plus général de l'évolution des régimes de retraite, la question des modalités, voire de la pérennité, du régime de retraite propre au Conseil économique, social et environnemental est-elle posée avec acuité aux responsables de cette assemblée comme aux pouvoirs publics.

I - Les règles applicables

Conformément aux dispositions de son règlement[82], les modalités de fonctionnement de la caisse de retraite du CESE reposent sur les principes suivants.

A - Les cotisations et les annuités

Une annuité est acquise par année de cotisation au taux de 15,70% de l'indemnité totale brute[83] pour les conseillers ayant moins de cinq ans d'ancienneté et de 7,85% pour ceux ayant plus de cinq ans d'ancienneté. L'indemnité des conseillers[84], qui s'élève depuis le 1er octobre 2008 à un montant total brut de 3 737,95 €, est ainsi soumise à un prélèvement mensuel de 586,86 € pendant les cinq premières années de mandat (15,70% du brut mensuel) puis 293,43 € au-delà (7,85%) au titre de la cotisation à la caisse de retraite.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2008, chaque annuité correspond à 2,11% du montant de l'indemnité totale brute.

B - Les droits à pension

Pour obtenir une pension normale, l'ancien conseiller doit justifier d'au moins 60 ans révolus à compter du 1er janvier 2008, d'un minimum de 5 ans de mandat et d'un minimum de 10 années de cotisations. Les femmes conseillers bénéficient pour leur part d'une bonification d'une année de cotisation et d'une annuité de pension par enfant. Le montant de la pension ne peut en aucun cas excéder les ¾ de l'indemnité de conseiller. Peut toutefois s'y ajouter une majoration pour enfants égale à 10% de la pension principale pour trois enfants élevés pendant au moins neuf ans, augmentée de 5% par enfant au-dessus de ce nombre.

82) 21 janvier 1958 modifié.
83) Indemnité de base + indemnité de résidence + indemnité représentative de frais.
84) Décret n° 59-602 du 5 mai 1959 modifié.

Par ailleurs, une pension proportionnelle peut être allouée à l'ancien conseiller qui souhaite bénéficier de ses droits à pension dès l'âge de 55 ans. Calculée comme une pension normale, son montant est réduit aux 2/3 de celle-ci. De même, une allocation viagère peut être allouée à l'ancien conseiller qui ne justifie pas d'au moins dix annuités de cotisations à l'âge requis pour l'entrée en jouissance d'une pension viagère normale. Elle est alors proportionnelle au temps de mandat et ouvre droit aux majorations pour enfants. En revanche, le bénéfice de la bonification d'un an de cotisation et d'une annuité de versement par enfant n'est pas accordé aux femmes conseillers titulaires de l'allocation viagère. Comme la pension normale, l'allocation viagère peut être proportionnelle pour les anciens conseillers qui ne justifient pas d'au moins dix annuités de cotisations à l'âge requis pour l'entrée en jouissance d'une pension proportionnelle.

II - L'équilibre financier

A - Les charges

Alors que le Conseil servait 308 pensions en 1978, il en servait 479 en 1988, 639 en 1998, 810 à la mi-2009 et devrait en servir entre 900 et 1 000 à l'issue du prochain renouvellement de septembre 2010, selon l'ampleur de ce renouvellement. *A contrario* le nombre des cotisants, constitués des seuls membres du Conseil, est fixé par la Constitution à 233. C'est dire que cette caisse est confrontée à un déséquilibre structurel croissant.

Le service d'une pension à 550 anciens conseillers, de 228 pensions de réversion, de quatre pensions d'orphelin et de sept pensions d'orphelin infirme aura représenté une dépense totale un peu supérieure à 10 M€ en 2008. Les dix plus fortes pensions allaient de 7 405 € à 10 552 € par trimestre en 2008 et les dix plus faibles de 351 € à 872 €. Les pensions proportionnelles variaient de 214 € pour la plus faible à 3 435 € pour la plus forte. Quant aux pensions de réversion, les dix plus fortes s'étalaient de 4 616 € à 6 815 € et les dix plus faibles de 70 € à 879 €.

B - Les ressources

Pour financer les pensions, la caisse de retraite du CESE dispose de quatre sources de financement.

- **Une retenue opérée chaque mois sur l'indemnité des membres du Conseil.** Elle n'a représenté que 14,52% des ressources de la caisse en 2008. Autrement dit, le financement de la caisse n'est assuré qu'à hauteur d'un peu moins de 15% par les cotisations des futurs bénéficiaires.

- **Une cotisation patronale, égale au double de celle des conseillers et versée par le CESE**. Elle a représenté 29,03% des ressources de la caisse en 2008.

- **Une subvention d'équilibre.** Représentant 22,16% des ressources de la caisse en 2008, elle a connu une tendance à la contraction ces dernières années : 3,144 M€ en 2006 ; 2,785 M€ en 2007 ; 1,995 M€ en 2008.

Selon le CESE, cette évolution s'explique, à titre principal, par des annulations de crédits en cours d'année qui ne permettent pas au Conseil d'assurer dans sa plénitude la subvention prévue en début d'exercice. Par ailleurs, l'enveloppe de crédits n'aurait pas été suffisamment revalorisée pour tenir compte de l'incidence du renouvellement des membres du Conseil de septembre 2004, qui a fait passer le nombre de retraités de 734 à 822.

La Cour a néanmoins constaté, à l'examen des prévisions et réalisations de dépenses, notamment sur l'exercice 2005, des écarts parfois surprenants au titre de la ligne budgétaire « subvention à la caisse de retraite ». Un usage ancien semble en effet prévaloir qui conduit le Conseil à compenser le manque de crédits pour financer des opérations en cours d'exercice par des ponctions sur la subvention destinée à la caisse de retraite. La subvention dite « d'équilibre », destinée au fonds de réserve des retraites des anciens membres du Conseil, a ainsi parfois servi de « variable d'ajustement » pour la gestion budgétaire du Conseil.

- **Les revenus du fonds de réserve et les prélèvements sur ce fonds.** Ils ont représenté respectivement 1% et 33,30% des ressources de la caisse en 2008.

C - Un déséquilibre financier croissant

L'écart observé entre les ressources disponibles et les dépenses effectives de la caisse n'a fait que croitre ces dernières années : 1,393 M€ en 2006 ; 2,175 M€ en 2007 ; 4,147 M€ en 2008.

Face à cette situation, le Conseil procède chaque année à des prélèvements sur le fonds de réserves pour équilibrer les comptes de la caisse : 3 M€ fin 2008 et autant début 2009. Or, ces prélèvements ont pour conséquence directe de diminuer d'autant les produits financiers, phénomène que la crise économique n'a fait qu'accentuer. Le fonds de réserve étant composé d'environ 80% d'obligations et 20 % d'actions, sa valorisation est ainsi passée de 21 160 306 € au 1er janvier 2008 à 17 603 584 € au 31 décembre 2008, soit une baisse d'environ 17%.

Dans ce contexte, alors que le nombre d'années de couverture des dépenses par le fonds de réserve était de 3,8 années en 1990, il ne devrait plus être en 2009 que d'environ 1,4 année. Selon le CESE, si aucune mesure n'est prise, le fonds de réserve pourrait même disparaître à horizon 2013. Le paiement des pensions dues ne pouvant plus être assuré, la charge ne manquerait pas alors de peser directement sur le seul budget de l'Etat. Il y a là un risque budgétaire certain pour l'Etat qu'une étude actuarielle, réalisée par un cabinet spécialisé[85], relative aux montants des engagements hors bilan de l'Etat au titre de la caisse de retraite du CESE, évalue à un montant total de 218 M€ pour les droits acquis par 1 086 personnes.

Face au déséquilibre croissant de ce régime, la question de son financement, voire de sa pérennité, est donc aujourd'hui posée aux responsables du Conseil comme aux pouvoirs publics.

III - Les perspectives

Trois options paraissent devoir être considérées pour faire face à la rapide dégradation de la situation financière de la caisse des retraites du CESE.

85) Cabinet Adding.

A - Reconsidérer les paramètres ?

Le régime de retraites des membres du CESE n'est pas un régime de sécurité sociale légalement obligatoire au sens du code de la sécurité sociale. Régime autonome, il vient en supplément des droits acquis au titre des régimes de retraites obligatoires auxquels les membres du Conseil sont, seront ou ont été affiliés à raison de leurs autres activités professionnelles. Malgré cette différence de nature, ce dispositif obéit en grande partie à des principes voisins de ceux applicables aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale à travers un mécanisme d'annuités. Il prévoit en particulier d'importants avantages « non contributifs ».

Par ailleurs, ce régime présente plusieurs dispositions qui paraissent déroger aux principes du système de retraite français, notamment celui applicable aux fonctionnaires de l'Etat. Il permet ainsi de liquider des pensions avant l'âge légal de la retraite (60 ans). Il permet aussi de liquider des pensions sans décote pour les bénéficiaires qui n'auraient pas atteint l'âge du taux plein dans le système de sécurité sociale (durée d'assurance minimale de 40,25 années en 2009, ou âge de 65 ans). De manière générale, il présente des avantages pour le bénéficiaire (de type avantages familiaux) qui ne sont pas habituels dans les régimes complémentaires et sont déjà pris en compte par les régimes de sécurité sociale.

De plus, son financement, assuré à hauteur d'un peu moins de 15% par le bénéficiaire, s'éloigne sensiblement de ce qui est constaté dans les autres régimes complémentaires. A titre d'illustration, ce partage s'établit à 40% pour le salarié et 60% pour l'employeur dans le régime complémentaire « ARRCO », ou à 50/50 pour le régime de retraite additionnel des fonctionnaires (RAFP).

Enfin, le taux de l'annuité est élevé, puisqu'il est fixé à 2,11%, sans que le montant total de la pension puisse excéder 75% de l'indemnité de conseiller. Or, pour les fonctionnaires le taux de l'annuité est passé de 2% par an jusqu'en 2003 à 1,875% en 2008 et à 1,83% en 2012 (75% rapporté à 41 annuités). Il continuera d'évoluer à la baisse en fonction de l'augmentation de la durée d'assurance exigée pour obtenir la liquidation de la pension à taux plein.

Alors que le Conseil économique semble ***a minima*** disposé à supprimer la possibilité pour tout ancien membre de demander à bénéficier de sa pension avant l'âge de 60 ans, le devenir de la caisse rend, en tout état de cause, indispensable que soient reconsidérés les modalités et les paramètres de ce régime (âge de départ à la retraite et/ou montant des cotisations).

B - Réviser les principes ?

En l'état, les charges immédiates et différées que ce régime crée pour le CESE ne sont ni maîtrisées ni financées. Dans la mesure où le régime est à prestations définies, cette situation ne permet en aucune façon de garantir que les cotisations versées suffiront à couvrir les prestations versées. Sauf à jouer sur les paramètres de calcul, la seule alternative est un régime en points, strictement contributif, dans lequel il est possible de jouer sur le rendement en augmentant plus la valeur d'achat du point que celle de la retraite servie.

Il est à cet égard permis d'observer que le dispositif propre au CESE, encore utilisé par les régimes obligatoires en répartition, a été progressivement abandonné par les régimes d'entreprises équivalents. Il ne permet pas en effet d'éviter l'alourdissement différé du besoin de financement du régime consécutif à la dérive démographique (allongement de l'espérance de vie des pensionnés ou dégradation du ratio pensionnés / cotisants).

La tendance a donc été de fermer ces anciens régimes complémentaires à prestations définies pour les remplacer par des régimes à cotisations définies, où le financeur n'est pas engagé au-delà du règlement de la cotisation, elle-même égale à une fraction fixée d'avance de l'assiette de rémunération. De plus, dans la mesure où ces régimes à cotisations définies sont souscrits auprès d'un organisme agréé, les engagements à l'égard des bénéficiaires sont couverts par des provisions équivalentes dans l'organisme gestionnaire. Cette formule évite à l'employeur d'accumuler les engagements différés de pensions à son bilan ou dans son hors-bilan.

C - Vers un nouveau régime ?

Face à ces constats, et sauf à s'engager dans une fuite en avant dont l'Etat supportera seul les conséquences, la question d'une transformation du régime de retraite actuel vers un régime complémentaire en capitalisation à cotisations définies avec participation du CESE mérite d'être posée. Si cette option devait être retenue, elle pourrait alors conduire aux évolutions suivantes :

- La fermeture du régime à prestations définies, avec l'interdiction d'acquérir de nouveaux droits dans ce régime ;

- La réforme des droits acquis non encore liquidés. Seraient revus les paramètres de liquidation (par exemple, réduction du taux de l'annuité à un niveau qui n'excède pas celui en vigueur dans les régimes de fonctionnaires ; liquidation interdite avant d'avoir atteint 60 ans et l'âge du taux plein découlant des droits acquis par le conseiller dans les régimes de sécurité sociale etc.).

- L'ouverture d'un nouveau régime à cotisations définies. Pour les droits à acquérir, serait ouvert un régime de retraite à cotisations définies souscrit auprès d'organismes agréés qui assurent dans leur bilan le provisionnement des droits à retraite acquis par les bénéficiaires dans ce nouveau régime, et dont les cotisations seront partagées à parts égales entre le conseiller et le CESE, à l'instar du régime additionnel de la fonction publique. Ce changement de régime entraînera une charge initiale certaine pour l'Etat.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La Cour constate les perspectives préoccupantes d'évolution de la caisse de retraite des membres du Conseil économique, social et environnemental. Elle met en garde les autorités concernées sur un déséquilibre financier croissant qui fait peser un risque budgétaire certain sur l'Etat. Elle estime que ce régime de retraite, tant dans son principe que dans ses modalités, mérite aujourd'hui une réforme de fond.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

En réponse à l'insertion au rapport public sur « La caisse de retraites des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental », il faut apporter trois principaux éléments de réponse :

1/ Le CESE a alerté la Direction du budget et informé la Cour des comptes depuis plusieurs années sur la situation délicate de la Caisse de retraite des membres et anciens membres. Ainsi, dès l'exercice 2003, le Conseil avait demandé à la Direction du budget un financement exceptionnel lié au renouvellement de l'assemblée ; or, pour la première fois ce financement n'a pas été accordé alors que traditionnellement près d'une centaine de nouveaux retraités sont issus des renouvellements, la fin d'une mandature générant une dépense annuelle supplémentaire de plus de 2 M€. Cette absence de financement a conduit à accélérer la détérioration de l'équilibre financier de la caisse et des prélèvements sur le fonds de réserve de la Caisse de retraite qui est passé de 29 M€ en 2003 à 14 M€ aujourd'hui.

De plus, dès le début de l'année 2007, le CESE a eu recours à un Cabinet d'actuaires afin, d'une part, d'évaluer le risque pour le hors bilan de l'Etat, et, d'autre part, d'effectuer une étude quant à la pérennité du fonds de réserves de la Caisse. D'ores et déjà, trois études ont été menées (deux sur l'évaluation des risques et une sur l'évolution du fonds de réserve) et fournies tant à la Direction du budget qu'aux deux assemblées.

En 2008, le CESE avait proposé à la direction du budget une solution qui aurait permis de préserver l'essentiel du régime jusqu'en 2020, grâce à un abondement du fonds de réserve d'1 M€ pendant quatre ans. Au regard des contraintes qui sont les siennes, le ministère du budget n'a accordé que 0,3 M€ en 2010 et 0,5 M€ en 2011.

Pour le moment, il a été demandé au Cabinet d'actuaires de surseoir à l'étude prévue pour le 31 décembre 2009, dans l'attente des conséquences du prochain renouvellement. Il pèse en effet une grande incertitude sur le nombre de départs à la retraite en raison de la modification constitutionnelle et dans l'attente de la loi organique.

2/ Face à ce constat, le CESE a, dès 2008, étudié différentes mesures qu'il pouvait adopter dans les meilleurs délais dans le cadre de ses prérogatives.

Un arrêté de la présidence du CESE et des questeurs, en date du 8 juillet 2009, a ainsi supprimé la retraite proportionnelle qui existait depuis la création de la Caisse de retraite et a diminué le taux de réversion de 66 à 50 %, alors que les deux autres assemblées ont toujours un taux de réversion à hauteur de 66 %. A ce jour, il faut aussi constater que le régime de retraite du CESE présente des caractéristiques très inférieures à celles des deux autres assemblées.

Il importe de souligner que le régime de retraite du CESE est bien un régime de retraite principal et non un régime de retraite complémentaire. Cette retraite est d'ailleurs pour plusieurs catégories de membres l'unique retraite ou dans d'autres cas, la part la plus importante de leur revenu après qu'ils ont cessé leur activité. Cette remarque est d'autant plus importante que nombre de conseillers ont fait de réels sacrifices de leurs revenus professionnels durant et après leur mandat au CESE, en particulier les agriculteurs et les artisans.

3/ D'un point de vue juridique, la Caisse de retraite et le régime ont été créés par la loi n° 57-761 : modifier leurs caractéristiques principales, par exemple en le transformant en régime de retraite complémentaire, devrait donc donner lieu à un nouveau projet de loi.

Le CESE est profondément attaché à l'évolution de la caisse de retraite et à son bon fonctionnement.

Le parc automobile des services centraux de la police nationale

PRESENTATION

Le parc des véhicules banalisés[86] *des services centraux de la direction générale de la police nationale est passé de 1 218 véhicules en janvier 2003 à 1469 en septembre 2008, soit une hausse de 21 %.*

Cette évolution s'est produite alors que l'ensemble du parc des services de police[87] *connaissait une légère baisse de 1,5 % au cours de la même période, de 31 132 à 30 648 véhicules, après un accroissement de 16 % de 1998 à 2002. Il est vrai que cette inflexion n'était due qu'à la diminution du nombre de deux-roues (- 42 % de 2002 à 2008) tandis que celui des voitures banalisées augmentait de 19%, soit près de trois mille véhicules supplémentaires.*

La Cour a contrôlé, pour la période allant de 2003 à 2008, le service central automobile (SCA). Ce service de la direction générale de la police nationale assure la maintenance du parc automobile de tous les services centraux du ministère de l'intérieur[88]*. Il assure aussi le transport individuel ou collectif des agents du ministère.*

La Cour s'est intéressée aux conditions d'emploi de ces véhicules et à la maîtrise des dépenses correspondantes.

86) Voitures de tourisme, breaks et monospaces.
87) Tous véhicules confondus (véhicules légers, véhicules utilitaires et deux-roues motorisés) hors véhicules remplacés suite à la leur mise en réforme mais maintenus en service.
88) La police nationale représente plus de 90 % du parc des services centraux.

I - Les caractéristiques et l'évolution du parc

A - Le suréquipement du parc

En 1994, un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) faisait apparaître que 89 % des véhicules du parc central étaient suréquipés. Une note du 7 octobre 1999 du directeur de l'administration de la police nationale a défini les modes d'affectation et d'équipement des véhicules des directions centrales. La catégorie, le genre et la puissance fiscale des véhicules susceptibles d'être acquis y étaient précisés en tenant compte des missions du service utilisateur. Cependant, ces critères sont demeurés virtuels et n'ont pas permis de contenir le suréquipement.

Les véhicules banalisés sont équipés d'une motorisation souvent inutilement coûteuse, sauf pour une minorité de véhicules rapides destinés aux missions sensibles.

En outre, environ 90 % des véhicules, y compris ceux sans mission opérationnelle, disposent d'un équipement de police préalable (circuit électrique renforcé, avertisseur spécial, plaque lumineuse de police, connexion pour gyrophare). Il est vrai que tous les véhicules proposés au catalogue de la direction de l'administration de la police nationale (DAPN) sont pré-équipés pour être utilisés avec des avertisseurs sonores et lumineux et des moyens de transmission, au motif qu'ils pourraient à tout moment être redéployés dans des services territoriaux. La prise en compte de cette éventualité, improbable en ce qui concerne les véhicules banalisés des services centraux sans mission opérationnelle, engendre un surcoût qui pourrait être évité.

De surcroît, les équipements luxueux sont fréquents sur les véhicules affectés individuellement qui sont dotés, selon les cas, de sièges en cuir, de tableaux de bord en bois ou d'outils électroniques particuliers.

En 2008, le suréquipement concernait environ 50 % des véhicules légers, entraînant un surcoût unitaire de 6 à 10 %, soit 450 000 € par an et 2,25 M€ au total pour l'ensemble du parc.

S'il est justifiable que les véhicules affectés à certains services opérationnels soient équipés de façon particulière, il n'en est pas de même en revanche pour ceux servant aux missions administratives ou aux navettes en Ile-de-France.

B - Un accroissement imparfaitement justifié

Le nombre de véhicules banalisés[89] des services centraux de la direction générale de la police nationale a augmenté de 1 218 à 1 469 de janvier 2003 à septembre 2008, soit une hausse de 21 %.

Cette évolution se décompose comme suit par direction affectataire, certaines de ces directions ayant des missions principalement opérationnelles et d'autres exclusivement administratives :

	2003	**2008**	**Evolution**
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	268	327	22 %
Direction de la surveillance du territoire (DST)[90]	214	360	9 %
Direction centrale des renseignements généraux (DCRG)[91]	115		
Service central automobile	134	224	67 %
Service de protection des hautes personnalités	119	147	24 %
Direction centrale de la police aux frontières	82	88	7 %
RAID[92]	49	66	35 %
Direction de l'administration de la police nationale (DAPN)	37	47	27 %
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	32	46	44 %
Direction générale de la police nationale (DGPN)	27	17	- 37 %
Service de sécurité du ministère	24	31	29 %
Direction centrale des CRS (DCCRS)	18	24	33 %
Direction de la formation de la police nationale (DFPN)	13	20	54 %
Inspection générale de la police nationale	19	17	- 11 %
Unité de coordination de la lutte antiterroriste	11	14	27 %
Service central de coopération internationale de la police	56	41	- 27 %
Total	**1 218**	**1 469**	**21 %**

(Source : DGPN)

89) Hors véhicules utilitaires et deux-roues motorisés.
90) Avant la création de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).
91) Idem.
92) RAID : Unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion.

Les éléments de réponse reçus par la Cour ne justifient pas l'inflation du parc central de la DCRG et de la DST qui est passé au total de 329 véhicules légers en janvier 2003 à 360 en septembre 2008 après la fusion de ces deux directions centrales au sein de la nouvelle direction centrale du renseignement intérieur.

Parmi les directions centrales investies uniquement de missions de gestion administrative ou de coordination des services opérationnels, la DFPN explique le renforcement de ses moyens automobiles par la création de nouveaux services et la DCCRS par sa transformation en direction, en vertu du décret du 3 octobre 2003.

En ce qui concerne la DAPN, la Cour a eu connaissance de la ventilation de son parc entre les différents bureaux et sous-directions, mais pas des motifs de son augmentation entre 2003 et 2008. Dans le cas de la DCSP, aucune information ne lui a été communiquée.

C - Un effort tardif de rationalisation

En réponse aux conclusions du rapport de la mission d'audit de modernisation sur la rationalisation de la maintenance des véhicules de la police nationale en Ile-de-France[93], le directeur général de la police nationale avait annoncé en 2007 l'engagement d'une réflexion sur la rationalisation du parc automobile de la direction générale. Elle n'a pas encore été lancée.

Il a néanmoins engagé en 2009 un mouvement de déflation du parc automobile des directions actives. La baisse globale serait de l'ordre de 8% avec un objectif de 28 000 véhicules en 2012. Le nombre de véhicules des services centraux, tous types confondus, devrait connaître une baisse de l'ordre de 5 %, mais la répartition entre les directions n'avait pas encore été arrêtée au moment du contrôle de la Cour.

93) Rapport de février 2007 de l'IGA, de l'IGPN, du contrôle général des armées et du contrôle général économique et financier.

II - L'emploi des véhicules

A - Des conditions d'utilisation très déficientes

1 - L'absence de contrôle

Les véhicules sont conduits sans autorisation spécifique. Les carnets de bord ne sont pas tenus alors que devraient y être inscrits les noms des utilisateurs, les consommations de carburants, les relevés kilométriques, les lieux des missions et les opérations d'entretien. Ils ne sont ni exigés ni contrôlés par le fonctionnaire responsable des véhicules au sein de chaque direction. Ce laxisme a des conséquences directes sur les coûts de fonctionnement.

2 - La méconnaissance des coûts

Actuellement les seuls coûts du SCA qui sont connus et facturés aux services utilisateurs sont ceux des pièces détachées. Les coûts de main d'œuvre et les coûts indirects (locaux, matériels) ne leur sont pas facturés. Ils leur sont seulement communiqués pour information alors que, sur la durée de vie d'un véhicule, ils représentent de 30 à 40 % du coût total d'entretien.

Le SCA n'a pas de comptabilité analytique. Il n'élabore pas de bilan d'exploitation normalisé. La Cour relève toutefois que la DAPN a commandé en 2009 à un cabinet privé une étude visant à doter d'un bilan d'exploitation commun le SCA et les secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) qui gèrent les ateliers des services territoriaux. Toutefois, cette démarche ne concerne que les ateliers de maintenance et non l'ensemble de la fonction de transport dont le coût complet a d'autres composantes, notamment le coût d'achat des véhicules, nets du produit des ventes des véhicules réformés, et celui des opérations d'entretien sous-traitées.

Ni le SCA ni personne au ministère ne connaît ni *a fortiori* ne maîtrise le coût complet de détention et d'usage du parc des services centraux.

3 - Des usages privés répandus

Les directions centrales de la police définissent elles-mêmes les règles d'affectation de leurs véhicules. Selon les informations recueillies par la Cour, les usages privés, en dehors des besoins du service, sont généralisés. Cette pratique répandue et pleinement acceptée, y compris pour des agents de catégorie B ou C, ne fait pas l'objet d'une autorisation formalisée ni d'une assurance complémentaire. Elle limite la disponibilité du parc pour les missions opérationnelles. Les prêts de véhicules par le SCA ne suffisent pas à combler les besoins des services centraux.

De nombreux fonctionnaires disposent d'un véhicule de service, soit à titre occasionnel, soit de façon permanente. Des pratiques d'affectation individuelle, à titre permanent, au bénéfice des personnels d'encadrement, sont reconnues par les directions d'emploi, notamment la DAPN et la DCCRS. Elles donnent lieu à une utilisation « mixte », professionnelle et personnelle, en principe limitée aux trajets domicile-travail. A la DCPJ, il n'y a pas de liste nominative de personnels auxquels un véhicule est attribué à titre individuel. Toutefois, les fonctionnaires de permanence ou d'astreinte, ainsi que ceux dont la fonction implique une disponibilité opérationnelle totale, *« peuvent être amenés à utiliser un véhicule de service pour regagner leur domicile »*. De même, tout en affirmant ne disposer d'aucune voiture de fonction, la DCRI reconnaît que l'intégralité de son parc est à usage professionnel ou mixte.

Dans l'ensemble, il existe une certaine confusion entre les usages professionnel et personnel du parc automobile qui, à partir de nécessités inhérentes aux missions de police opérationnelle, tend à bénéficier à un nombre croissant d'agents.

4 - Des règles encore insuffisantes

Les règles de portée générale (contrôle de l'usage des véhicules administratifs, limitation stricte de l'usage personnel, tenue de carnets de bord) définies par une circulaire interministérielle du 14 octobre 1991, prise en application du décret du même jour relatif au parc automobile des administrations civiles de l'Etat, sont tombées en désuétude. Le ministère de l'intérieur n'élaborait plus le rapport annuel sur la gestion du parc prescrit par le décret précité qui a été abrogé en 2008.

La circulaire du 30 juillet 2009 du ministre du budget relative à la rationalisation des dépenses liées au parc automobile de l'Etat ne porte pas sur les conditions d'emploi des véhicules.

Une circulaire du DGPN, en date du 14 janvier 2009, est venue encadrer l'utilisation des véhicules administratifs de police. Chaque direction ou service doit définir la liste des emplois ouvrant droit à l'usage personnel d'un véhicule sur les trajets domicile-travail. Celui-ci doit être limité aux fonctionnaires soumis à une obligation de disponibilité opérationnelle totale et à ceux appelés à assurer une permanence, sous réserve qu'ils souscrivent une assurance personnelle et prennent en charge les dépenses correspondantes. La Cour a relevé que ces règles d'emploi n'étaient pas appliquées six mois après la diffusion de ladite circulaire.

La Cour ignore si des dispositions ont été prises pour encadrer l'emploi des véhicules dans les autres services administratifs et les cabinets ministériels, le secrétaire général n'ayant pas répondu à ses observations.

B - Des moyens mis à disposition de personnes n'exerçant aucune fonction au ministère de l'intérieur

A la date du 26 octobre 2009, selon les informations fournies par le SCA, 32 conducteurs et 31 véhicules étaient mis en permanence à la disposition de personnes n'exerçant aucune fonction au ministère.

Les bénéficiaires d'un véhicule ou d'un conducteur, voire des deux, étaient notamment un ancien président de la République, deux anciens premiers ministres, huit anciens ministres de l'Intérieur, trois ministres en exercice et des membres du cabinet de l'un d'entre eux, deux secrétaires d'Etat en exercice ainsi que de hauts responsables administratifs en fonction hors du ministère : le secrétaire général de la présidence de la République, le conseiller à la sécurité du Premier ministre, le délégué aux rapatriés, les présidents de la MIVILUDES[94] et de la MILDT[95], le DPICA[96].

La Cour n'a eu connaissance d'aucun texte régissant ces mises à disposition qui sont demandées oralement par le cabinet du ministre. Au demeurant, les coûts correspondants ne devraient pas être supportés par le budget de la mission *« Sécurité »*. Cette situation doit être clarifiée conformément aux dispositions de la LOLF. S'agissant des responsables publics en activité, le coût du véhicule et du conducteur devrait être pris

94) MIVILUDES : mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (services du Premier ministre).
95) MILDT : mission interministérielle de lutte les dépendances et les toxicomanies (services du Premier ministre).
96) DPICA : directeur du projet interministériel Contrôle automatisé.

en charge par leur service d'affectation. Pour les autres personnalités, il conviendrait que des règles juridiques et budgétaires soient définies.

C - Des accidents très nombreux

Le nombre élevé des accidents (1 300 par an en moyenne au cours de la période 2000-2007) subis par les véhicules entretenus par le SCA[97] révèle un fort laxisme des services centraux. Un véhicule est accidenté en moyenne tous les quinze mois. Le taux d'accident (79 % des véhicules en 2007) est plus élevé que dans l'ensemble du ministère de l'intérieur (45 % en 2007) où il est déjà très important. Il dépasse largement ceux des autres administrations centrales (25 à 30 % au ministère des finances ou de l'éducation nationale). Les niveaux atteints par les cabinets (un accident tous les six mois et demi en 2007) et les directions centrales de police (un accident tous les onze mois) sont excessifs. Même s'ils recouvrent des réalités très différentes, du bris de glace à la mise en refonte complète, ils sont révélateurs d'une conduite peu respectueuse des matériels et des règles de sécurité.

En cas d'accident, il est rare qu'une action récursoire soit ouverte contre le conducteur pour faute détachable du service ou usage étranger au service.

L'importance du nombre d'accidents d'automobiles dans la police a déjà été analysée, notamment en 2006 dans un rapport de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) qui formulait des recommandations. Le SCA a introduit des procédures plus rigoureuses comprenant le traitement administratif des accidents (contrôle et saisie, expertise et chiffrage, transmission à la DLPAJ et au service concerné, réparation), le suivi mensuel des statistiques financières par direction et le suivi statistique trimestriel et annuel par conducteur.

Cependant, plusieurs propositions majeures des inspections et du SCA ont été écartées comme la modulation du régime indemnitaire des fonctionnaires en fonction de leur taux d'accident, l'édiction de normes de sinistre en fonction des missions, l'infliction systématique de sanctions disciplinaires ou financières aux fonctionnaires responsables, la réduction du nombre d'affectations personnelles de véhicules. En outre, l'estimation du coût des accidents reste nettement sous-évaluée puisque qu'elle prend en compte, outre les frais d'expertises, la seule facturation des pièces de rechange imputée aux directions centrales concernées.

97) Y compris ceux des directions et services administratifs hors police et des cabinets ministériels.

Le ministère a donc tardé à prendre des mesures efficaces pour faire baisser le nombre d'accidents subis par les véhicules de ses services centraux, la minoration importante de leur coût apparent étant un facteur de déresponsabilisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion du parc automobile des services centraux de la police nationale souffre de plusieurs défaillances graves concernant l'équipement souvent excessif des véhicules, l'absence d'analyse précise des besoins des services, des conditions d'emploi laxistes et la méconnaissance des coûts complets du parc.

Elles conduisent la Cour à formuler les recommandations suivantes :

- *Définir, pour chaque direction et service central, un parc automobile de référence prévoyant le nombre, la nature et le niveau d'équipement des véhicules, en fonction des missions opérationnelles, administratives ou de transport de personnes.*
- *Arrêter une procédure d'autorisation et des critères rigoureux pour l'affectation de véhicules à titre individuel et permanent.*
- *Limiter l'utilisation des véhicules à des fins personnelles, y compris sur les trajets domicile-travail, et la soumettre aux règles fiscales applicables aux avantages en nature.*
- *Mettre en œuvre un plan pluriannuel assorti d'objectifs chiffrés pour faire baisser le nombre d'accidents automobiles.*
- *Doter l'administration centrale d'outils de gestion permettant une connaissance des coûts complets d'utilisation du parc automobile qui ne se limitent pas à la maintenance assurée par le SCA.*
- *Réglementer la mise à disposition de véhicules et de chauffeurs auprès de personnes n'exerçant pas de fonction au ministère de l'intérieur.*
- *Faire supporter le coût des mises à disposition par les ministères concernés.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Cour a contrôlé, pour la période 2003 à 2008, le service central automobile (SCA) qui assure la maintenance du parc automobile de tous les services centraux et le transport individuel ou collectif des agents du ministère.

Elle a constaté une insuffisante maîtrise des dépenses relatives à la gestion du parc automobile des services centraux de la police nationale et des manquements dans les conditions d'emploi des véhicules. Elle a formulé 7 recommandations afin de remédier à cette situation.

J'ai pris connaissance avec intérêt de ce rapport et des propositions qu'il contient. Le ministère est en effet très attentif à toute démarche qui améliore l'efficience des services.

Dans cet esprit, le directeur général de la police nationale et le secrétaire général du ministère ont immédiatement mis en place un comité de pilotage sur la gestion du parc automobile des services centraux de la police nationale. Il établira un plan d'actions destiné à appliquer les recommandations de la Cour et assurera le suivi de sa mise en œuvre.

Une première réunion de travail préfigurant ce comité de pilotage s'est tenue le 25 novembre. Les conclusions seront remises en mars 2010.

Ce plan d'actions visera notamment à promouvoir des véhicules propres et économes, à externaliser tout ou partie de la gestion de la flotte (à l'exception des véhicules opérationnels des forces de sécurité), à réduire le parc des véhicules anciens et à définir des règles d'affectation des véhicules.

Indépendamment de l'instauration de cette instance de pilotage, je souhaite apporter les précisions suivantes en réponse à vos observations.

Les dispositions d'ores et déjà prises pour limiter le suréquipement du parc seront, pour certaines d'entre elles, renforcées :

- l'achat de véhicules de série est bien évidemment possible sur les marchés généraux de l'UGAP. Il sera rendu obligatoire pour les missions administratives ;

- il existe depuis trois ans, pour les missions opérationnelles, deux versions de véhicules banalisés : une version complète pour les services ayant à utiliser l'intégralité des équipements opérationnels (notamment les moyens de radio transmission), et une version légère pour les services

dont les missions ne nécessitent que les dispositifs sonores et lumineux. La banalisation légère permet d'économiser entre 1 200 et 1 500 € par véhicule, soit environ 30 % du coût des aménagements spécifiques. Sur l'ensemble du parc des services de police, la banalisation légère représente aujourd'hui 40 % des achats des véhicules banalisés. Le recours à la banalisation légère sera à l'avenir la règle pour les services centraux ; il ne pourra y être dérogé que sur autorisation du directeur général de la police nationale.

D'une manière plus générale, le parc des directions centrales sera rationalisé en fixant, ainsi que la Cour le préconise, « la nature et le niveau d'équipement en fonction des missions opérationnelles, administratives ou de transport de personnes »*. Cette action de rationalisation figurera dans les conclusions que le comité de pilotage me remettra en mars prochain.*

S'agissant de l'accroissement du parc de véhicules, les préoccupations de la Cour, d'une meilleure maîtrise du parc automobile de l'État, sont prises en considération. La direction générale de la police nationale a d'ailleurs engagé, pour l'ensemble des directions, un processus de déflation pour ramener le parc à 28 400 matériels en 2012 (contre 33 189 au 1er janvier 2007 et 30 648 au 1er janvier 2009, soit -15 % en 5 ans). Le parc des véhicules des services centraux de la police nationale baissera de 10 % d'ici la fin 2011. Le parc du SCA passera de 247 à 200 véhicules à la même échéance. 15 véhicules ont été retirés en 2009.

L'une des missions du comité de pilotage sera de définir, conformément à la recommandation de la Cour, « pour chaque direction et service central, un parc automobile de référence » *qui intègre notamment les préoccupations environnementales.*

En ce qui concerne la connaissance des coûts d'entretien des véhicules, l'exploitation des comptes de l'exercice 2008 a permis de procéder à une analyse des coûts complets d'entretien des véhicules dans les garages des SGAP et du SCA. Il en ressort que le coût horaire de maintenance au SCA est de 63,90 €. Il est inférieur au coût horaire de maintenance des garages du secteur privé en région parisienne qui est de près de 80 euros. Il faut désormais consolider cette démarche de comptabilité analytique et l'utiliser afin de réduire les coûts d'entretien des véhicules.

Plusieurs pistes sont actuellement explorées : le remplacement de personnels actifs de la police nationale par des techniciens ; la prise en charge par le SCA, à effectifs constants, de 200 véhicules supplémentaires de la gendarmerie ; la définition, ainsi que

précédemment indiqué, d'un parc automobile de référence par direction définissant le nombre mais aussi la nature, le niveau des équipements et la performance écologique des véhicules. Le comité de pilotage formulera d'autres propositions de réduction des coûts d'entretien du parc automobile.

Un effort sera également fait sur la définition des conditions d'emplois des véhicules. Une première clarification est intervenue avec la circulaire DGPN du 14 janvier 2009 qui encadre les modalités de mise à disposition à titre permanent ou temporaire d'un véhicule de service. Cet effort sera poursuivi.

Des conventions portant sur l'utilisation des véhicules et des chauffeurs mis à disposition des personnes n'exerçant aucune fonction au ministère de l'intérieur sont élaborées.

Enfin, les actions engagées afin de réduire le nombre des accidents seront approfondies conformément à vos recommandations. La formation initiale et continue des policiers a été améliorée mais le nombre de sinistres reste trop élevé. Le directeur général de la police nationale prendra des initiatives dès l'an prochain pour réduire sensiblement le nombre des accidents. Là encore, de premières pistes sont d'ores et déjà explorées. Elles reposent sur des mesures d'information (campagnes d'information), d'organisation des services (suivi plus précis des véhicules, système de tutorat permettant à des policiers expérimentés d'encadrer et d'accompagner les jeunes conducteurs, élaboration de plans de circonscriptions mentionnant les axes ou les endroits les plus dangereux) et de responsabilisation budgétaire (imputation sur les budgets de fonctionnement du coût des réparations). Elles seront complétées.

Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal

PRESENTATION

L'application de la loi fiscale et la lutte contre la fraude, qui prive l'Etat d'au moins 25 Md€ de recettes par an[98], constituent des enjeux majeurs pour les finances publiques.

Le contrôle fiscal est aussi nécessaire pour que l'égalité des citoyens et des entreprises devant la loi soit respectée. Il doit permettre de recouvrer les droits éludés (finalité budgétaire), de sanctionner les irrégularités intentionnelles (finalité répressive) et d'inciter l'ensemble des contribuables au civisme fiscal (finalité dissuasive). La législation fiscale est complexe et, pour atteindre ces objectifs, il faut des méthodes et une organisation efficaces.

La Cour publie ici les résultats d'une enquête menée dans les services locaux de la direction générale des finances publiques (DGFiP), qui recouvrent 88 % des recettes fiscales de l'Etat et des collectivités locales. Ses observations visent à répondre aux questions suivantes : comment sont programmés les contrôles ? Quels sont les objectifs des vérificateurs et que vérifient-ils ? Quelles informations et quels outils utilisent-ils ? Comment sont prises et justifiées les décisions ? Quels sont les contrôles exercés sur les agents des services fiscaux ? L'organisation des services est-elle adaptée aux enjeux ? Tous les contribuables sont-ils traités de la même façon ? Quelles sanctions sont appliquées ? Quel est le rendement financier du contrôle fiscal ?

98) Selon l'estimation du Conseil des prélèvements obligatoires donnée dans son rapport de mars 2007 « la Fraude aux prélèvements obligatoirs et son contrôle » qui repose largement sur une extrapolation des résultats des contrôles fiscaux et était considérée comme basse par le conseil.

Les contrôles fiscaux prennent deux formes principales, les « contrôles sur pièces » et les « contrôles fiscaux externes », qui utilisent des méthodes et suivent des procédures différentes.

Les deux principales formes de contrôle

Les **contrôles sur pièces** sont effectués sur la base des déclarations des contribuables et de documents que l'administration peut obtenir de tierces personnes. Ils visent à remédier à l'absence de déclaration, notamment en relançant les défaillants, et à corriger les erreurs et irrégularités ponctuelles affectant les déclarations déposées. Les contribuables n'en sont informés que si les services leur demandent une information ou leur notifient un rappel.

Les **contrôles fiscaux externes**, vérifications de comptabilités pour les entreprises et examens de situation fiscale personnelle pour les particuliers, sont notifiés aux contribuables et suivent des procédures strictement codifiées. Lorsqu'il s'agit d'entreprises, les vérificateurs se rendent généralement sur place. Lorsqu'il s'agit de particuliers, les entretiens ont plutôt lieu dans les locaux de l'administration. Ils peuvent porter sur l'ensemble des revenus et du patrimoine et tous les impôts dus.

Les contrôles relèvent de plusieurs catégories de services.

Le contrôle sur pièces est effectué par les directions des services fiscaux (DSF), de compétence départementale[99], pour les particuliers et la plupart des entreprises ; pour les 35 000 plus grandes, il relève de la direction des grandes entreprises, de compétence nationale.

Le contrôle externe des entreprises est effectué en fonction de leur chiffre d'affaires, par les directions des services fiscaux pour les petites, par dix directions de contrôle fiscal (DIRCOFI) de compétence interrégionale pour les moyennes et par une direction des vérifications nationales et internationales pour les plus grandes. Le contrôle externe des particuliers est partagé, selon le montant des revenus du contribuable et la complexité du dossier, entre les directions des services fiscaux, les directions de contrôle fiscal et une direction nationale des vérifications de situations fiscales.

99) Il y en a généralement une par département et elles sont en cours de fusion avec les trésoreries générales dans des directions départementales des finances publiques.

Les enjeux du contrôle fiscal

52 000 contrôles fiscaux externes ont été réalisés en 2008, dont 47 800 vérifications d'entreprises (1,4 % des entreprises recensées) et 4 200 examens de situations fiscales personnelles (0,013 % des ménages). Les contrôles sur pièces se comptent en centaines de milliers et sont deux fois plus nombreux sur l'impôt sur le revenu que sur l'impôt sur les sociétés et la TVA. Ces contrôles ont mobilisé 12 400 agents de la DGFiP (sur un total de 127 000).

Les droits rappelés et les pénalités appliquées se sont élevés en 2008 à 9,6 Md€ pour le contrôle externe et 6,1 Md€ pour le contrôle sur pièces, soit 15,7 Md€ au total ou 4,1 % des impôts et taxes prélevés par l'Etat et les collectivités locales. Toutefois, une part très importante de ces montants n'est pas recouvrée (cf. plus loin).

Les directions des services fiscaux, les directions de contrôle fiscal et la direction des grandes entreprises réalisent ensemble la totalité des contrôles sur pièces et 96 % des contrôles externes. L'enquête de la Cour a été menée dans treize directions des services fiscaux, quatre directions de contrôle fiscal et la direction des grandes entreprises[100]. Outre une analyse systématique des différentes procédures, les rapporteurs ont examiné plusieurs centaines de dossiers de contribuables contrôlés, ménages et entreprises, et se sont entretenus avec une centaine d'agents. Les observations de la Cour résultent à la fois de l'examen des dossiers, des entretiens, de la documentation générale sur le contrôle fiscal et de la procédure contradictoire menée avec la DGFiP.

Les contrôles relatifs aux opérations internationales, notamment ceux qui portent sur la détention non déclarée d'avoirs et revenus à l'étranger, relèvent pour la plupart des directions à compétence nationale non couvertes par cette enquête. De nombreuses initiatives ont été prises par le Gouvernement en 2009 dans ce domaine et il est trop tôt pour en mesurer les résultats ; ce sujet n'est en conséquence pas traité dans ce rapport. Les résultats globaux des directions à compétence nationale ont néanmoins été analysés sur une base statistique et, sauf mention contraire, les observations suivantes concernent l'ensemble des contrôles fiscaux.

100) Elle n'a pas porté sur les contrôles de la direction générale des douanes et droits indirects sur les droits qu'elle collecte (les droits de douane, les accises sur le tabac, les alcools et les produits pétroliers ainsi que la TVA extracommunautaire).

I - Les méthodes et l'organisation

A - Des outils de programmation à moderniser

1 - Une exploitation encore insuffisante des déclarations

a) Les contrôles sur pièces des particuliers

Les déclarations déposées font l'objet d'une rapide vérification au moment de leur saisie, visant à mettre en évidence des erreurs manifestes ou l'absence de pièces obligatoires. Ce type de contrôle est en principe systématique pour les demandes de remboursement et dégrèvement. Il peut donner lieu à des rectifications amiables. Par ailleurs des relances sont adressées aux contribuables apparemment défaillants, comme ceux qui ne font pas de déclaration après en avoir déposé une l'année précédente. Les rectifications amiables et la relance des défaillants représentent 34 % des contrôles sur pièces des particuliers en 2008.

Pour 18 % d'entre eux, les contrôles sur pièces sont programmés à partir du repérage des déclarations montrant une discordance entre le revenu déclaré par le contribuable et celui transmis par l'organisme qui le lui a versé. L'automatisation du transfert des données par les entités qui versent les revenus permet de préremplir les déclarations, accroît la productivité des contrôles et dégage des moyens pour une programmation fondée sur une analyse des risques posés par chaque déclaration.

Une analyse de risque très sommaire est d'abord effectuée par les agents qui saisissent les déclarations déposées par les contribuables. Lorsqu'ils détectent une anomalie, ils peuvent cocher une « case K » dans le système informatique permettant ensuite aux agents affectés au contrôle sur pièces de procéder aux investigations nécessaires. Toutefois, les premiers doivent saisir rapidement les déclarations et n'ont pas le temps de les examiner suffisamment. Les seconds reçoivent donc de très longues listes de déclarations impossibles à toutes contrôler et qui, en fait, ne posent souvent aucun problème. Le développement des télédéclarations réduit les saisies et les occasions de cocher cette case K, mais cette méthode est encore à l'origine de 14 % des contrôles sur pièces malgré son efficacité limitée.

L'administration centrale encourage les agents à programmer les contrôles sur pièces en utilisant des logiciels d'analyse des déclarations, disponibles dans une base de données[101]. La part des contrôles sur pièces programmés avec ces outils augmente régulièrement mais n'atteint encore que 19 % en 2008[102]. En outre, les agents utilisent moins le logiciel promu par la DGFiP qu'une application plus ancienne et moins performante, mais à laquelle ils sont habitués.

b) Les contrôles externes

La programmation des contrôles fiscaux externes des particuliers a deux sources principales : les contrôles sur pièces des personnes physiques à l'issue desquels un contrôle externe est décidé pour pouvoir mener des investigations plus approfondies ; les contrôles externes d'entreprises qui mettent en évidence des recettes prélevées et non déclarées par leurs dirigeants.

La programmation des contrôles externes des entreprises repose, elle, souvent sur des bases de données comptables et des logiciels d'analyse des risques. Ces outils sont de plus en plus nécessaires car l'informatisation des comptabilités et le recours à des prestataires de services comptables rendent de plus en plus difficile de détecter des anomalies à partir des seules informations trouvées dans une déclaration.

Ces outils permettent notamment de comparer les ratios comptables de l'entreprise contrôlée avec ceux des entreprises de la même branche en cherchant des anomalies. Ces analyses supposent de connaître les particularités de chaque secteur, mais les monographies sectorielles mises à la disposition des agents sont souvent insuffisantes ou anciennes (parfois 15 ans). Elles souffrent aussi des faiblesses générales des outils informatiques de programmation.

Enfin, les services procèdent, souvent dès la programmation des contrôles, à un « pastillage » consistant à repérer les contribuables « à profil pénal » et à faire suivre le contrôle par une cellule spécialisée qui veille à la solidité juridique des dossiers. Cette pratique peut être justifiée par le besoin de rassembler des informations particulières nécessaires aux poursuites pénales. Elle peut cependant conduire à un biais de sélection, dès avant le contrôle et sur la base de considérations a priori, des dossiers transmis au juge pénal. S'il est utile de repérer ces dossiers dès la

101) Application développée dans le cadre du programme « Copernic » (cf. plus loin).
102) Les 15 % d'autres contrôles sur pièces qui ne relèvent pas des procédures précédentes résultent d'autres méthodes de programmation, comme l'examen systématique des dossiers à « fort enjeu » tous les trois ans (cf. plus loin).

programmation, il conviendrait que le pastillage s'appuie sur des méthodes robustes favorisant une analyse objective des risques.

c) Les limites des outils informatiques

Du fait de règles d'habilitation établies pour respecter la loi informatique et libertés, les agents ne connaissent souvent que les données relatives aux contribuables de leur département, ce qui est très restrictif pour faire des analyses statistiques quand les catégories de contribuables concernées ont de faibles effectifs. Ces limites départementales peuvent être levées, mais en utilisant des procédures qu'ils hésitent à appliquer parce qu'ils les trouvent trop lourdes.

Surtout, les bases de données utilisées, en contrôle externe ou sur pièces des particuliers et des entreprises, ont des défauts communs : tris sur plusieurs critères[103] difficiles ; mises à jour tardives ; données enregistrées depuis peu de temps[104] ; absence de saisie de certains éléments des déclarations (déclaration de revenus fonciers, annexes à la déclaration à l'ISF…) ; informations saisies trop synthétiques pour être exploitées efficacement[105].

2 - L'exploitation mal coordonnée des informations des tiers

a) Les informations transmises par les autres services publics

Les informations utilisées proviennent aussi des autres services publics. Les brigades de recherche exploitent ainsi les jugements des tribunaux en y cherchant des indices d'activités non déclarées. La coopération entre administrations est toutefois insuffisante.

La DGFiP et la direction générale des douanes et droits indirects appartiennent au même ministère et ont chacune une responsabilité fiscale, partagée pour la TVA. Leur collaboration est ancienne mais, en pratique, peu fructueuse. Moins de 1 % des droits rappelés par la DGFiP résulte d'informations transmises par les Douanes et la DGFiP ne connaît pas les suites données aux informations qu'elle transmet. Le programme Copernic de modernisation des systèmes d'information sur les recettes fiscales ne concerne que la DGFiP (cf. plus loin).

103) Par exemple, le croisement des fichiers des contribuables déclarant des revenus fonciers et une réduction d'impôt particulière et qui ne sont pas imposés.
104) Une base très utile a été constituée avec les informations contenues dans les actes transmis par les notaires, mais seuls les actes postérieurs à 2004 sont enregistrés.
105) Si le contribuable possède plusieurs biens immobiliers, connaître son seul revenu foncier net total ne permet pas de faire une analyse suffisamment précise.

La collaboration avec les organismes sociaux est plus récente et le constat est semblable. Les droits et taxes rappelés grâce aux informations transmises par ces organismes représentent moins de 0,5 % des droits rappelés par la DGFiP, laquelle ne connaît pas les suites données aux renseignements qu'elle fournit.

Des comités locaux de coordination ont été mis en place dans la dernière décennie, mais les responsables locaux des services fiscaux doutent de leur utilité, notamment parce que les administrations concernées ont des objectifs et méthodes trop différents et parce que le partage de l'information sur des sujets sensibles leur paraît présenter des risques de fuites. En conséquence, la coopération se fait sur la base de relations personnelles et revêt un caractère aléatoire et éphémère. Il faudrait donc inciter plus fortement les services locaux à coopérer, par exemple inclure cette coopération dans les plans pluriannuels de contrôle fiscal.

En 2008, une délégation nationale à la lutte contre la fraude a été créée, dont le bilan ne peut pas être encore établi. En outre, le développement d'actions coordonnées dans le cadre de la lutte contre la délinquance dans les quartiers sensibles a été annoncé.

b) Les autres sources d'information

Les services fiscaux disposent également des informations demandées à des tiers en utilisant leur droit de communication ou obtenues en utilisant leurs droits d'enquête ou de visite. Leurs pouvoirs sont certes encadrés et limités : le droit de visite est soumis au contrôle du juge. Le droit d'enquête ne concerne que la facturation. Le droit de communication ne porte que sur des informations ponctuelles et ne peut pas permettre au service d'avoir une vision globale des revenus et du patrimoine d'un contribuable, sauf dans le cadre réglementé d'un contrôle fiscal externe. Il reste que les services fiscaux peuvent obtenir beaucoup d'informations.

En outre, le développement d'internet leur ouvre un immense champ d'investigations, mais les agents des services de recherche font plus facilement des enquêtes de terrain, ce qui est utile pour détecter des travaux non déclarés, que des recherches approfondies sur internet.

La difficulté est surtout de faire le tri dans cette masse d'informations pour garder celles qui ont un intérêt dans la perspective d'un contrôle. Pour avoir la capacité d'analyse nécessaire à ce tri, il faudrait que les agents des services de recherche aient une qualification plus élevée et plus diversifiée, avec une participation suffisante d'agents de catégorie A.

B - Une efficacité limitée des outils et méthodes au regard de la difficulté des contrôles

1 - Les limites du contrôle sur pièces des particuliers

Ce type de contrôle consiste d'abord à rapprocher la déclaration du contribuable et les informations obtenues de tiers, puis à interroger le contribuable sur les éventuelles discordances. Il conduit aussi à demander des justificatifs pour certains éléments de la déclaration (notamment les déductions de charges, réductions et crédits d'impôts).

Si les justificatifs demandés sont nombreux pour certaines opérations comme le versement d'une pension alimentaire, ils peuvent être insuffisants pour d'autres opérations dont l'enjeu est plus important, comme les investissements outre-mer[106]. En outre, l'administration se contente souvent d'un document édité par un tiers, parfois inconnu, et non signé, sans chercher à vérifier la qualité de cette information.

Dans un des cas examinés, un contribuable ayant déduit une pension alimentaire de 1000 € s'est vu demander les copies de tous les relevés bancaires justifiant son paiement ; dans un autre cas, le contribuable a obtenu une réduction d'impôt de 23 000 € pour investissement outre-mer sur la seule foi d'une attestation, non signée, relative au seul montant de l'investissement et émanant du gérant d'une société en nom collectif des Antilles sur laquelle le vérificateur n'a cherché aucune information.

Depuis plusieurs années, les contrôles sur pièces sont effectués tous les trois ans et renforcés sur les déclarations relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune (ISF) des particuliers dont les revenus dépassent 200 000 € ou dont l'actif brut dépasse 2 500 000 € (dossiers dits « à fort enjeu »). L'administration centrale incite les directions des services fiscaux à pratiquer un « contrôle corrélé » de leurs revenus et de leur patrimoine. Cette démarche est utile, notamment parce qu'elle entraîne une coopération des services en charge des impôts sur le revenu, d'une part, et sur le patrimoine, d'autre part, qui étaient jusque là cloisonnés.

Ces contrôles corrélés se heurtent toutefois à des limites d'autant plus notables que leur développement est au cœur de la modernisation du contrôle sur pièces et qu'ils sont désormais étendus aux contribuables qui ne sont pas dits « à fort enjeu ».

106) Cf. chapitre de ce rapport sur le dispositif « Girardin » et ses enjeux.

a) Le contrôle corrélé des revenus et du patrimoine

Les agents doivent remplir des tableaux en y portant les revenus et dépenses du contribuable sur les trois derniers exercices ainsi que l'état de son patrimoine à la fin de ces exercices, de sorte à pouvoir déceler des anomalies donnant lieu à investigations. Cependant, les services ignorent généralement l'essentiel des dépenses des contribuables et ne tiennent pas compte de la variation du prix des actifs. Les tableaux ne peuvent donc pas être remplis complètement et il est difficile d'en tirer des conclusions.

Celles qui en sont tirées peuvent de plus être erronées. Alors que la hausse des prix des actifs de 1997 à 2008 devait conduire les contribuables à relever les valeurs déclarées, la méthode suivie a conduit à considérer comme « ***a priori normale*** » une stabilité de ces valeurs déclarées et « ***a priori anormale*** » une hausse (considérée comme l'indice de revenus occultes).

Quand ces bilans montrent des incohérences, le contrôle sur pièces permet difficilement de les expliquer. En effet, si les agents peuvent se livrer en interne à des analyses globales des revenus et du patrimoine, ils ne peuvent avoir accès à des informations externes permettant de les compléter pour obtenir une vision globale (notamment l'ensemble des relevés bancaires)[107], sauf à notifier un contrôle externe et, même s'ils en ouvrent un, leurs pouvoirs restent limités. En effet, selon la jurisprudence, l'administration ne peut pas demander à un contribuable, objet d'un tel contrôle, d'expliquer l'écart entre ses revenus déclarés et les ressources apparaissant dans ses relevés bancaires si les seconds ne sont pas au moins deux fois supérieurs aux premiers.

b) Les limites spécifiques au contrôle de l'ISF

Les redressements en contrôle sur pièces ne peuvent donc porter que sur des points précis, par exemple la valeur d'un actif déclaré à l'ISF. Or, si on met à part les biens cotés et ceux pour lesquels le contribuable a effectué une transaction récente, la valorisation de ces actifs est délicate.

Les services disposent de bases de données sur les biens immobiliers mais elles sont limitées : exhaustivité et qualité insuffisantes; accès souvent restreint aux biens situés dans le département de l'agent qui

107) Ils peuvent seulement demander aux banques les relevés correspondant à des opérations ponctuelles.

fait la recherche[108]. La Cour a déjà souligné le manque de fiabilité des données utilisées pour asseoir les impôts locaux sur la valeur cadastrale des biens immobiliers[109]. De plus, il est souvent difficile de trouver des biens rigoureusement comparables à ceux qui font l'objet du contrôle.

Les droits rappelés au titre de l'ISF (273 M€, soit 6,5 % de son produit en 2008) résultent essentiellement de la relance de contribuables qui ont omis de déposer une déclaration alors que la possession de certains biens les place manifestement au-dessus du seuil d'imposition à cet impôt. La forte hausse du prix des actifs de 1997 à 2007 a accru le rendement de ces relances mais, une fois la déclaration déposée, le contrôle des valeurs déclarées est insuffisant. Les droits rappelés au titre de ce contrôle des valeurs se sont limités à environ 50 M€ en 2008.

Les méthodes de valorisation des biens loués à partir des revenus et d'un taux de rendement de référence pourraient être davantage utilisées par les vérificateurs, même si elles sont limitées par les difficultés d'application des taux de référence à des cas particuliers.

2 - Les difficultés du contrôle externe des entreprises

Trois domaines de contrôle posent des difficultés particulières dans les directions des services fiscaux et les directions de contrôle fiscal. Les méthodes utilisées par les directions à compétence nationale n'ont pas été examinées.

a) Le contrôle des comptabilités informatisées

Dans une note de 2005, la DGFiP écrivait que « ***la quasi-totalité des comptabilités est tenue au moyen de logiciels comptables dont la souplesse d'utilisation crée un risque accru de non-conformité*** ». On trouve, notamment dans certaines PME, des logiciels « ***permissifs*** » qui enregistrent correctement les données nécessaires à la gestion mais, si le commerçant actionne une fonction facultative, en font disparaître une partie lorsqu'elles sont transférées vers les modules comptables, tout en donnant aux comptes produits une apparence normale. Une liste de ces logiciels a été diffusée dans les services il y a quelques années, mais elle n'a pas été mise à jour et les agents ont du mal à les détecter.

108) Pour des raisons tenant à la qualité et à l'exhaustivité des données transmises ou des données saisies, aux défauts des systèmes informatiques ou encore à des habilitations limitées des agents à la consultation de ces données.
109) Rapport public annuel de 2009 ; chapitre sur « l'assiette des impôts locaux ».

Les services se sont certes vu attribuer un logiciel assez efficace pour traiter les données informatisées des entreprises et repérer les irrégularités. Cependant, le nombre de licences est limité (souvent une par département), le nombre d'agents formés à ce logiciel n'est guère plus élevé, alors que cet outil est difficile à maîtriser, et ces agents n'y consacrent qu'une partie de leur activité.

La procédure légale de contrôle des comptabilités informatisées étant au surplus difficile à mettre en œuvre, elle est appliquée dans seulement 4 % des contrôles externes en direction des services fiscaux (21 % en direction du contrôle fiscal).

Malgré les efforts de l'administration centrale, l'adaptation du contrôle fiscal à l'informatisation des entreprises est ainsi très insuffisante. La Cour prend acte des mesures annoncées par la DGFiP à la suite de son enquête pour corriger cette carence (formation des agents, achat de licences informatiques, recensement des logiciels permissifs…).

b) Les reconstitutions de recettes et de résultats

Après avoir démontré que la comptabilité d'une entreprise n'est pas probante, le vérificateur peut en reconstituer le chiffre d'affaires et le résultat. Si les informations transmises par des tiers (relevés bancaires…) ne suffisent pas, il doit utiliser des données de gestion fragmentaires internes à l'entreprise[110], alors même que la comptabilité de celle-ci a été rejetée. Pour tenter de reconstituer le résultat d'une entreprise sur la base de ces informations, les vérificateurs doivent faire des hypothèses parfois très fortes sur la valeur de certains paramètres. Dans un des dossiers examinés, le calcul effectué par le vérificateur était erroné[111]. La diversification des produits offerts par chaque entreprise rend ce problème encore plus difficile à résoudre.

Or les supports méthodologiques fournis par l'administration centrale sont insuffisants et les agents doivent consulter les fiches de méthode mises en ligne sur le réseau Intranet de la DGFIP par les autres services territoriaux. Ils sont alors confrontés à une pléthore de documents dont la qualité n'est au surplus pas toujours assurée.

110) La jurisprudence empêche souvent de prendre des ratios statistiques.
111) Ces reconstitutions de résultat reviennent à résoudre un problème mathématique souvent difficile et les agents n'y sont pas toujours bien formés.

c) Le contrôle des opérations internationales

Ces contrôles sont surtout effectués par les directions nationales, mais ils relèvent aussi des directions de contrôle fiscal et représentent, par exemple, 11 % des contrôles externes de celle de l'interrégion Nord. Les directions des services fiscaux sont beaucoup moins concernées.

Les prix des transactions entre sociétés d'un même groupe implantées dans différents pays peuvent être fixés de telle sorte qu'ils contribuent à augmenter les bénéfices dans les sociétés soumises à une fiscalité plus favorable et à les réduire dans les autres. Les « prix de transfert » biaisés constituent le principal moyen d'optimisation ou de fraude fiscale utilisé par les groupes internationaux et la mondialisation de l'économie ne peut qu'entraîner leur développement. Or, leur contrôle suppose de pouvoir déterminer un « juste prix », ce qui est en pratique très difficile dans la plupart des cas. Les directions de contrôle fiscal sont très démunies et n'opèrent en général des redressements que dans des cas très simples.

La fraude à la TVA intracommunautaire représente des montants considérables. Comme l'écrit la DGFiP dans une note du 7 mai 2008 sur ce sujet, « *la difficulté intrinsèque à détecter les réseaux, le nombre finalement modeste des vérifications entreprises et leur faible rendement en termes de recouvrement de l'impôt ne peuvent être ignorés* » (cf. plus loin sur le recouvrement).

Les initiatives qui ont été prises récemment, pour renforcer le contrôle des prix de transferts et la coopération internationale dans la lutte contre les fraudes à la TVA, doivent être accentuées.

3 - Des outils et méthodes foisonnants

Les outils et méthodes diffusés par la DGFiP dans les services ne s'adaptent pas assez vite aux besoins des agents et il en résulte un foisonnement d'outils locaux assurant des fonctions semblables.

La mutualisation des informations et des expériences se fait souvent au niveau interrégional où des groupes de travail cherchent des solutions aux mêmes problèmes. L'administration centrale a certes fait récemment un effort important pour diffuser des « boîtes à outils » du contrôle sur pièces, mais les agents ont parfois du mal à les utiliser et il reste à construire une boîte à outils du contrôle fiscal externe. La modernisation des outils et méthodes doit donc être accélérée. Sur les questions les plus complexes, comme les prix de transfert, des pôles

d'expertise nationaux devraient être créés pour assister les services locaux et traiter les dossiers les plus lourds.

4 - Des systèmes informatiques encore non intégrés

La DGFiP développe depuis quelques années un programme, intitulé Copernic, de refonte de l'ensemble des systèmes d'information sur les recettes fiscales[112]. Si Copernic a permis de premières améliorations des outils informatiques utilisés pour programmer les contrôles des particuliers, le contrôle fiscal est encore assez largement à l'écart de ce projet fédérateur.

Les bases de données et applications dédiées au contrôle fiscal sont multiples, parfois redondantes, non articulées entre elles et avec les systèmes utilisés dans le cadre de la gestion, du recouvrement et du contentieux de l'impôt. Il faudra attendre la mise en œuvre d'un projet de « *dossier unique de contrôle* », dont le lancement n'est pas encore décidé, pour que toutes ces informations et applications soient regroupées et pour que les vérificateurs aient une vision intégrée et complète des opérations de contrôle.

C - Une organisation complexe

La DGFiP est engagée dans une vaste opération de fusion au niveau local des directions des services fiscaux et des trésoreries qui aura notamment pour avantage de rapprocher l'assiette et le recouvrement de l'impôt. L'organisation du contrôle fiscal n'a pour le moment été touchée par cette réforme qu'à travers une meilleure coordination entre les équipes chargées du contrôle et du recouvrement des créances qui en sont issues.

1 - Les défauts du pilotage du contrôle fiscal

L'administration centrale donne aux services locaux des objectifs quantifiés (nombre de contrôles à finalité répressive…) et des orientations qualitatives générales, mais ne leur indique pas d'axes prioritaires de programmation des contrôles sur des dispositions fiscales ou des secteurs particuliers. Il serait cependant utile qu'elle oriente plus précisément leurs travaux, par exemple vers le contrôle de certains dispositifs dérogatoires.

112) Cf. communication de la Cour sur Copernic à la commission des finances du Sénat (septembre 2009).

De tels axes de programmation sont définis dans des programmes interrégionaux pluriannuels établis par les délégués interrégionaux du directeur général. Il n'existe cependant aucun lien hiérarchique entre ceux-ci et les directeurs du contrôle fiscal qui sont chargés du contrôle externe des contribuables de taille moyenne dans la même zone géographique. De plus, ni les délégués interrégionaux, ni les directeurs du contrôle fiscal n'ont autorité sur les directeurs départementaux des services fiscaux. Un renforcement du rôle des directeurs du contrôle fiscal, notamment pour piloter la recherche et la programmation des contrôles, serait souhaitable.

2 - Une organisation des directions des services fiscaux à faire évoluer

L'organisation des directions des services fiscaux distingue trois services qui assurent à la fois la gestion des impôts et le contrôle sur pièces : les centres des impôts pour ce qui concerne la fiscalité des revenus des particuliers ; les services dits de « fiscalité immobilière » pour ce qui concerne les impôts sur le patrimoine ; les services des impôts des entreprises. Le contrôle externe est confié à des brigades indépendantes de ces services. Cette organisation pose deux problèmes.

D'une part, les tâches de gestion sont prioritaires et accaparent les agents au détriment du contrôle sur pièces. Or, celui-ci peut être mieux séparé de la gestion car il a vocation à s'appuyer plus souvent sur des méthodes d'analyse des risques et moins sur les anomalies repérées par les agents de gestion. Depuis quelques années, les agents chargés des contrôles sur pièces complexes sur les entreprises sont ainsi affectés à des unités extérieures aux services des impôts des entreprises, mais ce mouvement est à peine amorcé pour ce qui concerne les impôts des particuliers.

D'autre part, ces trois services, spécialisés par catégories d'impôts, sont cloisonnés. Or, le contrôle d'un chef d'entreprise, par exemple, suppose pour être efficace d'examiner simultanément la déclaration à l'impôt sur les sociétés de son entreprise, sa déclaration à l'impôt sur le revenu et sa déclaration éventuelle à l'ISF. Le contrôle sur pièces d'un « dossier à fort enjeu » suppose une collaboration entre le centre des impôts et le service de fiscalité immobilière.

L'instruction donnée aux directions des services fiscaux de faire tous les trois ans un contrôle corrélé des revenus et du patrimoine pour ces dossiers à fort enjeu a notamment pour objectif de conduire ces services à travailler ensemble. Cependant, les échanges d'information et le travail en commun sont en pratique trop limités entre ces services qui

continuent à contrôler séparément l'impôt sur le revenu et les impôts sur le patrimoine. En conséquence, les investigations ne vont pas assez loin. Des initiatives locales sont parfois prises pour y remédier, comme la création de brigades affectées au contrôle sur pièces des dossiers « à plus fort enjeu » et compétentes pour tous les impôts.

Il conviendrait d'aller jusqu'au bout de l'évolution qui se dessine ainsi depuis quelque temps sans orientations nationales. Il s'agit d'abord de séparer plus complètement les unités chargées de la gestion et des contrôles sur pièces les plus simples, d'une part, et des contrôles sur pièces complexes, d'autre part. Il conviendrait ensuite de regrouper les unités chargées de ces derniers, de façon notamment à avoir une approche globale des dossiers à fort enjeu.

II - Les résultats

A - L'inégale intensité du contrôle fiscal

1 - Une programmation couvrant inégalement le tissu fiscal

L'enquête de terrain menée par la Cour confirme l'inégale couverture du tissu fiscal par les contrôles externes[113]. Il est ainsi manifeste que les agriculteurs sont très rarement contrôlés (ils ont chaque année une chance sur 666 d'être contrôlés dans l'interrégion Nord). Les responsables locaux mettent en avant les particularités de la fiscalité agricole, que peu de vérificateurs maîtrisent, et le faible rendement de ces contrôles en termes budgétaire et répressif.

Une étude réalisée en Rhône-Alpes-Bourgogne sur les contrôles externes d'entreprises non agricoles de 2003 à 2007 montre un taux de contrôle particulièrement faible (inférieur à une fois tous les 250 ans sur le champ de compétence des directions des services fiscaux et une fois tous les 50 ans sur celui des directions de contrôle fiscal) sur les services juridiques, les services financiers et d'assurance, les services sociaux et de santé. Les responsables locaux mettent en avant la difficulté des contrôles sur les services juridiques et financiers, qui ont toutefois un fort rendement budgétaire quand ils sont menés jusqu'au bout. Il apparaît aussi, dans d'autres interrégions, que le secteur de l'immobilier est peu contrôlé.

113) Le conseil des prélèvements obligatoires l'avait souligné sur un plan national dans son rapport de 2007.

Plus une entreprise est petite, plus la probabilité d'être contrôlée est faible, ce qui traduit une recherche d'optimisation des moyens affectés au contrôle au regard des enjeux budgétaires mais ce qui aboutit à un très faible taux de contrôle des très petites entreprises, notamment celles qui bénéficient du régime « micro ». A taille comparable, les bénéfices non commerciaux sont moins contrôlés que les autres revenus professionnels.

Enfin, la couverture géographique est inégale : le taux de contrôle peut varier du simple au double entre les départements et du simple au quadruple entre les centres des impôts d'un même département.

2 - Des investigations mal connues et parfois insuffisantes

a) Une traçabilité insuffisante

Chaque contribuable, particulier ou entreprise, fait l'objet d'un dossier dans son centre de gestion des impôts. On y trouve notamment ses déclarations, les courriers et les traces des vérifications, mais le contenu de ces dossiers est en fait très divers : les déclarations sont souvent stockées ailleurs ; les éléments relatifs aux impôts sur le patrimoine sont conservés dans les services de fiscalité immobilière ; certaines pièces sont gardées par les brigades de vérification ; il arrive que des rapports se perdent. Beaucoup d'informations figurent dans des dossiers informatisés, avec des pièces scannées, mais ce n'est pas systématique et elles sont dispersées entre plusieurs applications de gestion des contrôles fiscaux.

Les investigations des vérificateurs apparaissent dans les courriers adressés au contribuable quand le contrôle a donné lieu au moins à une proposition de rectification provisoire, celle-ci devant être motivée. En contrôle externe, les agents établissent des rapports de vérification mais leur contenu s'est appauvri et, dans la plupart des cas, seules les investigations ayant eu des suites sont retracées.

L'administration centrale demande toutefois depuis 2008 aux agents chargés des contrôles sur pièces d'établir des fiches faisant la synthèse de leurs diligences mais elles ne sont pas toujours remplies et sont souvent trop synthétiques pour permettre d'apprécier la qualité des investigations. Dans certaines directions de contrôle fiscal, il est demandé depuis deux ans aux vérificateurs en contrôle externe de consigner les démarches qui n'ont pas abouti et les raisons de leur abandon. Mais les fiches remplies sont de qualité inégale, à la fois dans leur conception et dans leur utilisation pratique, d'une direction de contrôle fiscal à l'autre, et il n'existe rien de tel dans les directions des services fiscaux.

L'insuffisante traçabilité des investigations menées dans le cadre des contrôles fiscaux est un obstacle majeur au contrôle interne. La traçabilité du contrôle fiscal doit donc être améliorée.

b) Des investigations parfois trop rapides

Sous réserve de leur faible traçabilité, les investigations menées par les vérificateurs sont apparues insuffisantes, au vu des informations disponibles, dans 7 % des 507 dossiers examinés au cours de l'enquête (8 % des contrôles sur pièces et 5 % des contrôles externes). Ce taux sous-estime sans doute la réalité dans la mesure où il correspond seulement à des insuffisances manifestes.

Par exemple, un agent a contrôlé un dirigeant qui a vendu pour 4,2 M€ son entreprise pour partir en retraite. Il a constaté que ce contribuable n'avait pas déposé de déclaration d'ISF l'année suivante, alors que le seuil d'imposition est de 0,7 M€, et a clos le dossier sans suite. Peut-être ce contribuable a-t-il remboursé un prêt avec cette somme et n'était-il pas redevable de l'ISF, mais il aurait fallu le vérifier.

3 - Des impôts et dispositions fiscales très diversement contrôlés

a) Les « petits impôts » peu contrôlés

Les droits rappelés à l'issue de contrôles externes sur les entreprises portent pour 85 % sur la TVA, l'impôt sur les bénéfices et la taxe professionnelle, mais il existe un nombre considérable de « petits » impôts dont le contrôle incombe à la DGFiP et dont le produit n'est pas négligeable (10,6 Md€ pour la taxe sur les salaires ; 1,2 Md€ pour la taxe sur les véhicules de société…).

Si les vérificateurs des services locaux les prennent parfois en compte au cours des contrôles fiscaux externes et effectuent des redressements faciles, ils tendent à délaisser ces petits impôts dont ils considèrent le montant trop faible au regard des investigations à mettre en œuvre. Même en tenant compte des résultats des directions nationales, les droits rappelés, en pourcentage de leur produit, sont bien plus faibles que pour les « grands impôts », voire quasi nuls (taxes sur les salaires, le chiffre d'affaires des exploitants agricoles, les places de cinéma…).

b) Un contrôle insuffisant des dépenses fiscales

Certaines dispositions fiscales sont beaucoup moins contrôlées. En intégrant les résultats des directions nationales, les droits rappelés au titre des principales dépenses fiscales[114] relatives à l'impôt sur les sociétés[115] représentent moins de 1,0 % du coût de ces dispositifs, à l'exception du crédit d'impôt recherche, alors que le total des droits rappelés au titre de l'impôt sur les sociétés représente 4,6 % de son produit.

Le constat est semblable pour ce qui concerne les contrôles externes des particuliers. Les droits rappelés au titre des principales dépenses fiscales[116], en pourcentage de leur coût, sont inférieurs au taux de rappel global au titre de l'impôt sur le revenu (1,4 %). Or, par exemple, les avantages fiscaux en faveur des investissements outre-mer présentent d'importants risques d'irrégularités[117].

Les résultats des contrôles sur pièces sont mal connus, faute d'outils de suivi adéquats, mais les éléments recueillis laissent penser que ces déficiences du contrôle externe ne sont pas compensées par les contrôles sur pièces.

Cette faiblesse des contrôles sur les dépenses fiscales est fâcheuse dans la mesure où elles sont économiquement équivalentes à des dépenses budgétaires et devraient donc être plus strictement contrôlées.

c) L'intérêt limité de certains redressements

Les contrôles sont souvent ciblés sur le même type d'irrégularités et quatre motifs représentent 27 % des droits rappelés sur les entreprises en 2008 : environ 7 % pour les reconstitutions de chiffre d'affaire et de résultats ; 6 % pour les provisions injustifiées sur titres de participation ; 9 % pour les autres provisions injustifiées ; 4 % pour la déduction anticipée ou le non respect de la date d'exigibilité de la TVA.

Les redressements effectués sur la base des trois derniers motifs n'entraînent souvent qu'une imposition plus rapide et un gain de trésorerie ponctuel pour l'Etat. Ils sont toutefois comptabilisés pour leur valeur brute dans les statistiques du contrôle.

---

114) Dispositions dérogatoires au droit commun de l'impôt.
115) Exonérations, réductions et crédits d'impôts au titre de la recherche, des dons, de l'apprentissage, des zones franches et prioritaires etc.
116) Exonérations, réductions et crédits d'impôts au titre de l'assurance-vie, de l'épargne individuelle facultative, de l'immobilier locatif, des investissements outre-mer etc.
117) Cf. chapitre de ce rapport sur le dispositif « Girardin ».

4 - Une répression ciblée sur des fraudes faciles à sanctionner

La DGFiP classe un contrôle parmi ceux qui satisfont son objectif de répression des fraudes soit lorsqu'il a débouché sur des sanctions fiscales supérieures à 7500 € et à 30 % des droits rappelés, soit lorsqu'il a donné lieu à une proposition de poursuites correctionnelles. Leur part dans le total des contrôles fiscaux externes est passé de 12 % en 2000 à 18 % en 2008.

Le conseil des prélèvements obligatoires a noté que les contrôles des grandes entreprises débouchent bien moins souvent que ceux des plus petites sur des sanctions répondant à la définition des contrôles répressifs. Si la fraude intentionnelle prend des formes parfois plus difficiles à détecter dans les grandes entreprises, elle y est sans doute moins fréquente pour diverses raisons : importance des contrôles internes et audits externes, risques pour leur image en cas de condamnation…

S'agissant des particuliers, les examens, qui relèvent d'une direction nationale, de la situation fiscale des contribuables dont les revenus sont les plus élevés ou dont la situation est la plus complexe sont classés dans la catégorie répressive pour seulement 21 % d'entre eux. Or, les contrôles répressifs représentent 38 % de ces examens dans les directions des services fiscaux et les directions de contrôle fiscal qui traitent les dossiers moins importants et plus simples. Comme les particuliers contrôlés par la direction nationale ne fraudent sans doute pas moins que les autres, les irrégularités apparaissent inégalement sanctionnées selon les catégories de contribuables.

Les plaintes pour fraude fiscale déposées par l'administration auprès des juridictions pénales sont passées de 860 en 2000 à 992 en 2008. Cependant, cette progression résulte entièrement de l'augmentation des plaintes visant des entrepreneurs du bâtiment (319 en 2008 contre 112 en 2000), qui représentent près du tiers des plaintes en 2008. Une part très élevée de ces plaintes concerne des maçons originaires d'un même pays méditerranéen dont la surreprésentation peut avoir deux causes : ils mettent en œuvre des schémas de fraude simples et, de fait, ils se défendent peu.

La part du bâtiment dans les plaintes résulte certes en partie de l'importance de l'économie souterraine dans ce secteur, mais la sous-déclaration est aussi très forte dans des secteurs comme l'agriculture (4 plaintes en 2008) ou les hôtels, cafés et restaurants (47).

5 - Mieux inciter à effectuer les contrôles plus difficiles

Les objectifs et indicateurs de performance retenus par la DGFiP s'inscrivent surtout dans des finalités budgétaire et répressive. Le seul objectif relevant d'une finalité dissuasive est de contrôler sur pièces l'ensemble des particuliers « à fort enjeu » sur trois ans. Il est facile à atteindre dans la mesure où les investigations réelles sont parfois limitées et où un dossier peut être considéré comme contrôlé alors que les vérifications ne sont pas terminées sur certains impôts comme l'ISF. En outre, le caractère dissuasif de ces contrôles n'est pas évident car les contribuables n'en connaissent généralement pas l'existence.

L'accent mis ces dernières années sur les contrôles à finalité budgétaire ou répressive est allé un peu trop loin, au détriment de la finalité dissuasive et de l'égalité devant l'impôt. En effet, certains secteurs d'activité, certaines catégories de contribuables, certains dispositifs dérogatoires et certains impôts sont moins contrôlés que d'autres, parce que c'est plus difficile et moins immédiatement rentable en termes budgétaire ou répressif. Ce mode de pilotage peut conduire à sanctionner non pas les comportements les plus répréhensibles mais les plus faciles à appréhender. En outre, si le contrôle est durablement moins dissuasif, son rendement budgétaire peut aussi baisser à terme.

Il ne s'agit pour autant ni d'augmenter les effectifs pour étendre la couverture du contrôle, ni de revenir sur les objectifs budgétaires et répressifs, mais d'inciter davantage les agents à traiter les dossiers difficiles. Les programmes sont en effet souvent établis en pratique en considérant que chaque vérificateur doit faire 12 contrôles externes par an sans guère de modulation selon leur difficulté. Dans les statistiques, chaque contrôle est compté pour 1 indépendamment de sa lourdeur. Il n'est pas normal qu'un contrôle de prix de transferts demandant plusieurs mois de travail compte autant, dans l'appréciation des performances collectives ou individuelles, qu'un contrôle portant sur la date d'exigibilité de la TVA qui prend une journée de travail.

A la suite de l'enquête de la Cour, la DGFiP a exprimé son intention de suivre les contrôles les plus complexes à travers un indicateur de performances spécifique, en cours de finalisation à la date à laquelle le présent rapport a été arrêté, et de mieux les prendre en compte dans les objectifs individuels donnés aux agents.

6 - Délocaliser les contrôles sur les agents des impôts

Les agents des services fiscaux doivent être exemplaires au regard de leurs obligations fiscales et, dans un référé de 2004 au ministre des finances, la Cour avait noté une grande hétérogénéité des modes de contrôle de leurs déclarations. Les 75 000 agents de l'ancienne direction générale des impôts font désormais l'objet d'un contrôle sur pièces tous les trois ans, mais ils ne débouchent qu'exceptionnellement sur des redressements ou sur des contrôles externes.

Un échantillon de 41 dossiers d'agents contrôlés a été examiné dans le cadre de l'enquête de la Cour et des anomalies ont été détectées dans 7 d'entre eux, notamment des vérifications moins approfondies et des décisions plus clémentes que pour d'autres contribuables[118]. Dans un de ces cas, un cadre supérieur avait choisi lui-même l'agent chargé de vérifier sa déclaration.

Ces contrôles sur pièces sont toujours effectués par des vérificateurs en poste dans le même département que l'agent contrôlé, parfois dans un service voisin. Les directeurs des directions des services fiscaux sont ainsi toujours contrôlés par des agents placés sous leur autorité. Pour prévenir les risques liés à cette trop forte proximité entre vérificateurs et agents vérifiés, la Cour recommande que la DGFiP délocalise ces contrôles dans un autre département.

B - Des insuffisances dans la justification des décisions

Les redressements et pénalités doivent être motivés, sous peine d'être annulés par les tribunaux. Bien que cette motivation soit parfois succincte, les avis des commissions consultatives et les jugements des tribunaux sont favorables à l'administration dans la grande majorité des cas. Ce constat doit toutefois être interprété avec précaution car il peut refléter la prudence des services face à des dossiers complexes et un ciblage des redressements et sanctions sur les cas les plus simples.

Les décisions de ne pas rectifier une déclaration, de ne pas sanctionner un manquement ou de revenir sur les redressements et les sanctions sont en revanche très mal justifiées.

La décision est insuffisamment justifiée dans 8 % des dossiers examinés, (4 % pour les contrôles sur pièces et 15 % pour les contrôles externes), mais ce taux est beaucoup plus élevé lorsque les droits et pénalités sont remis (33 % en cas de transaction).

118) Les sommes concernées sont modiques.

1 - Une majoration pour mauvaise foi mal justifiée

La majoration de 40 % pour mauvaise foi, ou manquement délibéré, marque la frontière entre le redressement d'erreurs involontaires et la répression de la fraude fiscale intentionnelle. Il revient aux vérificateurs de prouver la mauvaise foi des contribuables. C'est bien souvent très difficile et l'administration centrale leur conseille de se référer à une jurisprudence pour le moins fluctuante qui ne donne que des critères très généraux (importance et durée de l'infraction, connaissance de l'irrégularité commise en raison du statut social du contribuable…).

L'enquête de la Cour montre qu'il n'y a pas de doctrine claire. Dans plusieurs dossiers examinés, il est difficile de comprendre pourquoi cette majoration a été ou non appliquée et pourquoi, dans certains cas, elle a été ramenée à 10 ou 20 % par voie de transaction.

Aucune pénalité n'a été appliquée à un joueur de football qui a déposé sa déclaration en omettant les 138 000 € versés par son club.

2 - Des remises de droits et pénalités souvent non justifiées

L'administration peut remettre gracieusement les impôts directs rappelés si le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence. Cette possibilité a été étendue en pratique aux entreprises en situation financière difficile. L'administration centrale demande aux services une analyse précise de la situation du contribuable avant toute remise, mais cette analyse ne se trouve pas toujours dans les dossiers et elle est particulièrement succincte quand elle s'y trouve.

La remise gracieuse des pénalités est aussi possible et n'est pas limitée aux cas de gêne, mais les services n'ont pas d'indications précises sur ses conditions d'attribution et, en pratique, elle est très peu motivée.

L'administration a plutôt intérêt à passer une transaction avec le contribuable s'il n'est pas dans une situation financière difficile car il doit alors s'engager à payer les sommes restant dues selon un calendrier précis et renoncer à tout recours contentieux.

Les instructions de l'administration centrale sur les conditions dans lesquelles les transactions sont souhaitables et sur les montants qui peuvent être remis sont très vagues et, dans le tiers des dossiers de transaction examinés au cours de l'enquête, les justifications sont inexistantes ou totalement insuffisantes.

Dans un des cas examinés, le seul motif avancé pour remettre la moitié de la majoration de 40 % et la totalité d'une amende pour fausses factures est que le contribuable avait payé les droits rappelés. Le vérificateur a ajouté que d'autres sanctions auraient pu être appliquées mais ne l'ont pas été et qu'une remise plus importante pouvait donc difficilement être envisagée.

Il apparaît aussi que les montants remis, rapportés aux pénalités initiales, sont très variables sans raison apparente et que les décisions peuvent être prises sans contrôle hiérarchique. Dans un cas, le dossier aurait dû être soumis au ministre, compte tenu de son montant, mais ne l'a pas été.

3 - Un contrôle interne à renforcer

Si les décisions faisant grief aux contribuables sont motivées, c'est rarement le cas de celles qui lui sont favorables et qui risquent donc d'être prises de façon arbitraire. Il est certes impossible de définir a priori toutes les situations justifiant la remise de droits et pénalités. Il serait encore plus difficile de déterminer précisément les critères d'application de la majoration pour mauvaise foi, celle-ci devant s'apprécier au cas par cas.

Il ne s'agit donc pas de multiplier les instructions aux services, qui ne prendront jamais assez en compte la diversité des situations individuelles, mais de renforcer le contrôle interne. Si ces décisions n'ont pas à être justifiées au contribuable, elles doivent néanmoins pouvoir être contrôlées et les agents qui les prennent doivent en rendre compte.

Le renforcement du contrôle interne est aussi nécessaire pour s'assurer de la qualité des investigations menées par les vérificateurs et passe par une meilleure traçabilité de ces investigations.

Les agents sont encadrés dans les brigades de vérification par des supérieurs hiérarchiques qui visent beaucoup de pièces de procédure. Toutefois, ce contrôle interne de premier niveau ne suffit pas et doit être conforté par un contrôle de deuxième niveau exercé a posteriori par des inspecteurs qui ne sont pas dans la ligne hiérarchique des vérificateurs. Or celui-ci porte en pratique surtout sur la gestion et le recouvrement de l'impôt, et trop peu sur le contrôle fiscal (seulement 5 % des contrôles de deuxième niveau ont concerné le contrôle fiscal en 2008 et il n'y en a quasiment aucun dans les directions de contrôle fiscal). En outre, le contrôle interne de premier niveau sur le contrôle sur pièces est lui-même faible.

La Cour, qui a déjà fait des observations similaires sur la procédure d'établissement des bases cadastrales[119], recommande un renforcement du contrôle interne du contrôle fiscal. Elle prend acte de la volonté exprimée par le directeur général de la DGFiP de suivre cette recommandation.

C - Un rendement budgétaire améliorable

1 - Une faible croissance des rappels et pénalités

Les droits rappelés et les pénalités appliquées se sont élevées à 15,6 Md€ en 2008 contre 15,0 Md€ en 1998, soit une croissance annuelle moyenne de 0,5 % en euros courants. Ils représentaient 4,1 % des impôts et taxes prélevés par l'Etat et les administrations publiques locales en 2008 contre 5,1 % en 1998. Ce constat peut traduire une amélioration du civisme fiscal, mais aussi une moindre efficience du contrôle.

Les résultats budgétaires du contrôle sur pièces ont augmenté alors que ceux du contrôle fiscal externe sont restés à peu près stables sur cette période. Le nombre de contrôles externes à finalité budgétaire[120] est resté à peu près le même et leur rendement a diminué en euros constants. Il ne s'agit donc pas d'accroître le nombre des contrôles budgétaires au détriment des contrôles dissuasifs ou répressifs, mais d'améliorer leur rendement par une modernisation des méthodes de programmation et de contrôle.

Il importe aussi de noter que ce rendement exprimé en termes de montants des droits rappelés et pénalités appliquées est trompeur du fait de taux de recouvrement anormalement faibles.

2 - Un recouvrement de moins de la moitié des créances

Dans une communication de 2007 à la commission des finances du Sénat, la Cour a souligné la faiblesse du taux de recouvrement des créances issues du contrôle fiscal. Parmi les facteurs pouvant l'expliquer, elle notait particulièrement le manque de coordination entre les services chargés du contrôle (dans l'ancienne direction générale des impôts) et du recouvrement (dans l'ancienne direction générale de la comptabilité publique). Depuis lors, la coordination entre ces services a été améliorée avec notamment des échanges plus systématiques d'informations et la création de pôles communs de recouvrement. La fusion des services des impôts et de la comptabilité publique parachèvera ces rapprochements.

119) Rapport public annuel de 2009 ; chapitre sur « l'assiette des impôts locaux ».
120) Contrôle fiscal externe sur des contribuables dont les recettes et revenus sont supérieurs à certains seuils et qui ne sont pas répressifs.

Les résultats sont néanmoins décevants si on considère l'indicateur retenu par la DGFiP qui rapporte les créances recouvrées à la fin d'une année N aux droits et pénalités mis en recouvrement en N-2 à la suite de contrôles fiscaux externes[121].

Les créances de contrôle fiscal externe

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Droits et pénalités émis (Md€)	9,9	9,9	9,8	9,9	10,5	9,6
Part recouvrée (%) sur les émissions de l'année n-2	43,8	47,0	42,9	40,3	44,5	37,9

Source : rapports annuels de performance

Ce taux de recouvrement est assez erratique d'une année à l'autre, souvent du fait d'opérations exceptionnelles, et sa chute de 44,5 % en 2007 à 37,9 % en 2008, alors que la cible retenue par la DGFiP était de 43 %, sera suivie d'une remontée en 2009. Il reste néanmoins que, sur le moyen terme, aucune amélioration n'est perceptible.

Le recouvrement est particulièrement mauvais sur les pénalités, avec un taux de 13 % et même seulement 2 % sur les pénalités infligées par la direction nationale des enquêtes fiscales aux entreprises participant à des fraudes graves à la TVA intracommunautaire (carrousels). La chute du taux global en 2008 résulte pour partie d'une forte croissance des pénalités infligées par cette direction en 2006. Au-delà du problème budgétaire, cela remet en cause la finalité répressive du contrôle fiscal, les sanctions n'étant pas appliquées. Le contrôle perd aussi en conséquence une partie de son caractère dissuasif.

Le recouvrement est le domaine qui connaît le plus grand retard au sein du projet Copernic de refonte des systèmes d'information sur les recettes fiscales, et il reste déconnecté du domaine du contrôle fiscal (cf. plus haut), ce qui contribue à expliquer cette situation.

Sur le total des sommes non recouvrées, 25 % sont déclarées au passif de procédures collectives. Or, le taux de recouvrement sur les sociétés en redressement ou liquidation judiciaires est seulement de 4 %. Beaucoup d'entre elles, souvent associées à des fraudes internationales de grande ampleur sur la TVA, se mettent en situation de cessation de paiement lors d'un contrôle, sont liquidées sans acquitter leur dette fiscale et réapparaissent ailleurs sous une autre forme.

121) Les créances issues des contrôles sur pièces sont mal suivies mais paraissent mieux recouvrées.

Les services fiscaux sont désarmés face à ces comportements et ne peuvent détecter à temps ces sociétés que par hasard. Il conviendrait donc d'étudier la possibilité de diffuser dans ces services des informations telles que l'identité des personnes condamnées pour fraude fiscale ou interdites de gérer, tout en prenant soin de respecter la loi informatique et liberté et de ne pas stigmatiser les chefs d'entreprise qui échouent.

Sur le total des créances non recouvrées, 15 % sont la conséquence de remises et 40 % ont été déclarées irrécouvrables. Le taux de recouvrement pourrait être amélioré si les remises étaient plus justifiées (cf. supra) et si la procédure de mise en recouvrement était plus rapide.

3 - Des gains de productivité limités

Le coût du contrôle fiscal est estimé à 1,3 Md€, soit 27 % du coût de gestion des impôts et 0,4 % des recettes fiscales. Les droits et pénalités se montant à 15,6 Md€ et même en tenant compte d'un taux de recouvrement de l'ordre de seulement 40 %, le contrôle fiscal est financièrement très rentable pour l'Etat.

Il pourrait toutefois l'être encore plus, tout en améliorant la couverture du tissu fiscal et les fonctions dissuasive et répressive du contrôle, si les déficiences mises en avant par la Cour étaient réduites et si la productivité était améliorée.

Les brigades de contrôle fiscal externe, pour lesquels les données sont plus fiables, ont vu leurs effectifs (4500 agents) baisser de 0,2 % par an de 2000 à 2008 en moyenne et le nombre de contrôles augmenter de 0,4 %. Les gains de productivité par personne ont donc été limités à 0,6 % par an. La productivité horaire a davantage progressé compte tenu de la réduction de la durée du travail intervenue en 2001 et 2002.

Celle-ci s'est toutefois aussi accompagnée d'une modification de la répartition des contrôles avec une diminution de 3 % des vérifications générales de comptabilités d'entreprises, plus longues et plus difficiles, et une augmentation de 63 % des vérifications ponctuelles, plus courtes et plus simples entre 2000 et 2008. Si les contrôles étaient valorisés en fonction de leur difficulté, les gains de productivité apparaîtraient en réalité plus faibles. Le ratio de 12 vérifications par an et par agent est resté en pratique le même malgré la réduction du temps de travail, mais les contrôles ont été réorientés vers les plus faciles, ce qui a permis de maintenir le nombre total de vérifications autour de 52 000.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis plusieurs années, la DGFiP assigne surtout des objectifs de rendement financier et de répression des fraudes au contrôle fiscal. La priorité donnée à ces deux objectifs a contribué à orienter les contrôles vers les erreurs et fraudes les plus faciles à détecter et à sanctionner. Il en résulte une couverture plus inégale des différentes catégories de contribuables et de dispositifs fiscaux par le contrôle fiscal.

Il convient donc de redonner plus de poids à une couverture plus complète du tissu fiscal et à la finalité dissuasive du contrôle, tout en améliorant ses résultats en termes de rendement budgétaire et de répression des fraudes. Ces objectifs peuvent être atteints simultanément car, si les évolutions techniques et économiques de la société rendent le contrôle fiscal plus difficile, les nouvelles technologies peuvent en améliorer la productivité. Les outils et méthodes des services fiscaux peuvent à l'évidence être encore améliorés. L'organisation des services est trop complexe et peu propice à un pilotage efficace. Elle est mal adaptée au traitement des dossiers complexes.

La Cour souligne que les difficultés du contrôle fiscal tiennent aussi à la complexité et à l'instabilité croissantes de la législation fiscale, notamment à la multiplication des dispositifs dérogatoires.

Son enquête a également mis en évidence des insuffisances dans le contrôle interne du contrôle fiscal. Les investigations des vérificateurs sont difficiles à tracer, mais les informations disponibles dans les dossiers montrent qu'elles sont parfois insuffisantes. Les décisions qui conduisent à réduire les redressements et les pénalités, ou à ne pas en appliquer, ne sont pas systématiquement justifiées.

Des initiatives importantes ont été récemment annoncées par le Gouvernement pour renforcer le contrôle fiscal (coordination entre les services, lutte contre l'utilisation abusive des paradis fiscaux…). La Cour en prend acte et recommande d'aller plus loin sur la base de ses analyses et recommandations. La fusion des services des impôts et de la comptabilité publique est l'occasion de progresser sur les indicateurs, les méthodes et l'organisation.

Les principales recommandations de la Cour sont les suivantes :

- accélérer l'adaptation des outils et méthodes aux évolutions techniques et économiques, en matière de programmation, d'une part, et plus particulièrement en matière de contrôle des comptabilités informatisées, des impôts sur le patrimoine et des opérations internationales, d'autre part ;

- mieux valoriser la complexité des dossiers et la fonction dissuasive du contrôle fiscal dans la démarche de performance ;

- mieux couvrir l'ensemble des contribuables, des impôts et des dispositifs dérogatoires tout en améliorant les résultats du contrôle fiscal en termes de rendement budgétaire et de répression des fraudes ;

- renforcer le contrôle interne, notamment à travers une meilleure traçabilité des investigations des vérificateurs et des décisions favorables aux contribuables ;

- délocaliser dans un autre département le contrôle des obligations déclaratives des agents des impôts ;

- accélérer l'intégration et la modernisation des systèmes d'information, notamment pour ce qui concerne l'articulation entre le contrôle et le recouvrement des impôts ;

- mieux individualiser les fonctions de contrôle des impôts par rapport aux fonctions de gestion et rapprocher davantage les services de contrôle au sein des directions des services fiscaux pour favoriser une approche globale et cohérente des impôts dus par les contribuables.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT

L'insertion sur les « méthodes et les résultats du contrôle fiscal », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour, appelle de notre part les remarques suivantes.

Le contrôle fiscal s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les fraudes aux finances publiques, qui comporte des enjeux économiques et budgétaires majeurs, et qui relève aussi de l'exigence d'équité et de bonne application de la loi. Le Président de la République et le Premier Ministre m'ont confié la responsabilité de cette mission dans la lettre qu'ils m'ont adressée le 11 octobre 2007, et j'y attache pour ma part une importance prioritaire.

En termes quantitatifs, le nombre de contrôle fiscaux sur place effectués en 2008 s'est élevé à 52.010 opérations. Dans ce cadre, 47.844 vérifications ont été conduites dans des entreprises de toute taille. S'agissant des particuliers, 4.166 procédures d'examen de situation fiscale personnelle ont été menées à bien.

Parmi ces opérations, 2.163 contrôles ont été assurés par les directions à compétence nationale de la DGFiP, 15.789 par les services interrégionaux, et 34.058 au niveau départemental.

Par ailleurs, les services de la DGFiP ont établi plus de 1,3 millions de taxation depuis le bureau.

En particulier, 30 % des opérations de contrôle sur place ont visé des comportements frauduleux. Ils représentent 2,5 milliards d'euros de droits et 1,86 milliards d'euros de pénalités environ.

L'administration a proposé à la commission des infractions fiscales 1.029 dossiers de poursuites correctionnelles, dont 992 ont été transmis à la justice.

Au plan financier, le montant total des rappels issus du contrôle fiscal, incluant les droits et pénalités, a été de 15,6 milliards d'euros en 2008.

Les contrôles conduits ont permis d'asseoir 12,7 milliards d'euros d'impositions éludées.

7,1 milliards d'euros de droits ont été rappelés dans le cadre des opérations sur place, dont 2,5 milliards d'euros de taxe sur la valeur ajoutée et 2,3 milliards d'euros d'impôt sur les sociétés.

En termes de moyens, 12.600 agents de la DGFiP sont mobilisés sur l'ensemble des aspects de cette mission : recherche, contrôle du bureau, et opérations sur place. En particulier, on compte parmi eux environ 5.000 vérificateurs répartis sur tout le territoire, dont la très grande majorité est placée au sein de 600 brigades de vérification.

Le Gouvernement a pris de nouvelles mesures en matière de contrôle fiscal pour lutter contre les paradis fiscaux. Avec la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, nous avons signé des conventions ou accords d'échanges d'information avec dix neuf[122] Etats et territoires qui refusaient jusqu'à présent cette forme de coopération.

Nous avons présenté en 2008 des dispositions législatives pour renforcer l'efficacité du contrôle à l'encontre des fraudes utilisant les paradis fiscaux, en prolongeant le délai de prescription. Le collectif de 2009 prévoit un ensemble de mesures destinées à pénaliser les montages reposant sur les Etats et territoires non coopératifs, et inciter ces derniers à pratiquer une coopération effective.

Par ailleurs, j'ai présenté cette année des mesures permettant de taxer plus efficacement les revenus issus de trafics illicites. Leur mise en œuvre sera accompagnée du déploiement de cinquante agents des impôts dédiés au contrôle fiscal dans les quartiers sensibles.

Enfin, je conduirai en 2010 la mise en place de la procédure judiciaire d'enquête fiscale, adoptée par le Parlement dans le dernier collectif. Elle permettra de disposer à l'avenir de moyens nouveaux et efficaces pour lutter contre les fraudes les plus graves.

C'est donc avec la plus grande attention que j'ai examiné le projet de rapport transmis, qui appelle les observations suivantes.

I. Périmètre du rapport

A titre liminaire, compte tenu de la rigueur méthodologique qui s'attache aux travaux de la Cour des Comptes, je vous précise que le champ d'étude des auditeurs s'est limité, comme il avait été annoncé, aux services de la direction générale des finances publiques en charge du contrôle fiscal au niveau départemental et interrégional. Les investigations sur pièce et sur place, les auditions, le relevé d'observations provisoires, n'ont porté que sur eux.

122) Jersey, Guernesey, Ile de Man, Iles vierges britanniques, Andorre, Gibraltar, Liechtenstein, Saint-Marin, Iles Caïman, Bermudes, Iles turques et caïques, Bahamas, Bahrein, Luxembourg, Suisse, Belgique, Malaisie, Singapour, Hong Kong

En revanche, les problématiques liées aux directions à compétence nationale de contrôle fiscal, qui sont à l'évidence complexes, sont évoquées dans votre projet de rapport pour la première fois et sur la simple base d'un examen des statistiques.

II. Stratégie et méthodes

Sur le fond, le projet de rapport relève de nombreux points positifs sur des actions en cours au sein de la direction générale des finances publiques.

Les rapporteurs valident la pertinence des principales orientations stratégiques : le développement de la programmation d'initiative en matière de contrôle sur pièces, l'intérêt de l'approche corrélée des revenus et du patrimoine pour les particuliers présentant des enjeux financiers importants, le renforcement de la vérification des comptabilités informatisées, l'accent mis sur les problématiques internationales.

Ils rappellent également les efforts faits par l'administration centrale pour assurer un soutien méthodologique aux services à travers des boîtes à outils. Les travaux en la matière portent désormais sur le contrôle fiscal externe, avec l'élaboration d'un outil de suivi interactif, assorti de fiches de méthode actualisées et complétées.

Enfin, ils soulignent l'importance de la coopération avec les autres administrations. Afin de progresser sur ce point, que je considère comme essentiel, j'ai institué en 2008 la délégation nationale à la lutte contre la fraude qui est désormais chargée de coordonner l'ensemble des actions en la matière. La direction générale des finances publiques participe activement à ces travaux de mutualisation et de coordination, tant au niveau central que sur le terrain dans le cadre des comités locaux.

Par ailleurs, certaines des recommandations du projet de rapport paraissent particulièrement utiles, et seront mises en application au sein de la DGFiP.

En premier lieu, les rapporteurs préconisent de valoriser la conduite d'investigations complexes au sein des services (fiscalité internationale, comptabilités informatisées, reconstitution de recettes). A cet effet, mes services ont engagé la mise au point d'un indicateur de performance, dont les caractéristiques sont en cours de finalisation.

De même, la recommandation de dispenser à tous les enquêteurs une formation à la recherche sur internet est actuellement en cours de concrétisation.

En revanche, le jugement porté par le projet de rapport sur le contrôle sur pièces des particuliers, selon lequel l'exploitation des déclarations serait insuffisante, semble injustifié dans le contexte de la mise en place depuis 2006 de la déclaration pré-remplie. Un grand nombre de recoupements sont automatisés à travers des traitements de masse. Les rapporteurs soulignent d'ailleurs la progression des résultats budgétaires qui en résulte.

Le déploiement de l'application informatique de sélection SIRIUS PART a aussi permis de progresser en matière de programmation du contrôle des particuliers. Au cours de la période, son utilisation a progressé de 20 % et les droits en résultant de 71 %.

Enfin, le projet de rapport comporte le constat selon lequel l'efficacité du contrôle sur pièces des particuliers serait limitée à cause d'un manque global de ténacité de l'administration dans l'appréciation des justificatifs produits. Cette appréciation n'est pas fondée dans sa généralité. Au demeurant, dans l'exemple illustrant cette critique, les diligences accomplies par le service ne répondaient pas aux prescriptions.

III. Structures et organisation

S'agissant des structures, je partage vos recommandations tendant à repositionner les directions interrégionales de contrôle fiscal, compte tenu de leur caractère spécialisé, en tant que chefs de file au niveau territorial afin de renforcer la professionnalisation et le pilotage de la mission. Des mesures seront prises en ce sens dans le cadre des prochains plans interrégionaux de contrôle fiscal (PICF).

Ainsi, le projet de rapport recommande de mettre en place au niveau interrégional des référents sur des domaines spécifiques de la fiscalité permettant de mieux structurer les réseaux d'expertise, et d'évoluer vers la spécialisation d'équipes de contrôle sur des problématiques ou fraudes complexes. Cette piste sera intégrée dans les PICF.

Enfin, la fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique, que je conduis depuis 2008, va permettre de mieux recouvrer les créances fiscales. A cet effet, des travaux visent à harmoniser au plan juridique les procédures. Par ailleurs, des pôles spécialisés dans le recouvrement offensif sont en cours de mise en place, avec vocation à prendre en charge une partie des dossiers issus des contrôles.

En revanche, en ce qui concerne la recommandation portant sur la spécialisation des équipes chargées du contrôle sur pièces des personnes physiques, plus qu'une nouvelle réforme de structure, je privilégie une démarche de professionnalisation fondée sur le développement d'une approche globale de la situation du contribuable en promouvant un contrôle corrélé du patrimoine et des revenus.

IV. Pilotage

Le contrôle fiscal fait l'objet d'un dispositif de pilotage visant à développer les actions les plus pertinentes par rapport au contexte :

- *l'administration centrale détaille, dans une note d'orientation triennale, les mesures stratégiques à prendre dans les domaines prioritaires (lutte contre la fraude, amélioration des relations avec le contribuable, progression du contrôle informatisé, problématiques de fiscalité internationale, etc.) ;*
- *la mise en œuvre de ces orientations est déclinée et suivie par les délégués du directeur général dans le cadre des plans interrégionaux de contrôle fiscal*
- *chaque direction départementale, sur la base du PICF et au vu du contexte local, conduit son plan annuel, reposant sur l'analyse du tissu et la définition d'axes de contrôle. Elle programme les opérations externes en fonction des enjeux fiscaux.*

Dans ce contexte, la proposition de fixer au niveau central des axes prioritaires de programmation ciblés sur des dispositions fiscales ou des secteurs particuliers, et donc des contribuables identifiés, me semble présenter des difficultés importantes.

Son efficacité n'est pas avérée. Elle risque en effet de détourner les moyens qui pourraient être consacrés à d'autres dossiers comportant potentiellement plus d'enjeux. Par ailleurs, elle est difficilement compatible avec la demande, que je partage, d'assurer une meilleure couverture du tissu fiscal.

Enfin, sur le principe, la logique consiste à programmer un dossier au regard de ses enjeux en termes de contrôle fiscal. Afficher au niveau national un ciblage sur certaines catégories de la population risque, à l'inverse, de susciter un refus de l'impôt, à rebours des efforts engagés de longue date pour développer le civisme fiscal.

En ce qui concerne plus particulièrement les dépenses fiscales, la DGFiP les prend en compte dans le cadre de la programmation, en évaluant au cas par cas les risques et des enjeux fiscaux. Conformément à

votre recommandation, je souhaite qu'elle fasse preuve d'une particulière vigilance en la matière.

En revanche, il ne semble pas opportun en la matière de fixer des axes nationaux visant à contrôler tous les bénéficiaires d'une mesure favorable.

Le projet de rapport comporte le constat que le mode de pilotage par finalités (dissuasive, budgétaire, répressive) pourrait conduire à sanctionner non pas « les comportements les plus répréhensibles mais les plus faciles à appréhender » et que les « investigations seraient parfois trop rapides ». Compte tenu de ce biais, il évalue les gains de productivité à un niveau très faible.

Cette appréciation me semble inexacte. La part des contrôles comportant des investigations complexes (fiscalité internationale, comptabilités informatisées, reconstitution de recettes), estimée à partir d'un calcul rétrospectif de l'indicateur de complexité, a en effet augmenté de 7 points entre 2000 et 2008, période au cours de laquelle la réduction du temps de travail a été mise en œuvre.

Cela étant, l'application de suivi du contrôle fiscal, ALPAGE, est centrée sur les redressements réalisés. Elle ne fait pas complètement apparaître les investigations, sauf certaines problématiques spécifiques. Les informations statistiques relevées ne permettent donc pas de tirer des conclusions fiables et exhaustives.

Enfin, comme l'indique le rapport, le nombre de contrôles ciblés, plus légers, a augmenté entre 2000 et 2008 de 63 %. Cela étant, cette augmentation ne correspond qu'à une progression de 3.293 dossiers (soit de 5.192 à 8.485) sur l'ensemble des contrôles. De plus, leur part dans le volume total des opérations a augmenté de 11 % en 2000 à 17 % en 2008, donc seulement 6 points. Au demeurant, ce rééquilibrage est parfaitement justifié car il témoigne d'une meilleure efficacité, les moyens étant adaptés aux enjeux en raison du ciblage réalisé.

S'agissant de l'insuffisance du contrôle des taxes annexes[123], il convient de rappeler que des consignes ont été données pour qu'une opération ciblée soit engagée si des anomalies les concernant ont pu être détectées à l'occasion d'un contrôle sur pièces du dossier. De plus, elles doivent systématiquement être contrôlées dans le cadre des vérifications de comptabilité générale.

123) Taxes d'apprentissage, de dépense de publicité, sur les bureaux, d'abattage, en faveur du centre national de la cinématographie…

En outre, quelques rappels aux fortes répercussions financières sont opérés par les directions nationales en la matière, avec une forte dimension dissuasive.

V. Poursuites pour fraude fiscale

Le rapport critique le fait que les poursuites pour fraude fiscale seraient concentrées sur certains secteurs, comme le bâtiment, et contribuables peu enclins à se défendre.

Je partage la demande que vous exprimez d'une amélioration de la diversité des secteurs socio-professionnels et des procédés visés par les plaintes pour fraude fiscale. Il s'agit d'une priorité, présentée aux services comme telle.

Cependant, la programmation des contrôles fiscaux résulte de considérations objectives sur les probabilités de fraude dans telle entreprise, et en aucun cas de l'absence de défense attendue de la part du contribuable, pas plus que de son origine géographique, comme le projet de rapport semble l'indiquer.

Dans ce contexte, la présence de l'administration sur le bâtiment résulte de la persistance de fraudes importantes, souvent peu complexes mais très efficaces. La délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal l'a d'ailleurs classé parmi ses secteurs prioritaires de contrôle. Faute d'intervention de la DGFiP et des organismes sociaux, certains opérateurs pourraient poursuivre leurs activités dans la méconnaissance totale de l'ensemble de leurs obligations légales.

Enfin, s'agissant de la technique du « pastillage » des dossiers pénaux, sur laquelle le projet de rapport s'interroge, elle est nécessaire pour s'assurer que le service, durant les opérations sur place, réunit les éléments matériels et intentionnels du délit afin de les présenter au juge. Elle permet de garantir la qualité des investigations et de la procédure, la matière répressive justifiant une exigence toute particulière.

Elle constitue donc un moyen de permettre la répression de fraudes plus diverses et plus complexes, ce qui va dans le sens des rapporteurs.

VI. Contrôle interne

Les rapporteurs prennent acte des mesures engagées, dans la ligne de leurs recommandations, pour renforcer le contrôle interne sous l'angle de la traçabilité, en particulier dans le cadre des investigations sur place et à l'occasion des transactions.

Toutefois, la critique selon laquelle les décisions d'absence d'application des pénalités ou de remise seraient « non justifiées » n'est pas exacte. En effet, sur les dossiers examinés par les rapporteurs, les

explications utiles ont été apportées, même si certains présentaient au plan formel une traçabilité insuffisante.

De même, le traitement des dossiers fait l'objet d'une étroite supervision. En pratique, les équipes de contrôle fiscal externe sont formées de huit à dix vérificateurs, de catégorie A, sous la responsabilité d'un chef de brigade, cadre supérieur. Il doit assurer la validation de toutes les décisions, en particulier le visa des pièces de procédure. Il fait appel à la direction locale en fonction des enjeux financiers ou de la complexité.

En outre, ces points sont régulièrement audités au niveau des directions locales concernées ou par la mission nationale d'audit.

Par ailleurs, la réalisation d'une grille d'application de la majoration pour manquement délibéré et l'obligation d'une justification systématique des cas où elle n'est pas mise en œuvre ne semblent pas applicables.

Elle est incompatible avec la présomption de bonne foi qui bénéficie au contribuable ainsi qu'avec le principe de l'appréciation des sanctions au regard des situations individuelles, tels qu'ils ressortent de la jurisprudence.

En matière de contrôle des obligations déclaratives des agents, la remarque selon laquelle les agents de l'administration fiscale seraient plus cléments pour leurs collègues, si bien qu'ils ne « débouchent qu'exceptionnellement sur des redressements ou sur des contrôles externes », ne correspondent pas à la réalité.

L'examen effectué par les rapporteurs montre que les investigations sont menées dans des conditions identiques à celle des autres contribuables, avec dans certains cas une appréciation de l'opportunité de poursuivre des procédures pour des sommes modiques. La mémorisation des dossiers est parfois insuffisante. Les preuves des diligences accomplies dans chaque espèce ont d'ailleurs été transmises à la cour.

Par ailleurs, l'organisation actuelle du contrôle offre des garanties. Dans la majorité des cas, il est effectué par un responsable d'un grade supérieur. Par ailleurs, les personnels des directions nationales et des DIRCOFI, ainsi que ceux qui habitent dans des agglomérations importantes, sont contrôlés par des membres d'autres structures que celles où ils sont affectés.

Toutefois, il s'agit d'un domaine dans lequel je souhaite faire preuve de la plus grande exigence, compte tenu de la dimension d'exemplarité qui s'y attache. C'est pourquoi, dans le contexte de la nouvelle DGFiP, j'ai demandé que l'ensemble des options pour assurer un contrôle efficace des déclarations fiscales des agents soient examinées.

La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage

PRESENTATION

L'indemnisation du chômage comporte deux volets. Un régime d'assurance, institué et administré par les partenaires sociaux, distribue aux demandeurs d'emploi des allocations financées par des contributions des salariés et des employeurs. Un régime de solidarité, institué par l'État, financé par l'impôt, et géré par délégation par le régime d'assurance chômage, fait bénéficier ces mêmes demandeurs, lorsqu'ils ont épuisé leurs droits, d'une allocation d'assistance d'un montant plus faible. Au total, les sommes en jeu s'élèvent annuellement à 30 milliards d'euros, en encaissements comme en versements.

Ces régimes sont exposés à un double risque de fraude. La fraude sur les allocations d'assurance et de solidarité consiste à obtenir des indemnités au moyen de déclarations et de pièces inexactes ou mensongères alors qu'en réalité les conditions de ce versement -existence d'un droit à indemnisation, volonté de rechercher un emploi, absence de travail dissimulé- ne sont pas satisfaites. La fraude sur les cotisations a pour effet de minorer indûment les contributions perçues par le régime d'assurance chômage.

Dans le prolongement de ses travaux antérieurs[124] qui avaient porté sur différents aspects de ce sujet, la Cour a examiné les actions menées depuis 2005 par les gestionnaires des régimes d'assurance et de solidarité -en l'espèce jusqu'à 2008 l'Unédic et les Assédic-, ainsi que par les services de l'État, pour lutter contre ces fraudes. Elle a également analysé les modalités selon lesquelles des contrôles d'assiette des

124) Rapport public annuel 2003, « Le contrôle de la recherche d'emploi » (p. 35 à 47) ; rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi » (mars 2006).

contributions d'assurance chômage ont été récemment mis en place en lien avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Dans le nouveau contexte résultant de la création de Pôle emploi par fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des Assédic et de la décision de transférer à compter du 1er janvier 2011 le recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux URSSAF, les constats de la Cour soulignent que les problématiques de la lutte contre la fraude constituent un enjeu essentiel de maîtrise des risques pour ces nouveaux opérateurs et doivent appeler une toute particulière vigilance de leur part dans la mise en œuvre des réorganisations en cours. Ils mettent également en lumière la nécessité impérieuse de simplifier et d'harmoniser les outils de contrôle, sans quoi la lutte contre la fraude demeurera insatisfaisante dans son ampleur comme dans ses résultats.

I - Une action encore inaboutie

La prise de conscience, par l'Unédic et par les Assédic, de l'ampleur des risques de fraude et de la nécessité d'intensifier la lutte contre ce phénomène a été favorisée par la découverte et la médiatisation de diverses affaires de grande ampleur, à partir de 2004[125].

A - Des actions multiformes

Les fraudes affectant l'indemnisation du chômage correspondent à une grande variété de situations concrètes. Les plus typiques d'entre elles sont, par exemple : la perception d'allocations par des personnes présentant de faux papiers d'identité et de fausses attestations d'emploi afin de justifier leur droit à indemnisation ; l'indemnisation de personnes non dispensées de recherche d'emploi et qui, prétendant effectuer une telle recherche, ne souhaitent pas en réalité reprendre un travail ; le défaut total ou partiel de déclaration par l'employeur de l'emploi d'un salarié et du versement des contributions d'assurance chômage correspondantes ; le cumul par le salarié ainsi irrégulièrement employé de son salaire dissimulé avec une indemnisation du chômage.

125) À l'automne 2007, l'affaire la plus importante concernait un ensemble de 200 sociétés et près de 1 200 dossiers individuels pour un préjudice estimé de 12 M€.

À compter de 2005, l'Unédic et les Assédic ont mis en œuvre une politique volontariste pour freiner le développement de la fraude et la réduire. Une structure dédiée à la lutte contre la fraude a été créée avec, à l'Unédic, un service spécifiquement en charge de cette question, rattaché à la direction générale chargée du contrôle et comprenant une dizaine d'agents et, dans les Assédic, la constitution d'un réseau d'environ 120 auditeurs spécialisés. La répartition de ces agents a fait apparaître toutefois de fortes disparités régionales, peu corrélées à des différences d'intensité du risque de fraude.

Dans le cadre d'un plan d'action décliné annuellement, les différents types de fraudes ont fait l'objet d'une approche méthodique en termes de prévention et de détection. Les contrôles préventifs se sont développés et ont été rendus plus efficaces par un effort de sensibilisation, de formation et d'information permettant d'améliorer la mobilisation et le savoir-faire des agents. L'un des progrès les plus significatifs a été le renforcement des contrôles de pièces d'identité par la mise en place de détecteurs de faux papiers. En 2007, une nouvelle réglementation, commune aux Assédic et à l'ANPE, a par ailleurs limité le nombre des pièces pouvant être produites pour justifier de l'identité lors de l'inscription comme demandeur d'emploi. Le réseau des Assédic a été doté d'une base nationale permettant d'interroger et de visualiser les données relatives aux attestations des employeurs, fournies à l'appui des demandes d'allocations. D'autres bases de données nationales, relatives aux demandeurs d'emploi et aux employeurs, sont disponibles depuis 2005, permettant aux auditeurs de prévention des fraudes d'effectuer directement des investigations approfondies sur tout le territoire.

Enfin, l'Unédic et les Assédic ont engagé depuis 2007 des expérimentations de techniques modernes d'exploration de données. Elles visent à rationaliser les procédures de détection d'entreprises à risque et d'ouvertures de droits suspectes. Prometteurs, les résultats de ces travaux restaient encore provisoires et partiels lors de l'enquête de la Cour.

B - Des difficultés persistantes

Au début de 2009, première année de fonctionnement effectif des réseaux fusionnés de l'ANPE et de l'assurance chômage au sein de Pôle emploi, de grands progrès restaient souhaitables dans deux domaines : la mesure de la fraude et de l'activité de lutte contre celle-ci ; les moyens d'action des agents chargés de cette lutte.

1 - Une mesure de la fraude insuffisante

Les institutions de l'assurance chômage ont peu développé la connaissance de la fraude dans le système d'indemnisation. Le recours aux techniques d'exploration de données est principalement orienté vers un meilleur repérage des fraudes dites en réseau[126] et des employeurs fraudeurs, mais n'a pratiquement pas porté sur l'analyse du comportement des demandeurs d'emploi. En 2008, l'Unédic et les Assédic n'avaient encore engagé sur ce dernier point aucune démarche significative. Faute d'études précises, l'évaluation de la fraude sur les cotisations ou les prestations d'indemnisation du chômage ne peut donc procéder que de calculs très globaux, fournissant des ordres de grandeur grossiers et incertains. Ces estimations, pour imparfaites qu'elles soient, permettent toutefois de hiérarchiser les différents types de fraude en fonction de l'importance du préjudice financier : le non-paiement des contributions par les employeurs en cas de travail dissimulé et l'indemnisation de salariés non désireux de trouver un emploi ont à cet égard l'incidence la plus lourde. Les autres cas de paiement éludé des contributions, ou de déclarations individuelles frauduleuses à fin d'indemnisation, semblent d'un impact plus limité. Plus restreint encore serait le préjudice lié aux fraudes en réseau, pourtant les plus spectaculaires.

Une estimation incertaine du montant de la fraude

* Pour les *contributions d'assurance chômage*, sur la base des données fournies pour 2005 par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mars 2007 consacré à « La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle », le montant éludé par les employeurs serait de l'ordre de 0,15 Md€ d'euros par an, hors travail dissimulé[127] ; le montant des contributions éludées par suite du travail dissimulé serait quant à lui de l'ordre de 0,45 à 0,9 Md€ par an[128].

La fraude aux cotisations pourrait ainsi représenter jusqu'à un peu plus d'1 Md€ par an.

126) Cette dénomination englobe toutes les affaires de fraude mettant en cause deux ou plusieurs sociétés et un nombre significatif de salariés, à l'instigation d'organisateurs pouvant produire et distribuer en série de faux justificatifs.

127) Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le montant des cotisations du régime général éludées serait de l'ordre de 1,9 Md€ en 2005 dont un tiers (environ 0,65 Md€) concerne des exonérations ne s'appliquant pas à l'assurance chômage. Les cotisations d'assurance chômage représentant environ 13 % de celles du régime général, les cotisations éludées de l'assurance chômage seraient, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de 13 % de (1,9 - 0,65).

128) Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le montant total estimé des cotisations éludées par suite du travail dissimulé est de 2,82 à 5,64 fois celui des cotisations éludées hors travail dissimulé.

* Pour les ***allocations***, il convient de distinguer :

- ce qui relève des fraudes en réseau : le préjudice annuel des fraudes de ce type identifiées en 2007, tel qu'évalué par l'Unédic au cours de l'enquête, se situe dans une fourchette allant du simple au double, entre 10 et 20 M€ ; ce montant identifié sous-évalue l'incidence réelle de ces fraudes, qui ne semble toutefois pas devoir dépasser quelques dizaines de millions d'euros par an ;

- ce qui relève des fraudes individuelles, liées à des falsifications individuelles de documents, à de fausses déclarations, à l'exercice d'un travail conjointement à la perception d'allocations : selon la même évaluation de l'Unédic, le préjudice annuel serait deux ou trois fois celui des fraudes en réseau. S'y rattache aussi le cas, a priori constitutif d'une fausse déclaration, des demandeurs d'emploi indemnisés, non dispensés de recherche d'emploi et ne recherchant pas un emploi car ne souhaitant pas travailler : une enquête menée en 2007 par les services statistiques des ministères chargés de l'emploi et du travail auprès des personnes ayant eu en 2005 un revenu d'activité d'au plus 1,5 SMIC évaluait à 2 % des demandeurs d'emploi le nombre des personnes se trouvant dans ce dernier cas ; en supposant que ce pourcentage s'applique de façon identique aux demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés, le montant d'allocations indûment versées à ce titre serait de l'ordre de 0,6 Md€ par an.

La fraude aux allocations pourrait ainsi représenter environ 0,8 Md€ par an.

Au total, les dispositifs d'indemnisation du chômage subiraient, entre pertes de ressources et dépenses indues d'allocation, une fraude qui pourrait s'élever annuellement jusqu'à près de 2 Md€, à rapporter à un flux total de 60 Md€ dont 30 Md€ en encaissements et 30 Md€ en versements.

De même, l'Unédic a peu diffusé de données sur l'activité de lutte contre la fraude : cela résulte, notamment, du fait qu'elle ne disposait pas des instruments de mesure adéquats. Les chiffres habituellement communiqués par l'Unédic concernent les seules fraudes organisées et demeurent peu fiables. Un recueil plus complet, effectué au cours de l'enquête, a notamment permis de constater que la part relative des intermittents du spectacle parmi les dossiers de fraude analysés était nettement supérieure à leur part dans la population indemnisée ; le poids des préjudices liés à ces fraudes dans le total des préjudices identifiés était, de même, nettement supérieur à la proportion des allocations versées aux intermittents dans le total des prestations réglées. La fiabilité de ces données reste toutefois sujette à caution car des disparités entre Assédic reflètent la fourniture, par certaines, d'informations incomplètes ou d'une inégale mise en pratique des consignes nationales quant au signalement des affaires et à l'estimation des préjudices.

2 - Des moyens d'action limités

Contrairement à ce qui se constate pour d'autres organismes de protection sociale, les personnels des institutions de l'assurance chômage chargés du contrôle ne disposent pas des moyens juridiques adaptés à leurs tâches de lutte contre la fraude. Ils ne font pas partie des agents, mentionnés à l'article L. 8271-7 du code du travail[129], qui peuvent rechercher et constater les infractions en matière de travail dissimulé. Ils ne disposent pas non plus des prérogatives confiées par l'article L. 114-10 du code de la sécurité sociale à des agents des organismes de sécurité sociale « chargés du contrôle », assermentés, qui peuvent effectuer toutes vérifications ou enquêtes sur l'attribution des prestations et dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire[130]. Ils ne sont pas davantage attributaires du droit de communication qui, selon l'article L. 114-19 du même code, créé par la loi du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, peut être exercé par les agents des organismes de sécurité sociale chargés de contrôler tant les prestations que les cotisations.

En décembre 2006, une mission d'information de l'Assemblée nationale avait souligné cette lacune et proposé que des agents de l'Unédic et des Assédic fussent assermentés, sans pour autant créer un nouveau corps de contrôle au sein de ces institutions. De son côté, le comité national de lutte contre la fraude a recommandé en 2007 d'étendre le droit de communication aux institutions de l'assurance chômage. La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, qui aurait pu porter ces réformes, ne les a pas introduites. De fait, une demande de modification législative à cet égard n'a été que tardivement formulée par l'Unédic, quelques jours après le vote de la loi. En 2009, elle demeurait en cours d'instruction. Cette requête apparaît au demeurant doublement insuffisante. D'une part, elle concerne un nombre de personnes trop restreint -environ 120 agents-, très inférieur à celui des agents de la sécurité sociale visés à l'article L. 114-10[131] et plus de douze fois inférieur à celui des inspecteurs du recouvrement des URSSAF. D'autre part, elle vise seulement à aligner le régime des agents de contrôle de l'assurance chômage sur celui des agents de la sécurité sociale qui ont les prérogatives les plus restreintes -ceux de l'article L. 114-10-, alors que

129) Ces agents sont, notamment : les inspecteurs et contrôleurs du travail, les officiers et agents de police judiciaire, les agents des impôts et des douanes, les agents assermentés des organismes de sécurité sociale (il s'agit ici des inspecteurs du recouvrement des URSSAF, au nombre de 1 500 environ pour toute la France).

130) Ces agents, chargés de contrôles en matière de prestations, sont distincts des inspecteurs du recouvrement et leurs pouvoirs sont moins étendus.

131) Pour la seule branche famille, ces agents étaient au nombre de 560 en 2005.

le modèle à transposer serait plutôt celui de l'article L. 8271-7 du code du travail, applicable aux agents chargés de rechercher les infractions en matière de travail dissimulé.

II - Une coordination encore défectueuse

Nombre des difficultés rencontrées tiennent à l'insuffisance de la coordination entre l'assurance chômage et ses partenaires dans la lutte contre la fraude : police, justice, services de l'emploi, services fiscaux, organismes de sécurité sociale, services chargés de la lutte contre le travail illégal.

A - Les échanges de données informatiques

Organisés sur la base de textes nombreux, parfois complexes et propices aux erreurs, complétés par plusieurs conventions aux objectifs similaires, les dispositifs d'échanges de données sont foisonnants sans pour autant rassembler de manière systématique l'ensemble des organismes concernés : l'assurance chômage en est parfois absente[132] alors même que les enjeux sont pour elle d'autant plus importants qu'elle ne dispose en propre que de moyens d'investigation réduits. Les circuits mis en place entre les organismes de sécurité sociale et l'Unédic pour partager leurs données n'ont pas toujours permis à cette dernière de procéder aisément et rapidement à des vérifications et leur complexité ne facilite pas la lutte contre la fraude, qu'elle soit organisée en réseau ou individuelle. À cet égard, l'Unédic a beaucoup tardé à utiliser l'autorisation que lui avait donnée dès 1994 la Commission nationale de l'informatique et des libertés de consulter le numéro de sécurité sociale, dit aussi « numéro d'inscription au répertoire » (NIR) pour détecter les fraudes. Cet accès au NIR reste toutefois toujours limité aux demandeurs d'emploi, alors même que l'expérimentation conduite pour l'année 2006 du rapprochement des salariés connus par les déclarations annuelles de salaires (DADS-U) des entreprises avec les demandeurs d'emploi connus de l'assurance chômage s'était révélée très opportune. Elle n'a pas été toutefois reconduite pour 2007, les institutions de l'assurance chômage n'ayant pu obtenir pour cette année-là qu'un accès au NIR des seuls demandeurs d'emploi, et non de l'ensemble des salariés présents sur les DADS-U.

132) Ce fut par exemple le cas lors de la passation de la convention nationale du 3 avril 2008 entre les directions chargées des impôts et de la sécurité sociale d'une part, les organismes de protection sociale d'autre part, visant à organiser et faciliter les échanges de données à caractère personnel et à accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Si de nouveaux outils sont en cours de développement, tels que le répertoire national commun des bénéficiaires de prestations ou le projet « déclaration nominative-assurance chômage » (DN-AC), force est de constater qu'ils sont peu coordonnés et que leurs résultats demeurent incertains. Le projet DN-AC, initiative de l'Unédic, vise notamment à intégrer des données concernant l'ensemble des salariés -et pas seulement les bénéficiaires d'indemnités- dans le système d'information des régimes d'indemnisation du chômage. Il est mené en parallèle avec un autre projet dit de « déclaration sociale nominative » lancé dans un cadre beaucoup plus large et avec lequel il devrait en principe à terme converger. L'articulation entre ces deux projets se révèle toutefois difficile en raison de leur décalage chronologique, sans préjudice du contexte nouveau créé pour sa conduite par le transfert décidé aux URSSAF du recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

B - La coopération en matière de lutte contre le travail illégal

Le travail illégal se traduit en général par un défaut de cotisations, ce qui affecte notamment la perception des contributions d'assurance chômage. Il peut aussi donner lieu à des versements indus lorsque les personnes occupant des emplois non déclarés sont en même temps demandeurs d'emploi indemnisés. L'Unédic et les Assédic ont été associées aux organes de coordination de la lutte contre le travail illégal, mais la circulation des informations contenues dans les procès-verbaux de contrôle[133] reste difficile. Alors que les procès-verbaux de travail dissimulé doivent être transmis aux URSSAF, aucune disposition semblable n'a été prise en faveur des organismes gestionnaires de l'assurance chômage. Dans la pratique, ceux-ci peuvent avoir accès aux informations en cause, mais cette communication n'est ni directe, ni systématique. Des initiatives ont certes parfois été prises pour la faciliter au niveau local, dans le cadre des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) ; mais elles se traduisent par une grande hétérogénéité des situations. De surcroît, les informations des procès-verbaux ne circulent pas sous forme informatisée. Leur harmonisation et leur mise à disposition dans une base de données ouverte à l'ensemble des services de contrôle, y compris aux agents de contrôle de Pôle emploi, seraient pourtant de nature à améliorer rapidement leur utilisation par l'ensemble des organismes de protection sociale.

133) Plus de 8 000 procès-verbaux ont été dressés en 2007.

C - La coordination avec les juridictions

La coordination entre les gestionnaires des régimes d'indemnisation du chômage et les juridictions, civiles ou répressives, n'est pas aisée. Cela tient à la nature même des procédures en jeu : coexistence entre l'action civile, qui vise à la récupération des allocations indues ou des contributions éludées, et l'action pénale, qui peut elle-même se doubler, dans les cas prévus par la loi, d'une constitution de partie civile ; complexité et délais inhérents au déroulement de ces diverses actions ; difficulté matérielle d'organiser et de suivre le traitement judiciaire des fraudes en réseau impliquant parfois des centaines de personnes. Dans un souci d'efficacité, l'Unédic et les Assédic ont choisi de privilégier les procédures civiles tout en cherchant à obtenir des sanctions pénales exemplaires pour les organisateurs de fraudes massives et pour les bénéficiaires les plus répréhensibles. Cette stratégie semble raisonnable, mais des adaptations demeurent nécessaires pour la rendre plus efficace : développement, en amont de l'action civile, des procédures amiables de recouvrement ; extension du champ de l'injonction de payer, procédure judiciaire simple et rapide ; concertation avec les parquets pour l'amélioration du traitement des fraudes de masse ; meilleure coopération des gestionnaires de l'indemnisation avec les organes de police au sein, notamment, des groupements d'intervention régionaux (GIR).

D - Le contrôle administratif des demandeurs d'emploi

Dans son rapport public 2003, la Cour avait souligné les difficultés et les résultats encore insatisfaisants du contrôle de la recherche d'emploi. Le rapport public thématique de mars 2006 sur « L'évolution de l'assurance chômage » a réitéré les critiques de la Cour sur ce point. Ce contrôle, aujourd'hui dénommé « suivi de la recherche d'emploi » (SRE), a été réformé par la loi du 18 janvier 2005 et le décret du 2 août 2005. Il sanctionne, notamment, l'absence de déclaration ou la déclaration mensongère ayant pour but de percevoir indûment l'indemnisation du chômage. Les droits à indemnisation acquis par le demandeur d'emploi au moment où une telle fraude est commise doivent alors lui être supprimés de façon définitive ou temporaire. Ce dispositif a été complété par la création d'une pénalité administrative (loi du 23 mars 2006) s'ajoutant à la suppression des droits pour sanctionner financièrement les déclarations délibérément inexactes ou incomplètes faites pour obtenir le bénéfice de l'indemnisation. Il devrait pouvoir jouer un rôle important dans la lutte contre la fraude, mais en a été empêché par les difficultés de fonctionnement qu'il a rencontrées en raison de l'insuffisante coordination des trois acteurs -les Assédic, l'ANPE et les services extérieurs de l'État

chargés de l'emploi et du travail- qui en avaient la responsabilité partagée jusqu'en 2008.

De fait, les constats effectués au cours de l'enquête attestent qu'en 2007-2008, la réforme de 2005 était encore loin d'avoir permis de sanctionner correctement les comportements frauduleux. Les défaillances constatées concernent tout d'abord le système de mesure de l'activité du SRE, en cours d'amélioration mais non encore stabilisé. D'autres faiblesses ont été également relevées. Ainsi, en ce qui concerne les sanctions des déclarations inexactes et mensongères, de notables disparités ont été observées entre les régions ou entre les demandeurs d'emploi des régimes d'assurance et de solidarité : en 2007, un demandeur d'emploi indemnisé et qui faisait une déclaration inexacte ou mensongère paraissait risquer deux fois moins de se faire sanctionner s'il percevait une allocation d'assurance en Midi-Pyrénées que s'il bénéficiait de l'allocation de solidarité en Basse-Normandie, quatre fois moins en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou en Île-de-France, plus de quinze fois moins en Rhône-Alpes, en Auvergne et en Picardie. Ces disparités ne sont pas seulement des indices de la faible application du dispositif. Elles portent aussi atteinte à la légitimité même de la sanction administrative des fausses déclarations, qui ne peut qu'être perçue comme injuste dès lors qu'elle n'est pas appliquée de la même façon partout. Sur le terrain, de nombreux problèmes de coordination contribuent à limiter l'efficacité du SRE pour lutter contre la fraude. Leurs causes sont multiples : développement inégal de la culture de lutte contre la fraude, manque de personnels affectés au SRE au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), dysfonctionnements des systèmes d'information.

Les dysfonctionnements du service chargé de la recherche d'emploi (SRE) en Val-de-Marne

Le dossier d'un demandeur d'emploi ayant fait l'objet en 2007 d'un signalement de l'Assédic de l'Est francilien à la DDTEFP du Val-de-Marne illustre toutes les difficultés de coordination entre les services en charge du SRE. Alors même qu'il était indemnisé à raison de plus de 60 € par jour, il n'avait pas déclaré plus de 300 jours d'activité. L'Assédic signalait qu'il avait été radié et qu'il s'était vu demander le remboursement d'un indu de près de 18 000 €.

La gestion de ce dossier a été toutefois brouillée par certaines pertes d'information. Le dossier d'indu détenu à l'Assédic ne contenait pas la copie du signalement à la DDTEFP. Du côté de la DDTEFP, lorsque l'on cherchait à interroger le dossier de l'intéressé, le système informatique DUDE (dossier unique du demandeur d'emploi) renvoyait au nouveau numéro sous lequel celui-ci était désormais immatriculé dans une autre Assédic. Ce nouveau

DUDE ne mentionnait aucune période travaillée, ni aucun paiement d'allocation d'assurance chômage pendant la période au cours de laquelle le demandeur avait auparavant été indemnisé à tort. À la rubrique « indus », aucun montant n'était indiqué. Le dossier faisait en revanche ressortir que l'intéressé, après avoir travaillé quelque temps dans le ressort de la nouvelle Assédic, s'était inscrit comme demandeur d'emploi et percevait une allocation de plus de 70 € par jour. Son droit à indemnisation continuait d'inclure le reliquat de près de 400 jours d'indemnités dont il disposait encore après la découverte du cumul de son indemnisation avec une activité et l'interruption du versement des allocations.

L'Assédic de l'Est francilien, qui ne gérait plus le dossier de ce demandeur, semblait avoir perdu la trace du signalement qu'elle avait effectué et ne se préoccupait pas de savoir ce qu'il en était advenu. La nouvelle Assédic dont relevait l'intéressé, au vu des informations contenues dans le DUDE, ignorait tout de la fraude antérieure de celui-ci et a fortiori des suites qui y avaient ou non été données. La DDTEFP du Val-de-Marne, voyant que les faits mentionnés dans le signalement n'étaient pas confirmés par le DUDE, croyait devoir laisser le dossier en l'état et ne pas proposer la sanction normalement applicable dans ce cas : la suppression du droit acquis lors de la découverte des faits, y compris le reliquat de 400 jours. Ce demandeur d'emploi pouvait ainsi impunément continuer à percevoir près de 30 000 € au titre de 400 jours d'indemnisation qui, si le dispositif de contrôle et de sanction avait bien fonctionné, auraient dû lui être retirés.

En tout état de cause, l'absence complète de mise en œuvre concrète de la nouvelle pénalité administrative créée en 2006 n'a pu que contribuer à affaiblir le dispositif de suivi de la recherche d'emploi : plus de deux ans après le vote de la loi l'instituant, cette pénalité n'était toujours pas appliquée, faute qu'aient été organisées par les administrations concernées les procédures comptables de sa perception et de son encaissement.

La loi du 13 février 2008 a certes prévu que le contrôle de la recherche d'emploi serait désormais exercé par les agents de Pôle Emploi, ce qui apporte une simplification très opportune au dispositif. Mais une importante cause de dysfonctionnement demeure cependant : la décision de sanctionner les manquements des demandeurs d'emploi à leurs obligations continue de relever du préfet, ce qui ne peut que laisser subsister les difficultés d'information et d'articulation précédemment constatées au détriment souvent du caractère effectif de la sanction. Dans un domaine très voisin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a pourtant donné aux directeurs des caisses d'allocations familiales et d'assurance vieillesse le pouvoir de prononcer directement une pénalité administrative en cas de déclaration délibérément inexacte ou incomplète faite pour obtenir des prestations.

III - Les difficultés de mise en œuvre des contrôles délégués aux URSSAF

Des dispositions législatives ont été votées en décembre 2006 pour habiliter les URSSAF, dans le cadre de leurs contrôles, à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des contributions d'assurance chômage. Cette réforme vise à remédier à l'absence de contrôle du recouvrement des contributions, situation qu'avait critiquée la Cour en 2006[134]. Des sommes qui, jusque-là, échappaient à l'assujettissement aux contributions d'assurance chômage devraient ainsi pouvoir y être soumises. Le montant potentiel des recouvrements supplémentaires, non négligeable, peut être évalué de 40 à 50 M€ par an.

Si la mise en œuvre de ces dispositions a été effectivement engagée en 2008 dans trois Assédic pilotes, des résultats significatifs ne pourront toutefois être constatés qu'après la montée en charge et la généralisation progressives du dispositif au cours de l'année 2009. Surtout, pendant plusieurs années, la coopération entre les URSSAF et Pôle emploi restera complexe et délicate du fait de la dualité des régimes de recouvrement. C'est en effet seulement à partir du 1er janvier 2011 qu'en vertu d'autres dispositions, issues de la loi du 13 février 2008, les contributions d'assurance chômage seront recouvrées par les URSSAF -et non plus par Pôle emploi- pour le compte de l'Unédic. Les contributions, exigibles jusqu'à cette date et pour lesquelles les URSSAF à la suite de leurs contrôles notifieront des redressements, continueront à être recouvrées par Pôle emploi selon les procédures propres à l'assurance chômage, distinctes de celles de la sécurité sociale. Cette dualité des régimes de recouvrement risque de se traduire par des disparités dans les suites données à un même redressement appliqué, pour un motif identique, aux déclarations des cotisations sociales et à celles des contributions d'assurance chômage : procédure engagée, interrompue ou abandonnée dans un cas et pas dans l'autre ; mises en demeure et contraintes expédiées ou décernées dans des délais différents ; délais de jugement différents ; divergences ou contradictions jurisprudentielles de toutes sortes. Pour limiter ces difficultés, l'ACOSS et l'Unédic ont certes diffusé en novembre 2008 un guide de procédure, élaboré conjointement, concernant l'harmonisation de la gestion des suites des contrôles. Mais ce dispositif d'harmonisation ne prémunit que très partiellement les deux partenaires contre les risques de tels dysfonctionnements, d'autant que les

134) L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi. Rapport public thématique (mars 2006).

divergences existantes de champ et d'assiette entre le régime d'assurance chômage et la sécurité sociale sont maintenues.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Le dispositif de lutte contre la fraude s'insère désormais dans une organisation du service public de l'indemnisation du chômage profondément rénovée. Cette organisation s'appuie sur trois piliers : l'Unédic, instrument des partenaires sociaux fondateurs de l'assurance chômage ; Pôle emploi, gestionnaire de l'indemnisation ; les URSSAF, à qui sera transférée l'entière responsabilité du recouvrement des contributions d'assurance à compter du 1er janvier 2011. Pour que la lutte contre la fraude soit pleinement efficace, il est indispensable que chacun de ces acteurs se mobilise pleinement, mais aussi qu'aucun d'entre eux ne soit tenu à l'écart. Pour créer ces conditions favorables, il est impératif de simplifier les outils et les procédures de contrôle.

La Cour formule en ce sens les trois recommandations suivantes :

- unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre la fraude en matière sociale, de façon à remédier aux disparités et aux cloisonnements actuels, hérités de la juxtaposition de législations successives –agents de contrôle du recouvrement, agents de recherche des infractions en matière de travail illégal, agents de contrôle de l'attribution des prestations, agents de contrôle de la recherche d'emploi- qui n'ont pas de véritable justification ;

- articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative, en confiant à Pôle Emploi au lieu des préfets la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations ; la nouvelle pénalité administrative applicable aux fausses déclarations en matière d'allocations d'indemnisation du chômage devrait de la même façon être décidée et recouvrée par Pôle emploi ;

- faire converger le plus largement possible, à l'occasion du transfert aux URSSAF du recouvrement des contributions d'assurance chômage, l'assiette de ces dernières et celle des cotisations de sécurité sociale, et transposer de manière plus complète et plus précoce aux cotisations d'assurance chômage les règles de recouvrement de la sécurité sociale.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Vous m'avez transmis l'extrait, concernant le ministère de la Justice, de l'insertion sur « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage » relatif aux moyens à mettre en œuvre, en matière de lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage, pour renforcer la coordination entre les juridictions, civiles et répressives d'une part, et Pôle-Emploi et l'Unedic, d'autre part.

Vous trouverez ci-après mes observations s'agissant des voies d'action en matière civile (1) et de la conduite de l'action pénale (2).

1. Les voies d'action en matière civile

Le rapport indique que l'Unedic et les Assedic ont choisi, dans un souci d'efficacité, de porter principalement devant les juridictions civiles leurs demandes de restitution des prestations indues ou de recouvrement de contributions non versées. La Cour préconise de rechercher des adaptations afin de rendre plus efficaces les actions entreprises. Elle propose notamment le développement des procédures amiables de recouvrement et l'extension du champ de l'injonction de payer.

1.1. Développement des procédures amiables

En droit, un créancier non muni d'un titre exécutoire peut toujours proposer à son débiteur de s'acquitter volontairement de sa dette.

La délivrance d'une assignation peut au demeurant aussi s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de recouvrement amiable d'une créance. En effet, l'assignation emporte les effets d'une sommation de payer. Elle n'entraîne pas nécessairement la saisine de la juridiction, et peut donc constituer un moyen tangible d'incitation du débiteur à honorer ses obligations. De surcroît, après la saisine de la juridiction, il entre toujours dans l'office du juge la mission de concilier les parties afin de leur permettre de trouver une solution amiable au litige qui les oppose.

Ces actions peuvent aboutir à un compromis avec le débiteur permettant la mise en place d'un échéancier de remboursement.

1.2. L'extension du champ de l'injonction de payer

Simple et peu coûteuse pour l'institution judiciaire et le justiciable, la procédure d'injonction de payer permet à un créancier, en matière contractuelle et statutaire, d'obtenir la délivrance d'un titre exécutoire sans débat préalable. Elle peut être introduite devant le tribunal d'instance, le tribunal de commerce et la juridiction de proximité. Elle repose sur un mécanisme très simple en deux phases. Aux termes d'une

première phase, non contradictoire, le demandeur peut obtenir une décision, l'ordonnance d'injonction de payer, après examen par le juge du bien-fondé de sa demande. Le défendeur qui entend contester l'ordonnance qui lui est notifiée doit former opposition afin d'éviter que la décision ne devienne exécutoire. En cas d'opposition, s'ouvre une deuxième phase, contradictoire, devant la juridiction qui a rendu l'ordonnance.

S'agissant du champ de la procédure d'injonction de payer, l'article 1405 du code de procédure civile prévoit que la procédure peut être introduite lorsque « la créance a une cause contractuelle ou résulte d'une obligation de caractère statutaire et s'élève à un montant déterminé ». Cette disposition exclut la possibilité d'engager une procédure d'injonction de payer pour des créances résultant d'un indu de prestations sociales. Par exception à ce principe, les articles R 1235-1 et suivants du code du travail prévoient que, lorsque le conseil de prud'hommes a ordonné le remboursement par l'employeur, à l'initiative d'un licenciement nul ou dépourvu de cause réelle et sérieuse, de tout ou partie des indemnités de chômage, les organismes qui ont versé ces indemnités peuvent poursuivre leur recouvrement par la procédure d'injonction de payer.

Le recours à l'injonction de payer constitue assurément un outil procédural simple et rapide, à la condition toutefois que le juge saisi ne rejette pas la requête ou que le débiteur ne forme pas d'opposition. En effet, dans ce dernier cas, la durée cumulée de la procédure sur requête et de la procédure sur opposition est plus longue que celle d'une procédure ordinaire. Cette observation doit toutefois être atténuée dans sa portée, puisque sur les 630 000 injonctions de payer enregistrées par an, 5 % seulement des ordonnances font l'objet d'une opposition de la part du débiteur.

Il appartient par conséquent aux services de Pôle-Emploi de s'approprier à bon escient cet outil procédural.

1.3 L'institution de procédures simples et rapides

Il convient de rappeler les données statistiques qui attestent de la diligence avec laquelle les affaires portées d'ores et déjà devant les tribunaux d'instance et les juges de proximité sont traitées.

Juridiction (2008)	Nombre	Durée (mois)
TOTAL*	**600 677**	**5**
Dont juges de proximité	106 738	4,9
TOTAL Fond	***526 062***	***5,3***
TOTAL Référé	74 615	3,2

** Tribunal d'Instance, juge de proximité, TTBR*

Source : RGC, SDSE DACS, PEJC

Ces statistiques doivent être complétées par le rappel des données relatives à la procédure d'injonction de payer.

Injonctions de payer (2008)	**Nombre**
TOTAL*	**630 326**6
Dont tribunal d'instance	400 01
Dont juges de proximité	230 310

** Tribunal d'Instance, juge de proximité, TTBR*

source : RGC, SDSE DACS, PEJC

Comme le laisse apparaître ces tableaux, les voies de recours existantes répondent d'ores et déjà à l'attente des services de Pôle-Emploi, en offrant des réponses rapides, dans les limites inhérentes aux exigences attachées à la procédure, à la contradiction et au temps du procès.

Au vu de ces différents éléments, par la réactivité des juridictions et les moyens procéduraux à disposition, les services de Pôle-Emploi bénéficient, au plan civil, d'un environnement de droit de nature à leur permettre de recouvrer dans des conditions satisfaisantes les indemnités versées indûment.

2. La conduite de la politique pénale

2.1 La coopération en matière de lutte contre le travail illégal

Le problème du transfert d'informations, au sein notamment des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal, entre la sphère judiciaire (parquets) et les organismes sociaux est souligné par la Cour. Un groupe de travail placé sous l'égide de la délégation nationale à la lutte contre la fraude, associant l'ACOSS, la mutualité sociale agricole, la direction générale du travail et la direction des affaires criminelles et des grâces, a en charge cette question de l'échange des informations. La solidité de la base légale de ce transfert d'informations conditionne en effet la validité des suites qui leur seront réservées.

Particulièrement, il est envisagé de créer une base de données nationale regroupant les procédures de travail illégal et accessible par les agents, qui remplacerait l'actuel logiciel TADEES, utilisé principalement par les secrétaires permanents des COLTI à des fins statistiques. Dans le même temps, une réflexion est menée sur la compatibilité du fonctionnement de ces systèmes avec les exigences de la CNIL.

D'ores et déjà, un groupe de travail interministériel se réunit depuis le début de l'année 2009 afin de mettre en place un dispositif d'échanges par messages électroniques comportant des informations nominatives, sous forme de pièce jointe cryptée, entre les membres des comités.

A cet égard, une circulaire interministérielle datée du 6 mai 2009 a rappelé aux acteurs de terrain l'importance d'assurer l'effectivité des échanges d'informations en matière la lutte contre la fraude aux prestations sociales.

2.2 La coordination avec les juridictions

Le cumul de la mise en œuvre de la procédure de récupération d'indu et d'une procédure pénale est contesté par l'UNEDIC et certaines ASSEDIC, au motif de la présomption d'innocence.

Il convient de préciser que la simultanéité des deux procédures ne contrevient à aucune disposition législative ou de valeur constitutionnelle.

Ces considérations d'opportunité ne doivent cependant pas conduire à la confusion entre la finalité des deux procédures :

- *la procédure pénale vise à caractériser des faits constitutifs d'une infraction, supposant un comportement frauduleux et la preuve de l'élément intentionnel (le principe de la présomption d'innocence prime au cours de la procédure) ;*

– *la procédure de récupération de l'indu revêt une finalité exclusivement réparatoire (contrairement aux pénalités administratives) et est applicable hors cas de fraude dès lors que les dispositions du code du travail le prévoient en cas de trop perçu (le principe du contradictoire permet aux intéressés de faire valoir leurs éventuelles observations).*

En conclusion, sauf contestation sérieuse de l'existence même d'un trop perçu, la simultanéité des deux procédures ne semble pas critiquable en soi.

D'autre part, en ce qui concerne les moyens d'investigations, la circulaire interministérielle du 6 mai 2009 relative à la lutte contre la fraude aux prestations sociales a indiqué que la désignation d'un service de police judiciaire référent unique au sein d'un arrondissement judiciaire, en charge des procédures de fraudes sociales, au-delà d'un certain seuil de préjudice ou de complexité, pouvait constituer un moyen efficace d'améliorer le traitement judiciaire des fraudes.

Dans la même logique, cette circulaire rappelle la nécessité pour chaque Procureur de la République de désigner un magistrat référent, plus particulièrement chargé de suivre le traitement du contentieux des fraudes aux prestations sociales au sein du parquet, et assurant ainsi la cohérence de l'action publique ainsi que les relations partenariales.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

L'insertion sur « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage », destinée à figurer dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes, appelle de ma part les observations suivantes.

1/ Sur l'unification de la situation et des prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre les fraudes en matière sociale.

Si la lutte contre la fraude ne constitue pas le cœur de métier de Pôle emploi, elle est toutefois un élément aujourd'hui pris en compte pour l'optimisation de ses missions. C'est pourquoi, Pôle emploi déploie un réseau de près de 120 auditeurs répartis sur l'ensemble du territoire, dont l'action est coordonnée au niveau national par la direction de la prévention des fraudes (DGA qualité et maîtrise des risques). Les missions de ce réseau s'appuient sur un plan d'action centré sur la sensibilisation des agents au risque de fraude, au développement des

techniques de détection et sur la dissuasion des éventuels fraudeurs par la médiatisation des affaires les plus importantes. L'ensemble des moyens déployés semble aujourd'hui suffisamment proportionné au but poursuivi et adéquat à lutter efficacement contre les comportements frauduleux.

Par ailleurs, cette mission sera renforcée grâce à l'assermentation prochaine des agents de Pôle emploi. Ce projet, dont la rédaction sera proche de l'article L.114-10 du code de la sécurité sociale est actuellement porté par la DGEFP, en partenariat avec la délégation nationale à la lutte contre la fraude et la direction de la sécurité sociale. Il vise à conférer aux agents des prérogatives similaires aux agents de la sécurité sociale, c'est-à-dire les compétences pour procéder à toutes vérifications ou enquêtes administratives permettant d'identifier la fraude au revenu de remplacement et de verbaliser, le cas échéant. Le champ de cet article permet de couvrir un spectre de fraudes au revenu de remplacement plus large (par exemple des situations de fraude à l'identité, fausse déclaration de ressources pour les allocations de solidarité, etc.) que l'article L.8271-7 du code du travail désignant les agents qualifiés pour rechercher les infractions aux interdictions du travail dissimulé.

2/ Sur l'articulation entre le contrôle et la sanction administrative.

La Cour fait le constat de la faible application du dispositif de suivi de la recherche d'emploi, tel qu'il a été réformé en 2005 et précise que le suivi de la recherche d'emploi a, depuis 2007, fait l'objet d'une importante réforme : le contrôle de la recherche d'emploi est désormais confié aux agents de Pôle emploi, les préfets n'étant désormais responsables que de la décision de suppression ou de réduction du revenu de remplacement faisant suite au signalement de Pôle emploi.

En dehors de cette réforme, il convient d'ajouter que d'importantes améliorations ont été apportées aux systèmes d'information, en particulier au DUDE, afin de mettre à disposition des services chargés du suivi de la recherche d'emploi les informations nécessaires à leur mission et d'améliorer les échanges d'informations entre les services de l'ANPE, des Assédics (et aujourd'hui de Pôle emploi) et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

La Cour préconise d'articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative, en confiant à Pôle emploi au lieu des préfets la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations, ainsi que de décider de l'application de la pénalité administrative.

Il s'agirait d'aller au bout de la logique de la réforme de l'organisation du service public de l'emploi portée par la loi du 13 février 2008, dans le cadre de laquelle le transfert de l'intégralité du contrôle de la recherche d'emploi à Pôle emploi, incluant la responsabilité de décider de la réduction ou de la suppression du revenu de remplacement.

Il convient cependant, de souligner que le transfert du contrôle de la recherche d'emploi à Pôle emploi, prévu par la loi du 13 février 2008, n'a pas encore fait l'objet d'évaluations. Il n'est donc pas encore possible de tirer des enseignements de la mise en œuvre du suivi de la recherche d'emploi par Pôle emploi et de son articulation avec les DDTEFP. Dans ces conditions, il apparaît indispensable de disposer de davantage de recul avant de juger de l'opportunité d'un transfert complet du contrôle à l'opérateur.

3/ Sur la convergence des assiettes et la transposition des règles de recouvrement de la sécurité sociale aux contributions d'assurance chômage.

La Cour recommande, à l'occasion du transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage aux Urssaf prévu par la loi du 13 février 2008, de faire converger le plus largement possible l'assiette de ces dernières et celle des cotisations de sécurité sociale.

Il convient de préciser que ces divergences, qui peuvent porter sur certaines catégories de salariés, constituent des cas particuliers. La réglementation d'assurance chômage pose en effet le principe selon lequel les deux assiettes sont identiques (article 43 du règlement général annexé à la convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage).

En ce qui concerne la transposition de manière plus complète et plus précoce aux contributions d'assurance chômage des règles de recouvrement de la sécurité sociale, un transfert anticipé pourrait intervenir dès le 1er janvier 2010 dans une ou plusieurs URSSAF. En effet, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, adopté par le Parlement et transmis au Conseil constitutionnel pour examen, prévoit la possibilité de mettre en œuvre le transfert du recouvrement dans une ou plusieurs Urssaf pour l'ensemble ou certaines catégories de cotisants dès 2010, par anticipation à la date du transfert généralisé fixée au 1er janvier 2011.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion concernant « La lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage ».

La lutte contre la fraude fait partie des chantiers auxquels j'accorde une attention toute particulière, qu'illustre entre autres la mise en place de la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), créée le 18 avril 2008. Je note que la Cour ne mentionne pas l'action de la DNLF, qui recouvre pourtant bien, également, le champ de l'assurance chômage.

1 – Comme le souligne la Cour, la lutte contre la fraude en matière d'assurance chômage s'inscrit dans un contexte profondément renouvelé.

Sur le plan institutionnel tout d'abord, avec la création de Pôle emploi et le transfert du recouvrement des cotisations chômage URSSAF, prévu pour janvier 2011.

Sur le plan économique ensuite, marqué sur la période récente par l'accroissement du nombre de demandeurs d'emploi : cette hausse du chômage et des moyens nécessaires à Pôle emploi pour y faire face rendent, de mon point de vue, d'autant plus crucial d'améliorer la lutte contre la fraude en matière d'indemnisation du chômage. C'est un impératif économique autant qu'un impératif d'équité entre les citoyens.

2 – Vous indiquez que des efforts restent à fournir pour mieux évaluer l'ampleur de la fraude dans ce secteur, estimée à près de 2 Md€ : *il s'agit là d'une estimation déjà ancienne, issue des travaux du conseil des prélèvements obligatoires de 2005 et fondée sur des données de 2001. Je partage le souci de la Cour de disposer d'une évaluation actualisée ; c'est pourquoi la DNLF a demandé à l'ACOSS de réaliser une nouvelle évaluation globale de la fraude aux cotisations sociales sur l'exercice 2008, dont les résultats seront prochainement disponibles. En ce qui concerne les prestations, la DNLF a également demandé à Pôle emploi d'initier un travail d'évaluation statistique, fondée sur une analyse microéconomique, afin de compléter les sources d'information disponibles pour mieux appréhender les différents phénomènes de fraude.*

3 – Concernant les moyens d'action propres des agents de Pôle emploi, et notamment leurs prérogatives juridiques*, il convient de distinguer deux sujets.*

En matière de recouvrement des cotisations d'assurance chômage, ce sont les URSSAF qui sont d'ores et déjà compétentes pour effectuer le contrôle des opérations et qui le seront, à compter de 2011, pour le recouvrement lui-même : ce sujet est donc en passe d'être réglé.

En matière de contrôle des prestations, je partage le souci de la Cour que les agents de Pôle emploi puissent disposer des mêmes prérogatives que leurs homologues chargés du contrôle des prestations au sein des organismes de sécurité sociale. Un projet de texte est finalisé, qui permet d'aligner les procédures et les pouvoirs des agents sur le dispositif prévus par le code de la sécurité sociale et le code du travail. Il devrait être prochainement présenté au Parlement, et complété d'un texte sur la levée du secret professionnel entre agents de contrôle des administrations et organismes de sécurité sociale.

***4 – La Cour mentionne une coordination encore défectueuse des organismes des contrôles. Or, des progrès notables ont pourtant été réalisés en ce domaine**, au-delà de la création de la DNLF.*

La création du répertoire national commun de la protection sociale, dont les décrets viennent d'être publiés, en est la dernière illustration ; ce répertoire permet bien l'interconnexion des fichiers de la sécurité sociale et ceux de Pôle emploi.

En outre, le projet de loi de finances rectificative pour 2009 a prévu que les agents de Pôle emploi puissent communiquer spontanément à l'administration fiscale les faits qu'ils constatent à l'occasion de leurs contrôles, comme le font déjà les agents des organismes de sécurité sociale.

Concernant enfin les procès-verbaux de travail dissimulé, qui sont transmis automatiquement aux URSSAF, la circulaire du 20 janvier 2009 a prévu que ces informations soient désormais portées à la connaissance de Pôle emploi.

***5 – Enfin, la Cour recommande que le transfert du recouvrement aux URSSAF soit l'occasion d'harmoniser l'assiette et les procédures de recouvrement en matière d'assurance chômage**. Je partage bien entendu ce souhait, dans la mesure où il s'agit d'accroître l'efficacité des contrôles menés. Ceci ne s'oppose pas, néanmoins, à ce que des aménagements puissent être prévus, notamment pour les très petites entreprises : c'est pourquoi l'article 24 de la LFSS pour 2010 a prévu de maintenir les procédures de règlement simplifié et l'annualisation de la déclaration et du versement des cotisations chômage pour ces entreprises.*

Je partage donc, globalement, l'analyse de la Cour ainsi que ses recommandations pour améliorer la lutte contre la fraude à l'assurance chômage ; les évolutions récentes et à venir en matière de lutte contre la fraude vont très largement dans le sens de ces préconisations et témoignent de l'implication du Gouvernement sur ce sujet.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

En préalable, je tiens à attirer l'attention de la Cour des comptes sur le fait que les observations émises sont liées à l'exercice passé, avant la création de Pôle emploi, et relèvent donc plus particulièrement de l'Unédic.

Par ailleurs, Pôle emploi assure depuis le 19 décembre 2008, le service de l'indemnisation et du recouvrement de l'assurance chômage à travers deux mandats confiés par l'Unédic.

Ces mandats prévoient explicitement des actions de lutte contre la fraude, pour lesquelles, un reporting trimestriel des indicateurs de prévention des fraudes est organisé, ainsi que la production d'une note d'orientation annuelle relative à la prévention des fraudes.

C'est à ce titre, que je peux à ce stade, vous indiquer les orientations prévues dans le cadre de ce mandat.

La Cour constate que les enjeux financiers sont importants et relève des points significatifs d'amélioration du dispositif de prévention et de lutte contre la fraude en lien avec les autres acteurs institutionnels.

S'agissant des conclusions et recommandations formulées par la Cour, la direction générale de Pôle emploi confirme son souhait :

- *de voir unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de lutte contre la fraude en matière sociale. A ce titre, une démarche volontaire à été entreprise auprès de la DGEFP, de la DNLF et du Secrétariat à l'Emploi pour que les personnels de Pôle emploi chargés de la fraude soient assermentés ;*
- *de voir s'articuler plus étroitement le contrôle et la sanction administrative mais une modification des règles en ce sens nécessite une modification législative ;*
- *de pouvoir disposer lors du transfert aux URSSAF du recouvrement des contributions de l'Assurance Chômage des données élémentaires du fichier « employeur » afin de détecter les fraudes potentielles qui associent employeurs et salariés.*

Pour mémoire, depuis la création de Pôle emploi, la Direction de la prévention des fraudes de Pôle emploi s'est fixé cinq objectifs majeurs afin de consolider les acquis :

- *adapter le référentiel métier de la prévention des fraudes au nouveau périmètre de Pôle emploi ;*
- *professionnaliser un réseau de 130 auditeurs chargés de la prévention des fraudes sur tout le territoire tout en sensibilisant l'ensemble du personnel aux problématiques de la fraude ;*
- *développer son réseau de correspondants auprès des acteurs institutionnels présents au Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI), au Comité Local Unique (CLU)…;*
- *optimiser ses outils informatiques en généralisant l'utilisation d'un système de requêtes et en déployant un nouveau système informatique traitant les approchants au sein même de l'application permettant la liquidation des prestations ;*
- *traiter au quotidien les fraudes évitées ou détectées par l'ensemble du réseau.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

L'Unédic prend acte des observations de la Cour et relève notamment que la Cour mentionne qu'à compter de 2005, les Institutions de l'Assurance chômage ont mis en œuvre une politique volontariste pour freiner le développement de la fraude et la réduire.

Si l'organisation existante à l'Unédic a été confortée en 2004, un réseau d'auditeurs, « prévention des fraudes » était installé dès 2001, à l'occasion de la fusion des Assédic dont l'un des objectifs était de renforcer les structures d'audit et de contrôle. Ces dispositifs avaient été eux-mêmes installés dans les Assédic dès 1995.

Ainsi, la volonté qui s'exprime en 2004 est une étape supplémentaire – et significative – d'un processus déjà engagé.

Cette étape en 2004 a, également, été celle de la recherche d'une meilleure coordination avec les autres organismes de protection sociale ; c'est ainsi que l'Unédic a participé aux travaux préparatoires à l'installation du Comité de lutte contre la fraude.

Avec la Cour, l'Unédic souligne cependant que cette action est « inaboutie *». La lutte contre la fraude impose un développement continu de moyens nouveaux. Cet effort est aujourd'hui de la responsabilité opérationnelle de Pôle emploi, l'Unédic conservant en la matière un rôle*

de « prescripteur ». L'Unédic dispose, pour cela, de la capacité qui lui est donnée par la convention État/Unédic/Pôle emploi, de fixer des orientations de contrôle. C'est dans ce cadre qu'un audit conjoint Unédic/Pôle emploi est inscrit au plan 2010 sur les fraudes.

La perspective du recouvrement des contributions d'Assurance chômage par l'Acoss fait poser l'enjeu de la prévention des fraudes dans un contexte nouveau. Alors que les fraudes qui associent les aspects « contributions » et « allocations » se sont développées, les Assédic et l'Unédic hier, Pôle emploi aujourd'hui, disposaient de facilités que l'organisation future ne permet pas de transposer. Les liens entre les applicatifs et données « employeurs » et « allocataires » doivent être repensés.

Annexe

1. Selon la Cour (point I – B .2 Des moyens d'action limités) : « la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public, qui aurait pu porter ces réformes (assermentation des agents de l'Unédic et des Assédic et extension à l'assurance chômage du droit de communication dont bénéficie la sécurité sociale) ne les a pas introduites. De fait, une demande de modification législative à cet égard n'a été que tardivement formulée… ».

La question de l'assermentation de collaborateurs de l'Assurance chômage n'a pas, dans la suite du rapport de M. le Député Tian, été ignorée pendant les travaux préparatoires à la création de Pôle emploi.

La demande formelle faite par l'Unédic, que la Cour estime tardive et limitée, visait ainsi à compléter le dispositif installé par la loi du 13 février 2008.

L'Unédic regrette, avec la Cour, que cette demande ne soit pas, à ce jour, prise en compte.

2. Contrôles de cohérence entre les déclarations des employeurs et celles des demandeurs d'emploi, réalisés lors du traitement d'un dossier de demande d'allocations :

L'Unédic a souhaité faire évoluer les possibilités de rapprochement automatisé des informations employeurs (déclarations, paiements) de celles des allocataires (demandes d'ouverture de droits). Tel est l'objet du projet DNAC (Déclaration Nominative – Assurance Chômage).

Le système d'information ad hoc a été développé et testé. Sa mise en œuvre nécessite une autorisation réglementaire. Demandée dès 2007, cette autorisation n'a pas, à ce jour, été accordée.

L'Unédic regrette vivement que ce projet ait pu être considéré comme concurrent d'un projet, plus « universel » mais bien moins avancé.

Avec le recouvrement des cotisations d'Assurance chômage par les URSSAF et le traitement des demandes d'allocations par Pôle emploi demain, la question posée par la Cour des comptes présente un nouvel enjeu.

3. Une mission de la fraude insuffisante

L'Unédic n'a pas caché les difficultés inhérentes à la mesure de la fraude, difficulté qu'elle partage avec d'autres organismes de protection sociale.

La priorité mise sur la détection des fraudes dites « en réseau » résultait du caractère bien spécifique de ces fraudes, associant un « employeur » et des « allocataires », souvent médiatisés, concernant parfois plusieurs organismes.

S'agissant des comportements individuels, les chiffres globaux rapportés par la Cour sont de l'ordre de grandeur des « indus » effectivement constatés : ces indus sont, chaque année, recouvrés à plus de 80 % du fait de la présence des allocataires dans les fichiers de l'Assurance chômage. Le volume de la fraude « individuelle » ne peut donc pas être retenu à la hauteur des 0.8 Md€ signalés par la Mission de la Cour.

4. Une coordination défectueuse

L'Unédic souligne, avec la Cour, que pour autant que des « insuffisances » puissent être relevées, les difficultés de coordination dans la lutte contre la fraude ne peuvent être le fait de l'un des acteurs seul.

Les conditions hétérogènes d'accès à certaines structures (COLTI), les limitations à l'utilisation des « données » (NIR), l'acceptation de systèmes (DN-AC) ou des moyens insuffisants (SER) sont tout autant des constats objectifs limitant la mise en place d'une coordination efficace.

Le contrôle des aides au développement rural

PRESENTATION

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a été créé en 1966 pour assurer la mise en œuvre de la politique de modernisation des exploitations agricoles. Cet établissement public national est progressivement devenu le principal gestionnaire des aides dites de développement rural. Ces aides, composant le second pilier de la politique agricole commune, sont venues compléter en 2000 les aides plus anciennes et plus conséquentes du premier pilier.

Cofinancées par l'Union européenne et l'Etat, les aides au développement rural s'inscrivent dans la politique communautaire qui vise à améliorer la compétitivité des territoires ruraux tout en préservant leur environnement et leur patrimoine. Les dépenses correspondantes représentent l'essentiel des 2,3 milliards d'euros d'aides agricoles, dont 1,5 milliard d'origine nationale et 0,8 milliard d'origine communautaire versées par le CNASEA en 2008.

Le 1er avril 2009, le CNASEA a fusionné avec l'Agence unique de paiement (AUP), organisme payeur en charge de l'essentiel des aides du premier pilier de la politique agricole commune, dans un nouvel établissement public dénommé Agence de services et de paiement (ASP).

Pour l'heure, la création de cette nouvelle entité n'a pas donné lieu à une refonte du schéma de gestion en matière d'aides au développement rural. Pourtant, au vu des nombreuses faiblesses constatées par la Cour, ce récent changement institutionnel devrait être l'occasion de s'engager résolument dans cette voie.

I - Une organisation peu cohérente

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), agréé comme organisme payeur par la Commission européenne pour les aides au développement rural, aurait dû, à ce titre, conserver la pleine et entière maîtrise de l'ensemble du dispositif de gestion des aides communautaires dont il avait la seule responsabilité.

Or, le ministère de l'agriculture a choisi de conserver en son sein, essentiellement au niveau des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), certaines tâches relevant de cet organisme, dont l'instruction des dossiers, la programmation et les suites des contrôles. Ceci a réduit considérablement le rôle du CNASEA en le transformant en un simple payeur et prestataire de contrôles sur place.

Ce choix était motivé par le désir de proposer aux agriculteurs un interlocuteur départemental unique pour toutes les aides. Il résultait également de la volonté de maintenir un certain niveau d'activité dans les services déconcentrés du ministère et de réserver aux préfets, dont ils relèvent, la maîtrise des contrôles et de leurs suites, notamment financières, sujets pouvant à l'occasion se révéler sensibles, éventuellement en matière d'ordre public.

En confiant certaines fonctions de l'organisme payeur aux DDAF, les pouvoirs publics usaient, il est vrai, de la possibilité de délégation ouverte par la réglementation européenne. Néanmoins, ils y recouraient de manière singulière sur le plan de la logique administrative, puisque le ministère de l'agriculture, par l'entremise de ses services déconcentrés, devenait délégataire d'un établissement relevant de son autorité.

Ce schéma, en plus d'être singulier, était irréaliste puisque le corollaire de la délégation, à savoir la capacité de contrôler librement l'exécution des fonctions déléguées puis de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations correspondantes, était rendu théorique du fait de la position respective de chaque intervenant. En réalité, l'établissement perdait la maîtrise des fonctions qui lui étaient confiées par la Commission.

Le schéma retenu a également créé une situation peu orthodoxe au regard des règles de la comptabilité publique. Alors que le directeur général du CNASEA aurait dû, en sa qualité d'ordonnateur, décider des dépenses réalisées par son établissement, sa fonction s'est vue réduite à

celle de signer des décisions arrêtées en réalité par les DDAF. Il lui était demandé d'endosser la responsabilité de décisions lui échappant.

De plus, le système a conduit à un circuit de gestion segmenté entre les DDAF et le CNASEA. Ce mode d'organisation, aggravé par l'intervention de différents autres acteurs, c'est-à-dire, selon les procédures, les services centraux du ministère, les associations d'essence professionnelle, les établissements bancaires, voire d'autres offices agricoles, a abouti à un ensemble peu lisible dans lequel les responsabilités sont diluées.

Enfin, l'empilement des intervenants a imposé des redondances techniques et opérationnelles, nécessitant des effectifs supplémentaires et nuisibles à la productivité générale.

II - Des paiements peu sécurisés

Le comptable du CNASEA a été autorisé en 2000 par voie réglementaire à procéder à des contrôles par sondage - méthode en soi non contestable - un arrêté de 2004 précisant ultérieurement que son contrôle préalable pouvait se limiter à 5 % du nombre de dossiers d'aides payées dans le domaine du développement rural.

Le taux de 5% n'est respecté que globalement et n'est pas atteint pour des dispositifs à fort impact financier tels que les contrats d'agriculture durable (CAD), les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), les aides agro-environnementales et les prêts bonifiés. L'application d'un taux de 5% par dispositif d'aide serait de nature à soumettre le paiement des aides agricoles à un régime de contrôle plus conforme à la réalité des risques.

Les versements considérés en fin d'exercice comme indus ou insuffisamment justifiés sont supérieurs à 3% et, sur certains dispositifs identifiés comme critiques, peuvent atteindre 5, voire 7%. L'impact financier estimé des montants ainsi invalidés s'élevait ainsi à 12,7 M€ à fin 2006. S'il s'avère que ce montant est ultérieurement réduit, par l'obtention des justificatifs manquants ou la compensation de l'indu sur les paiements suivants, il n'en demeure pas moins que son extrapolation aux paiements non contrôlés porterait le montant des paiements indus à 60 M€.

Le contrôle du comptable est en outre rendu plus difficile par la complexité des dispositifs d'aide. Tel a notamment été le cas pour les aides à l'investissement : c'est une autorisation écrite ministérielle qui a autorisé en 2008 le comptable à payer 2461 subventions d'investissement relevant de cinq régimes d'aide différents pour lesquelles l'intervention préalable des contrôles réglementaires n'était pas vérifiable.

La priorité donnée à la rapidité du paiement de certaines aides au développement rural rend enfin souvent aléatoire le contrôle des dossiers.

C'est particulièrement le cas d'une aide à la gestion fortement automatisée comme l'indemnité compensatoire de handicaps naturels. Le contrôle sur place et sur pièces est tributaire d'un calendrier très serré. La volonté du ministère de l'agriculture de verser un acompte de 70% un mois avant la date réglementaire de paiement, tout en obtenant que les contrôles du comptable sur cet acompte ne puissent avoir de caractère bloquant, a constitué un premier élément de désordre. Le contrôle de l'ICHN est par ailleurs de moindre intensité que celui des autres dispositifs alors que les insuffisances de gestion constatées sont nombreuses ; si le taux d'anomalie en résultant est de ce fait faible, il aboutit cependant, après extrapolation, à une perte importante qui était de l'ordre de 3,7 M€ en 2006.

Ces conditions de paiement ont conduit l'Etat, à la suite de la réforme du service public de l'équarrissage, à recourir au CNASEA pour payer sans aucun contrôle à la boucherie artisanale 4,18 M€ d'aides dont la gestion avait été confiée à une association professionnelle créée à cette seule fin.

III - Des contrôles insuffisants

Les diverses instances de contrôle soulignent de manière répétée les insuffisances du contrôle et mettent en cause la responsabilité des services de l'établissement public et de l'Etat.

Alors que la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) a été mise en place il y a plus de trente ans et que sa gestion et son contrôle auraient dû être totalement maîtrisés, un audit interne a formulé, encore en 2006, 26 recommandations relatives aux opérations de contrôle.

Dans le cas de la modernisation des serres horticoles et maraîchères, pour laquelle le CNASEA paie la part communautaire de l'aide tandis que l'office spécialisé paie la part nationale, la complexité du mécanisme de gestion dissociée a provoqué de nombreuses défaillances imputables au CNASEA, qui, en particulier, n'a procédé à aucun contrôle sur place, contrevenant ainsi à une obligation communautaire.

Une mesure aussi sensible que l'aide instituée en 2004 afin de prémunir les éleveurs des attaques du loup (réintroduit notamment dans le massif alpin) était d'emblée difficile à contrôler dans la mesure où l'aide - au demeurant d'un montant global faible - dépendait du nombre des animaux en estive, qu'il fallait connaître. Sur décision ministérielle, les contrôles sur place ont été suspendus puis réintroduits en 2005, en nombre limité en raison de la sensibilité du sujet. Les contrôles de second rang n'ont été instaurés qu'en 2006 et étaient encore en cours de rattrapage trois ans plus tard.

IV - Une application parfois arbitraire de sanctions rares et tardives

L'efficacité des contrôles qui visent au reversement des sommes indûment versées est gravement affectée par le fait que les services de l'Etat conservent le pouvoir de décider de la suite réservée aux contrôles.

Mais, même quand la décision de reversement est prise, sa mise en œuvre peut se trouver parfois perturbée, voire empêchée, ou plus simplement ralentie, notamment au cours de la phase contradictoire. Le directeur général du CNASEA a, ainsi, émis le 17 septembre 2008 un ordre de reversement de 45 117,21 € à l'encontre d'une entreprise bénéficiaire d'une aide, en application d'une décision de déchéance prise par les services de l'Etat le 27 août 2008, alors même que cette entreprise avait fait l'objet d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire le 21 février 2006.

En outre, le CNASEA ne réalise pas systématiquement une relance des administrations afin de s'informer des suites réservées aux contrôles et, le cas échéant, aux décisions de justice.

Pour la campagne de contrôle 2005, sur les 70 contrôles effectués par le CNASEA, concernant le dispositif de la prime d'orientation agricole (POA), 19 dossiers faisaient apparaître des anomalies avec préjudice financier qui, toutes, ont été requalifiées en anomalies *sans* préjudice financier par les services de l'Etat. Par ailleurs les avis de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) concluant à des reversements d'aide ne sont suivis que tardivement d'effet, sans que le CNASEA, qui a réalisé les contrôles, soit en mesure de faire état d'une action de relance significative auprès du ministère de l'agriculture. Dans le cas de trois dossiers pour lesquels de tels avis de reversement avaient été émis en 2005 et en 2006, concernant des montants respectifs de 89 196 €, 537 038 € et 395 829 €, aucune suite n'a été donnée à ce jour par les services de l'Etat.

Lors des contrôles sur place des contrats territoriaux d'exploitation réalisés par le CNASEA, il est apparu de forts taux d'anomalie. Ceux-ci auraient dû conduire à des reversements élevés. Cependant, en 2009, alors même que le dispositif d'aide a disparu depuis 2003, une bonne partie des décisions de déchéance n'a toujours pas été prononcée.

Parfois, le recouvrement de l'aide indue est suspendu sans explication plausible. Ainsi, dans le cas d'une entreprise condamnée en 2006 pour escroquerie à la suite de l'obtention frauduleuse d'aides publiques en 2002 et 2003, le CNASEA s'était vu attribuer 534 724,25 € de dommages et intérêts ; si la procédure de recouvrement a été engagée dès 2006 pour la part nationale de l'aide, la décision de recouvrer la part communautaire, soit 320 834,55 €, a été différée jusqu'en 2009 au motif, selon le CNASEA, d'une nouvelle analyse juridique de sa part.

C'est enfin le fondement des sanctions ou de la décision de ne pas leur donner de suite qui peut apparaître particulièrement discutable. Alors que les contrôles, pourtant tardifs, du CNASEA sur l'octroi par les banques de prêts bonifiés aux agriculteurs avaient conduit à déceler des irrégularités portant sur 300 à 400 M€, c'est le directeur général du CNASEA lui-même qui a sollicité du ministère le 21 octobre 2005 la réduction des reversements auxquels les banques auraient dû procéder. La Cour s'interroge sur le fondement d'une telle réduction.

Elle attend aussi de connaître les suites données aux contrôles des établissements bancaires pour la période 2000-2003, dont le ministère de l'agriculture indique qu'ils sont toujours en cours de finalisation en 2009.

Enfin, l'intervention du ministre de l'agriculture, sous la forme d'instructions personnelles et écrites, peut aboutir à l'interruption du recouvrement des aides indues, sans que cette intervention concerne exclusivement des agriculteurs en situation difficile. Ainsi, par lettre du 28 janvier 2008, ce ministre a ordonné au directeur général du CNASEA de ne pas donner suite à une décision de reversement du préfet du Loir-et-Cher consécutive à un contrôle du CNASEA. Ce contrôle avait établi que des aides à l'installation avaient été accordées sur la base de fausses déclarations. Le ministre a en effet considéré que le bénéficiaire, du seul fait qu'il présidait un syndicat agricole et en raison de son « engagement au service de la profession », était dispensé, « à titre exceptionnel » de rembourser les aides obtenues frauduleusement.

———— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

La Cour relève que les graves critiques formulées dans ses précédentes communications sur le positionnement du CNASEA et l'exercice des fonctions de paiement et de contrôle demeurent justifiées. Dès lors il revient à l'Etat, dans le contexte nouveau de la création d'une agence unique chargée du paiement des aides du premier et du deuxième pilier de la politique agricole commune, de la réorganisation de son administration territoriale et de la généralisation des téléprocédures, d'engager les réformes nécessaires à une organisation plus cohérente et plus efficace.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- viser à une simplification des dispositifs d'aides afin d'en assurer, par la compréhension même qu'en auront les agents chargés de l'appliquer, une gestion efficace et contrôlée ; toute aide devrait être accompagnée d'un guide de procédure avant sa mise en œuvre et son coût de gestion devrait faire l'objet d'une évaluation préalable ;

- renforcer le contrôle par sondage du comptable avant paiement par une meilleure prise en compte des risques financiers et la fixation du taux minimal de sondage non pas global, mais par dispositif d'aide ;

- mener les contrôles conformément à la réglementation, les faire suivre d'effets dans des délais beaucoup plus courts et les assortir de sanctions traduites par des reversements effectifs.

Une réflexion doit en conséquence s'engager sur la réforme de l'organisation même du schéma de gestion des aides afin de clarifier les rôles respectifs de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, à laquelle incombent la conception et le pilotage des dispositifs, des services déconcentrés, naturellement compétents pour en définir les priorités au niveau local, et de l'Agence de services et de paiement, à laquelle devrait revenir l'ensemble des opérations de gestion des aides que sont l'instruction, le paiement, le contrôle, la déchéance et le recouvrement. Le regroupement de ces fonctions au sein de l'opérateur, qui devrait en rendre compte, serait de nature à assurer une cohérence que le schéma actuel interdit de longue date. En l'absence de telles mesures, la réorganisation institutionnelle de 2009 n'aurait guère de portée.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Les critiques de la Cour portent essentiellement sur la complexité et le manque de cohérence de la procédure de gestion des aides ainsi que sur l'insuffisance des contrôles dont les suites ne sont, en outre, pas toujours correctement assurées. A cet égard, la création de l'agence des services et de paiement (ASP) n'a, jusqu'à présent, pas donné lieu à une refonte du schéma de gestion des aides.

Je partage l'analyse de la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes :

1 – Le manque de cohérence dans le schéma de gestion des aides et l'insuffisance des contrôles favorisent les doublons d'effectifs ainsi que,* in fine*, les risques de refus d'apurement communautaire.

Comme le fait remarquer la Cour, la multiplication des intervenants peut entraîner des redondances techniques et opérationnelles. Il conviendra, en conséquence, d'apprécier précisément les redondances qui pourraient exister localement entre les services du ministère de l'agriculture et ceux de l'ASP afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de gestion des aides.

Le coût de gestion des aides croît avec le nombre d'intervenants qui y participent : ce coût est par exemple beaucoup plus élevé pour les dispositifs de type prêts bonifiés, qui font intervenir les banques, que pour les aides versées sous forme de subvention classique.

Ce schéma a également conduit à développer des systèmes d'information parallèles à ceux de l'État (système OSIRIS notamment), qui représentent une charge importante dans le budget de l'ASP et dont l'utilisation implique chaque année de réaliser un lourd travail de réconciliation comptable en fin de gestion.

Ajouté aux insuffisances des contrôles, le manque de cohérence de cette organisation accroît le risque d'erreurs lors du traitement des dossiers et multiplie les risques de refus d'apurement par le budget communautaire. Supporté par le budget national, le refus d'apurement représente un coût moyen annuel de 113 M€ pour les aides directes du premier pilier et les aides au développement rural du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC).

2- La réforme de l'organisation du schéma de gestion des aides proposée par la Cour doit être accompagnée d'une simplification des dispositifs d'aide au développement rural.

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État et de la création de l'ASP, la réforme de l'organisation du schéma de gestion des aides proposée par la Cour devra être étudiée attentivement, notamment à l'occasion de la préparation du prochain budget triennal.

Il me paraît toutefois important de souligner que la complexité des dispositifs eux-mêmes, au-delà des difficultés qu'elle génère lors de la réalisation des contrôles, est de nature à alourdir les coûts de gestion.

Certains dispositifs, notamment parce qu'ils cherchent le plus finement possible la diversité des situations individuelles et les spécificités de chaque territoire, comprennent de nombreuses dérogations et conditions particulières, qui les rendent souvent peu lisibles pour les gestionnaires et les bénéficiaires eux-mêmes.

La volonté des collectivités territoriales d'apporter leur participation à certains dispositifs, selon des modalités qui leur sont propres et avec des taux de cofinancement différenciés, représente un facteur de complexité supplémentaire.

La prise en compte de ces multiples paramètres dans les systèmes d'information nécessite des développements informatiques lourds.

Au total, le coût de gestion supporté autrefois par le CNASEA et aujourd'hui par l'ASP, varie entre 2 et 10 % selon le type d'aide. La prise en compte des spécificités de chaque situation représente donc un coût non négligeable, non seulement pour l'État, mais aussi pour les bénéficiaires eux-mêmes. Confrontés à la complexité des dispositifs, ils sont en effet souvent incités à recourir à des associations professionnelles pour les aider à remplir leurs dossiers d'aides.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)

Le Cnasea, établissement public sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'emploi, s'est vu confier par le ministère de l'agriculture, la gestion des mesures du plan de développement rural cofinancées par l'Union européenne et l'Etat ; il est agréé pour ce faire comme organisme payeur.

L'ASP, créée le 1er avril 2009 par fusion du Cnasea et de l'Agence unique de Paiement a repris les missions antérieurement dévolues à ces deux établissements, sans changement des schémas de gestion.

I – <u>Sur la cohérence de l'organisation</u>

L'organisation administrative décidée par le ministère en charge de l'agriculture pour la gestion des mesures du plan de développement rural est conforme aux possibilités offertes par les textes communautaires (aussi bien le règlement n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural, que le règlement n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune). La répartition des missions entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur a été prévue dans le PDRH et approuvée par la Commission européenne. Cette organisation s'est imposée au Cnasea et s'impose maintenant à l'ASP. Elle ne fait que prolonger le rôle confié à l'opérateur Cnasea depuis sa création sans le réduire.

Ce sont les autorités de l'Etat membre qui ont la responsabilité d'agréer les Organismes Payeurs de leur pays ; en l'occurrence en France, cet agrément est accordé par les ministères chargés de l'agriculture et du budget.

Le processus de gestion des mesures, réparti entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur, est cohérent au vu de l'organisation adoptée ; l'ASP, et avant le Cnasea, restent totalement responsables vis à vis de la Commission européenne de l'utilisation des crédits communautaires même si les décisions individuelles d'attribution des aides sont prises par les DDAF. Pour s'assurer à la fois de l'aspect réglementaire des dépenses et du respect des procédures, l'ASP effectue différents types de contrôles.

Ce processus de gestion a évolué par rapport aux dispositifs mis en œuvre dans les périodes antérieures à celle examinée par la Cour ; la claire répartition des tâches et l'utilisation d'un outil informatique partagé entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur ont conduit à une grande linéarité dans le processus de gestion, supprimant ainsi l'aspect "segmenté" relevé par la Cour. Malgré la complexité des mesures

mises en œuvre, le processus de gestion est efficace et ne nécessite pas de moyens en personnel pouvant nuire à la productivité générale. Enfin, le nombre d'acteurs intervenant dans la gestion administrative tend à se réduire depuis 2007 ; à titre d'exemple, les établissements bancaires ne gèrent plus les justificatifs des prêts, les ADASEA n'interviennent plus que sur les dispositifs d'installation…

II – <u>Sur la sécurisation des paiements</u>

L'arrêté du 26 février 2004 relatif aux modalités particulières de contrôle des dépenses d'intervention du Cnasea prévoyait dans son article 3 : « le plan de contrôle fixe un objectif de taux de contrôle qui ne peut être inférieur à 5 % du nombre de dossiers ordonnancés pour les interventions dans le secteur de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, des affaires rurales et de l'environnement ... »

En confirmation de la réponse faite aux observations provisoires de la Cour, il y a lieu de préciser que le taux de 5 % est fixé globalement pour le domaine d'intervention. L'arrêté ne mentionne pas de taux minimum par aide, ce qui serait d'ailleurs en contradiction avec la méthodologie. Par ailleurs, des analyses de risques sont conduites par l'Agence comptable pour déterminer chaque année et pour chaque dispositif d'aide le taux de contrôle à appliquer.

Parmi les critères retenus dans les analyses de risques, figurent le poids financier de la mesure, le montant moyen par dossier et le taux d'anomalies constaté les années précédentes. Il y a donc bien une prise en compte des risques financiers au niveau le plus fin.

Pour l'ICHN et la PHAE, le taux de contrôle, correction faite des dossiers de campagnes antérieures, reste légèrement supérieur à 5% sur les années 2004 à 2008.

Pour les mesures pluriannuelles comme les CTE ou les CAD, le taux de contrôle varie d'une année sur l'autre mais reste globalement supérieur à 5 % sur la période de mise en œuvre de la mesure.

Les contrôles réalisés par l'Agence comptable se déroulent tout au long de l'année. Les dossiers soumis à contrôle et initialement invalidés font l'objet d'échanges contradictoires avec les délégations régionales et les services instructeurs ; les délais dans lesquels ces dossiers vont être régularisés sont parfois longs. Il est donc évident qu'au moment de l'établissement du bilan des contrôles réalisés sur une année donnée, toutes les anomalies ne sont pas encore régularisées. Le restant invalidé final continue de diminuer dans le temps.

Ainsi arrêté au 20 juillet 2009, le restant invalidé de l'année 2006 ressort à 0,39 % de la « valeur » des dossiers contrôlés. Son extrapolation à l'ensemble des paiements réalisés conduirait à un résultat dix fois inférieur à celui annoncé par la Cour, sachant toutefois que les analyses de risques ciblent les dossiers les plus sensibles, ce qui limite la valeur d'une telle extrapolation.

Concernant les aides aux investissements, les 2461 demandes de subventions évoquées par la Cour avaient toutes été instruites par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture avant engagement financier et juridique conformément à la réglementation. Le seul point de blocage soulevant un problème de droit et nécessitant donc une interprétation ministérielle était uniquement une question de procédure, à savoir le non-respect du délai de six mois entre la date de la demande reçue complète et la date de la décision attributive de l'aide, délai prévu par l'article 6 du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement.

Si les contrôles du comptable peuvent être rendus plus difficiles par la complexité des dispositifs d'aide et par la rapidité demandée pour le paiement de certaines aides, il n'en demeure pas moins que les moyens consacrés aux contrôles et les procédures mises en place sont en étroite corrélation avec cette situation dans un souci d'efficience maximale. Les dossiers sont donc toujours contrôlés conformément aux règles applicables en la matière. A minima, le paiement du solde des dossiers ne peut intervenir qu'à l'issue des contrôles.

Ainsi, pour l'exemple cité par la Cour, à savoir l'ICHN, il convient de bien séparer deux types de contrôles pour cette mesure : les contrôles sur place et les contrôles du comptable. Les contrôles sur place sont tous réalisés avant paiement du solde conformément à la réglementation communautaire. Concernant les contrôles du comptable et en confirmation de la réponse apportée aux observations provisoires de la Cour des Comptes, il apparaît que le versement d'un acompte, fait après instruction de la part des services déconcentrés, n'est pas de nature à conduire le comptable à contrevenir aux règles qui s'imposent à lui et que le taux de contrôle pour cette mesure est conforme à l'arrêté de 2004 et à l'application qui doit en être faite. Le paiement du solde est fait systématiquement après que l'ensemble des contrôles soient terminés, comme le prévoit la réglementation. Pour l'ICHN, les extrapolations réalisées par la Cour sur des bases très provisoires donnent là aussi des résultats dix fois supérieurs à ce qui ressort avec la prise en compte de données plus stabilisées.

Le Cnasea avait effectivement été choisi par l'Etat, le ministère chargé des PME, pour assurer en 2007, le paiement d'une aide à la boucherie artisanale. Il n'est pas justifié de dire que les paiements ont été réalisés sans aucun contrôle. Pour la gestion de cette aide, la procédure prévoyait une pré-instruction par une association professionnelle, une validation de cette pré-instruction et une décision d'octroi par le ministère chargé des PME, la liquidation et l'ordonnancement après contrôles administratifs par le Cnasea et, enfin le paiement par l'agence comptable de l'établissement. Le comptable a réalisé l'ensemble des contrôles lui incombant, y compris les contrôles par sondage. Ceux-ci ont été réalisés sur un échantillon légèrement supérieur aux 5% prévus par l'arrêté de 2004.

III – Sur l'insuffisance des contrôles

La Cour indique que : « les instances de contrôles soulignent de manière répétée les insuffisances des contrôles ». S'il est vrai que différents audits ont pu souligner parfois des insuffisances ponctuelles de contrôles, sur tel ou tel dispositif, des plans de rattrapage ont alors été mis en place. Aucune recommandation majeure de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) n'a concerné ce constat, qui, d'autre part, n'a jamais donné lieu à refus d'apurement de la part de la Commission.

L'audit interne relatif à la DJA (dotation d'installation aux jeunes agriculteurs) formule bien un nombre significatif de recommandations. Pour être objectif, il conviendrait de mentionner qu'une seule recommandation est de degré majeur et que, parmi les autres de degré intermédiaire (recommandations significatives), plus de la moitié concerne des améliorations à apporter à la procédure de gestion pour en augmenter la fiabilité et l'efficacité.

Pour la mesure « loup », les contrôles sur place sont mis en œuvre conformément aux dispositions prévues, le taux de contrôle n'est pas sensiblement différent de ceux des autres mesures contrairement à ce que laisse supposer la Cour. De plus, la mesure « loup » fait l'objet d'un dispositif spécifique de tirage de l'échantillon à contrôler (tirage sur les dossiers engagés et non pas sur les dossiers payés) qui permet d'assurer les contrôles sur place à la période la plus propice.

IV – Sur l'application des sanctions

L'organisation interne entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur prévoit que les suites réservées aux contrôles incombent aux services de l'Etat. Depuis plusieurs mois, l'ASP a intensifié les opérations de relance auprès des DDAF conduisant à une réduction sensible du stock de dossiers en attente et parallèlement le ministère de l'agriculture

a prévu la mise en place d'un plan de résorption des suites de contrôle en retard venant ainsi conforter l'action de l'ASP.

L'ASP s'efforce donc de réduire les délais pour une amélioration de son dispositif de suivi des suites données aux contrôles. Quand les suites données doivent conduire à des reversements, ceux-ci sont systématiquement exigés.

Les suites données aux contrôles sont toujours précédées d'une phase contradictoire avec le bénéficiaire et, dans certains cas, des expertises plus ou moins complexes sont nécessaires. Ainsi, dans le cas évoqué par la Cour d'une entreprise condamnée pour escroquerie, l'expertise juridique a été approfondie pour éviter tout nouveau risque de contentieux.

A propos de la gestion des prêts bonifiés à l'agriculture et des audits en banques débutés en juillet 2005, il faut préciser que la lettre du directeur général, évoquée par la Cour, avait essentiellement pour objectif d'alerter le ministère de l'agriculture, très en amont dans la procédure d'audit, des conséquences possibles mais encore à ce stade très hypothétiques.

V- Sur les conclusions et recommandations

L'ASP participe de manière active au comité mis en place par le MAAP et visant à simplifier les procédures de gestion des aides.

Parallèlement, l'Agence vient de s'engager avec le MAAP dans une démarche de renforcement du contrôle interne comptable et financier. Cette démarche globale améliorera encore la gestion des aides, la sécurisation des paiements et le recouvrement des indus.

L'Agence, soucieuse de faire progresser de façon continue ses procédures de gestion et de sécurisation de ses paiements, prendra en compte les recommandations que formulera la Cour.

Les systèmes de cartes de l'assurance maladie

PRESENTATION

La carte Vitale, utilisée par près de 65 millions d'assurés et d'ayants droits, fait partie de la vie quotidienne en France, et les cartes de professionnels de santé (CPS), de celle de quelque 650 000 acteurs du système de santé. La carte Vitale permet la vérification des droits des assurés hospitalisés (45 Md€/an), ainsi que pour une partie des 12 Md€ de prises en charge « maladie » en établissements sociaux et médico-sociaux. Ensemble, les cartes CPS et Vitale contribuent par ailleurs à la sécurisation du remboursement de quelque 60 Md€ par an pour des soins de ville et en établissements privés. La Cour a contrôlé la gestion des deux groupements qui en assurent la conception et la mise en oeuvre[135]. Il en ressort que ces dispositifs ont produit de bons résultats, en dépit des écueils rencontrés et notamment de retards de distribution de la carte Vitale 2.

Des choix récents en matière de gouvernance présentent cependant le risque de remettre en cause leur pérennité, alors même que leur efficacité est avérée. La plus grande rigueur dans la définition des stratégies de sécurisation et de transmission de données relatives aux soins est requise afin de contribuer à réduire les coûts de fonctionnement de l'assurance maladie et garantir la qualité et la sécurité du service rendu aux assurés.

135) Cf. Cour des comptes, La sécurité sociale - septembre 1998, p. 181 ; septembre 2002 Page 445.

I - Des dispositifs qui ont largement réussi

Le système de facturation des soins de ville par télétransmission repose principalement sur deux dispositifs. D'une part, les cartes Vitale et le réseau SESAM Vitale assurent l'identification sécurisée des assurés et la télétransmission de leurs feuilles de soins électroniques ; d'autre part, les cartes de professionnel de santé sont nécessaires à l'envoi de ces feuilles à l'assurance maladie par le réseau SESAM Vitale. Le groupement d'intérêt économique SESAM Vitale (appelé ici GIE SV) et le groupement d'intérêt public de la carte de professionnel de santé (GIP CPS) ont été créés simultanément à cet effet en 1993.

En quasi-totalité, les quelque 65 millions d'assurés et d'ayants droits[136] bénéficient d'une carte Vitale. Elle contient les éléments administratifs nécessaires à la prise en charge de leurs soins mais aucune information d'ordre médical. Sa présentation assure aux assurés un remboursement rapide des soins délivrés par les professionnels de santé qui acceptent ce dispositif. Dans les officines pharmaceutiques et auprès de certains autres professionnels de santé, elle dispense l'assuré de faire l'avance de frais sur la partie prise en charge par l'assurance maladie en « tiers payant ». Sans elle, un assuré ne bénéficie pas de ces simplifications administratives et financières[137], ni d'un accès sécurisé à des téléservices récemment apparus, tels que le dossier pharmaceutique.

Sous la responsabilité de la CNAMTS, maître d'ouvrage, le GIE SV est l'architecte, le maître d'œuvre et l'opérateur du dispositif des cartes Vitale, ainsi que du système électronique de saisie de l'assurance maladie (SESAM). Cette infrastructure complexe est commune à ses membres, régimes obligatoires et complémentaires d'assurance maladie. Le GIE coordonne leur raccordement à des portails d'échanges sécurisés de données. Ces données sont celles contenues dans les feuilles de soins électroniques, nécessaires au paiement des prestations.

136) Les enfants mineurs ont jusqu'à maintenant le plus souvent été pris en charge par la carte Vitale d'un ou de leurs deux parents, la carte Vitale 2 étant attribuée dès l'âge de 16 ans.

137) Ainsi, lors du récent regroupement de 106 caisses locales en une seule caisse nationale d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG), une partie des 544 000 bénéficiaires a été durablement privée du bénéfice de la carte Vitale et donc du tiers payant, la cause principale étant, selon cette caisse, la non mise à jour des logiciels des postes de travail de 40% des professionnels concernés.

Le réseau ainsi constitué par le GIE SV avec 70 organismes (caisses nationales ou sectorielles, mutuelles, etc.) assure la facturation et le remboursement de plus de 60% des prestations en nature, ainsi que la prise en charge en tiers payant de près de la moitié des délivrances de médicaments. Plus de 1,1 milliard de feuilles de soins sont ainsi traitées chaque année (contre 330 millions en 2001 et 904 millions en 2005), leur nombre continuant de progresser (de 3,8 % sur les neuf premiers mois cumulés de 2009[138]). Le remboursement des soins est assuré en quelques jours sans autres formalités ni coûts d'affranchissement.

Selon la CNAMTS, le traitement d'une feuille de soins électronique ne coûte que 0,27€ en moyenne, contre 1,74€ pour une feuille de soins papier reçue par la poste. Il en résulte une économie de 1,5 Md€ environ par an (hors dépenses informatiques spécifiques, dont le montant total ne peut être isolé).

Le GIE SV a également livré aux organismes complémentaires en 2008 un système de demande de remboursement électronique complétant la feuille de soins électronique pour la part qui leur incombe. Cette faculté récente est encore très peu utilisée (moins de 2 millions de demandes traitées en 2009) mais c'est une autre source potentielle d'économie.

Enfin, pour saisir une feuille de soins électronique, un professionnel de santé doit s'identifier. Le GIP CPS, supprimé fin 2009 comme indiqué plus loin, a pour cela diffusé près de 532 000 cartes de professionnels de santé dans le secteur libéral et 107 000 dans le secteur salarié[139].Toutes ces cartes sont renouvelées tous les trois ans alors qu'elles subissent peu de manipulations : une économie pourrait être obtenue, sans peine et sans remettre en cause leur sécurité, en allongeant cette durée.

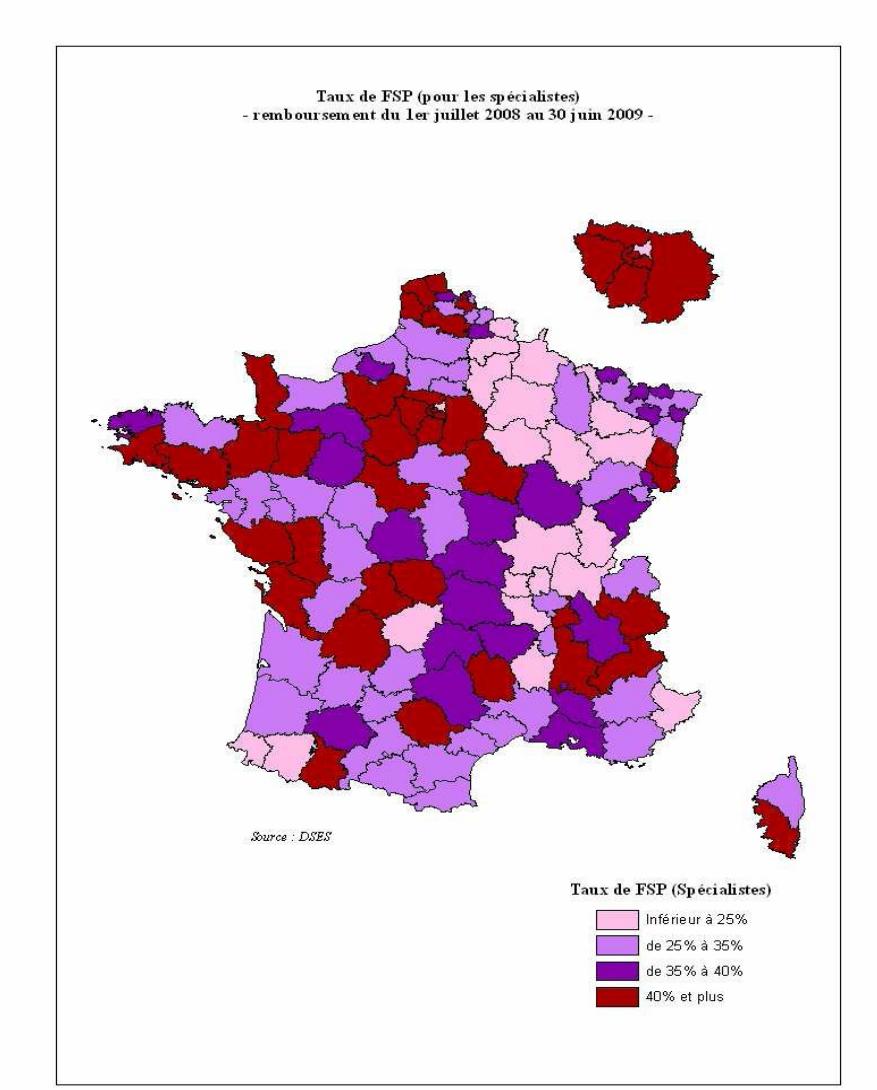
Le taux global de télétransmission a atteint, tous professionnels de santé confondus, 84% en 2008-2009, principalement du fait que 97% des pharmaciens télétransmettent les ordonnances.

Nonobstant les difficultés organisationnelles et techniques qui ont jalonné et freiné le développement de ces dispositifs, la Cour tient donc à en souligner les résultats très positifs. Mais on relève ci-après des pourcentages encore élevés de médecins imposant à l'assuré d'envoyer par la poste sa feuille de soins « papier ». Le bilan est donc à nuancer.

---

138) Y compris la transmission électronique de plus de 172 M par an de feuilles de soins en « flux B2 », pour lesquelles les cartes Vitale ne sont pas utilisées, et dont la proportion est en baisse.

139) L'essentiel des salariés sont ceux des officines pharmaceutiques, qui disposent non pas d'une CPS mais d'une CPE (carte professionnelle d'établissement délivrée au seul nom de l'officine).



Source : CNAMTS. FSP : feuille de soins papier.

II - Mais des progrès sont nécessaires

A - De trop nombreux professionnels sont encore réfractaires

Le dispositif SESAM Vitale n'a pas encore atteint son plein potentiel. L'assurance maladie a encore reçu quelque 150 millions de feuilles de soins papier en 2009, ce qui représente une dépense évitable de 200 M€/an. Si les assurés doivent être incités à ne pas oublier leur carte Vitale et les services informatiques à améliorer encore leur fiabilité (on verra que de nombreux assurés ont été récemment privés de carte Vitale), ce sont surtout les professionnels libéraux de santé qui sont en cause.

En 2008-2009, pas moins de 41% des spécialistes, 27% des généralistes, 24% des dentistes, 22% des infirmiers et 20% des masseurs-kinésithérapeutes n'émettaient en effet encore aucune feuille de soins électronique. Le plus faible taux est constaté à Paris, où 44% des généralistes et 60% des spécialistes refusent encore ce dispositif. La carte ci-dessus montre de considérables écarts géographiques de comportement, qui seraient peut-être à corréler avec des mots d'ordre localisés.

Les réfractaires

Une étude à base d'entretiens réalisée en 2007 pour la caisse primaire d'assurance maladie de Paris auprès de 16 médecins peu ou prou réfractaires à SESAM Vitale a confirmé que l'on peut les classer « *en :*

- « ***«insoumis / révoltés»****, qui affichent une franche hostilité vis à vis d'un système qu'ils perçoivent comme allant à l'encontre de leur éthique médicale ;*
- ***« conservateurs / traditionalistes»****, qui refusent l'informatique et tout changement dans leur culture «*papier et oral*», avec la peur d'une technique non maîtrisée et du* «virtuel*» ;*
- ***« prudents»****, qui, très «*experts*» avec leur système et leurs logiciels informatiques très performants, refusent d'être déstabilisés par une télétransmission risquant d'entraîner un remaniement, voire un renouvellement, de leurs outils actuels ;*
- ***«calculateurs»,*** *qui ne veulent pas investir dans un système qui* (selon eux) *ne leur offre ni avantages, ni bénéfices - mise en avant d'une raison économique qui peut cacher des motivations plus obscures ;*
- ***«débordés»,*** *qui n'ont pas de temps à consacrer à l'installation du système de télétransmission ou à sa maintenance (RV à prendre, choix du matériel,* hotline*…).*»

Ces motifs et ces disparités de refus de télétransmettre sont pour la plupart inacceptables au regard des avantages attendus pour les assurés et des économies potentielles à réaliser. Ils le sont d'autant plus que les dispositifs ont été adaptés de manière à contribuer au développement de téléservices de santé comme à l'amélioration des pratiques médicales et de la continuité des soins. Ainsi, à défaut des bénéfices escomptés du dossier médical personnel, dont la réalisation a pris beaucoup de retard[140], la version 1.40 de SESAM Vitale prend en compte automatiquement les données correspondant aux réformes récentes (médecin traitant, parcours de soins, codage affiné des actes et des pathologies, protocoles de soins électroniques pour les affections de longue durée, dématérialisation des arrêts de travail...).

C'est donc bien tardivement que l'article 53 de la loi du 21 juillet 2009, dite « Hôpitaux, patients, santé, territoires », a prévu la mise en œuvre, qui aurait dû intervenir au 1er janvier 2010, d'une contribution à la charge des professionnels de santé refusant la délivrance de feuilles électroniques. Cette disposition longtemps attendue[141] est de nature à optimiser l'usage du système SESAM Vitale, mais son efficacité exige que la contribution soit fortement dissuasive[142]. A cet égard, les problèmes pratiques mis en avant par certains professionnels (utilisation d'un lecteur portable de carte en cas de soins à domicile, professionnels de santé trop âgés pour s'informatiser, assurés ne disposant pas de carte Vitale…) ne sont plus de nature à empêcher la généralisation de celle-ci, et il importe que la contribution devienne effective sans plus tarder.

B - Les difficultés de diffusion de la carte Vitale 2

Le vieillissement de la version Vitale 1, dont les premières livraisons remontent à 1998, en imposait le renouvellement par la carte

140) Cour des comptes, La sécurité sociale (septembre 2008) - pages 223-262 et 459-462 ; Rapport public annuel (février 2009) - pages 135-152.

141) Cette contribution a été introduite dans les textes dès 1996 et devait, aux termes de l'article L. 161-35 du code de la sécurité sociale, être mise en œuvre à compter du 1er janvier 2000.

142) Nouvelle rédaction de l'article L. 161-35 du code de la sécurité sociale : « (…) *les professionnels, organismes ou établissements (…) qui n'assurent pas une transmission électronique, acquittent une contribution forfaitaire aux frais de gestion. Le directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie mentionnée à l'article L. 182-2 fixe le montant de cette contribution forfaitaire. Cette somme, assimilée pour son recouvrement à une cotisation de sécurité sociale, est versée à l'organisme qui fournit lesdits documents*. » L'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) a annoncé en septembre 2009 un plan d'ensemble en ce domaine.

Vitale 2[143] dont l'objectif principal est une sécurisation accrue. Son déploiement permettra de neutraliser près de 7 millions de cartes Vitale 1 devenues inutiles ou redondantes sans avoir été récupérées. Mais son potentiel en matière de sécurité ne sera pleinement utilisé qu'une fois le parc entièrement renouvelé.

La première carte Vitale 2 a été produite en mars 2007 et tous les assurés devraient dû l'avoir reçue avant la fin 2010. Or, fin 2009, elle n'était encore attribuée qu'aux nouveaux assurés et à ceux dont la carte a été perdue, volée ou s'est révélée être défectueuse (comme dans le cas d'une malfaçon ayant affecté près de deux millions de cartes Vitale 1), soit moins d'un assuré sur sept. Par ailleurs, le taux de rejet de photos inadéquates et de mauvaises photocopies de pièce d'identité produites par les assurés était encore supérieur à 10% mi-2009.

Les cartes sont délivrées dans des délais rapides pour les dossiers complets, mais une minorité d'assurés demeure ainsi privée de carte pendant des périodes parfois longues, souvent faute d'un contact direct établi avec eux. Le traitement des demandes « en face à face » aux guichets des caisses locales avait été envisagé, mais, jugé trop onéreux, il a été limité à un nombre très restreint d'assurés pouvant avoir besoin d'une assistance. Le renouvellement de masse des cartes Vitale, maintenant annoncé à partir de 2010, nécessitera en fait plusieurs années.

C - L'harmonisation des postes de travail

La CNAMTS souligne que 99,99% des télétransmissions sont réussies, mais ce taux ne comprend pas les situations où la télétransmission n'a pu être mise en œuvre et le solde très faible de 0,01% représente une centaine de milliers de tentatives d'envoi échouant encore chaque année. Ces échecs résultent d'incompatibilités ponctuelles comme de l'hétérogénéité des postes de travail des professionnels. L'ancienneté de certains de leurs logiciels comme la qualité inégale des mises à jour et de la maintenance qui leur incombent sont à l'origine de nombreux dysfonctionnements. Ces logiciels font certes l'objet d'une validation initiale sous la responsabilité de l'agent comptable de la CNAMTS, mais leurs évolutions et mises à jour sont rarement testées, notamment du fait du nombre élevé d'éditeurs (plus de 150) et de logiciels médicaux (plus de 300). De tout cela résultent des anomalies techniques et des risques de captation de données confidentielles.

143) La Cour a déjà relevé les effets de la décision de la tutelle d'y inclure une photographie d'identité dont l'utilité demeure incertaine et de fixer un calendrier irréaliste pour sa généralisation. Cf. op. cit., septembre 2008, page 242.

Avec plusieurs années de retard, la définition d'une nouvelle configuration de référence est maintenant en bonne voie. Des temps de réponse plus rapides devraient apporter des gains de temps. La CNAMTS est disposée à davantage participer à des vérifications de conformité des logiciels, y compris en ce qui concerne l'aide à la prescription médicale, et à étendre à cet effet le champ d'intervention de son centre national de dépôt et d'agrément des logiciels. Il incombe à l'Etat et à des acteurs tels que la Haute autorité de santé[144] de prendre des initiatives en ce sens et d'harmoniser les niveaux de sécurité de ces postes de travail.

Afin de réduire l'hétérogénéité des matériels et des logiciels, l'Etat devrait désormais conditionner toute aide au respect par les professionnels de santé de normes uniformes de configuration, de mise à jour, de maintenance et de sécurité. Il en résulterait un gain de temps pour les utilisateurs et une économie pour les opérateurs concernés.

Le montant global de ces aides est en effet important[145] : la CNAMTS a versé en 2008 près de 27,5 M€ aux officines pharmaceutiques, 33 M€ aux personnels paramédicaux, 22 M€ aux médecins et 12 M€ aux dentistes. L'aide totale est passée de 20 M€ en 2001 à 60 M€ en 2004 et plus de 100 M€ en 2009.

D - Le renforcement nécessaire de la confidentialité des données médicales

Des progrès ont également été annoncés, de longue date, en vue d'une protection renforcée de la confidentialité des données médicales, mais en ce domaine une inquiétude demeure. Le principe de cette protection a été posé par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Huit ans plus tard, il demeure largement inappliqué.

L'enjeu est double : d'une part, mieux sécuriser les postes de travail hors établissement et, d'autre part, mettre en service la CPS dans les 3 000 établissements sanitaires et médico-sociaux concernés. A ce jour, l'accès aux données médicales y demeure fréquemment peu sécurisé et, qui plus

144) La HAS est notamment chargée de proposer des dispositifs permettant d'améliorer et de certifier la qualité de l'information médicale diffusée par le biais des logiciels d'aide à la prescription ou de sites Internet santé.

145) Cette aide est de 0,07 € par feuille électronique pour les médecins et de 0,05 € pour les pharmaciens (sauf en mode dégradé). A partir de 70 % de télétransmission, les dentistes reçoivent 175 €/an, les infirmiers et les masseurs-kinésithérapeutes, 100 €/an, plus une aide à la maintenance de 125 € dès qu'une feuille de soins électronique a été réalisée dans l'année, seuil conventionnel qui mériterait d'être relevé.

est, de diverses manières. Le nombre de professionnels titulaires de la carte ou de cartes utilisant les certificats électroniques émis par le GIP triplerait alors, à plus de 1,5 million.

Cinq ans se sont écoulés entre la loi susvisée et le décret d'application du 15 mai 2007 relatif à la confidentialité des informations médicales conservées sur support informatique ou transmises par voie électronique. Ce décret a modifié le code de la santé publique en prévoyant des référentiels à adopter par arrêté ministériel après avis de la CNIL, notamment quant à la sécurisation des listes et des procédés nécessaires à l'identification et à la vérification de la qualité des professionnels de santé[146].

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) avait à juste titre estimé en 2007, sans être écoutée, à sept années, au lieu des trois fixées, le délai de la mise en œuvre par les établissements de l'identification des professionnels, compte tenu d'une maturité technologique et de compétences inégales en leur sein, des contraintes budgétaires ainsi que de la capacité limitée des fournisseurs actuels. Trois ans après le décret, ces référentiels ne sont pas encore parus.

La stratégie était de sécuriser les données en rendant la CPS obligatoire à partir de mai 2008 hors établissements et de mai 2010 dans les établissements. Cela supposait des moyens très considérables en investissements et en personnels, mais le ministère avait élaboré le décret sans étude d'impact technique et budgétaire préalable. Il a donc commis une erreur d'appréciation en instaurant un principe et des échéances qu'il ne pouvait ni budgétairement ni matériellement faire respecter.

La DHOS avait cependant, sitôt le décret paru, mis en chantier un programme de mise en conformité des systèmes d'information hospitaliers avec le dispositif CPS et lancé une première tranche expérimentale de 23 établissements dans le cadre d'un plan de généralisation. Avec le « GIP sur la modernisation des systèmes d'information hospitaliers » (GMSIH) et le GIP CPS, elle a assuré à l'automne 2009 la livraison des guides techniques nécessaires et une évaluation des premières expériences. Mais la situation est maintenant bloquée (cf. infra).

146) Le décret implique l'identification de toute personne accédant à des données médicales personnelles, par l'utilisation d'une CPS nominative et sécurisée, avec un code à 4 chiffres pour authentifier l'utilisateur de toute ressource (poste, réseaux, applications) donnant accès aux données médicales et une traçabilité nominative de toute tentative d'accès, réussie ou non. Ces mécanismes s'appuient sur l'identification nationale des professionnels de santé en numéro ADELI (fichier qui devrait être remplacé par le répertoire partagé des professionnels de santé, le RPPS réalisé par le GIP CPS) CPS et dont la mise en œuvre a commencé début 2010, pour les pharmaciens).

E - Une tutelle à organiser

La tutelle de ce secteur par le ministère reste dispersée, fluctuante et inégalement performante[147]. La stratégie du ministère demeure définie par touches successives sans plateforme commune à l'ensemble des systèmes concernant la santé. Il a ainsi abandonné en 2008 une tentative de plan stratégique de l'ensemble des systèmes d'information. La réflexion approfondie qu'il a diligentée parait porter ses fruits pour la relance du dossier médical personnel mais pas, à ce stade, pour la gouvernance des systèmes d'information impliquant les cartes CPS et Vitale.

Les équipes spécialisées au sein du ministère sont numériquement faibles au regard des enjeux et mal coordonnées. Elles ne sont pas toujours associées aux décisions, et cela a aussi été parfois le cas des dirigeants du GIE SV et du GIP CPS. Cela explique que les ministres successifs ont pris plusieurs décisions sans disposer de toutes les informations nécessaires.

Suite aux observations de la Cour, seule la direction de la sécurité sociale a entrepris en 2009, de manière pertinente mais isolée, d'organiser ses procédures en matière informatique, conformément à une norme internationale de contrôle de l'information et des technologies associées (CobiT).

Le projet de transformer la mission pour l'informatisation du système de santé en une délégation aux systèmes d'information de santé dotée de l'autorité et des moyens nécessaires à la maîtrise d'ouvrage stratégique et à l'élaboration de référentiels de portée nationale a été à juste titre élaboré. Sa mise en œuvre a toutefois été sans cesse reportée, alors que sa nécessité est reconnue de longue date, ***a fortiori*** dans le contexte actuel de restructuration des opérateurs[148].

147) La maîtrise d'ouvrage stratégique et la tutelle ont été partagées de manière variable entre le secrétariat général (en l'occurrence la mission pour l'informatisation des systèmes de santé, MISS, également devenue récemment maître d'ouvrage du RPPS à la suite de la DHOS), la DHOS, la direction de la sécurité sociale (commissaire du gouvernement auprès du GIE SV et du GIP CPS) et, à un moindre degré, la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB).

148) Après ce constat, la ministre de la santé a chargé en décembre 2009 un inspecteur général des affaires sociales, président du GIP ASIP, de la préfiguration de la délégation qui devrait succéder à la MISS en 2010, et a placé cette dernière, qui exerce la tutelle du GIP ASIP, sous son autorité. La Cour a déjà souligné le caractère hétérodoxe d'une telle situation où le responsable de la MISS est à la fois juge et partie (cf. Cour des comptes, septembre 2008, op. cit., page 254).

Le ministère prévoit aussi de mettre en place un comité national des systèmes d'information destiné à coordonner les directions et organismes impliqués ; annoncée depuis trois ans par le ministère, cette instance a été réunie une seule fois.

C'est donc séparément que la CNAMTS, le GIE SV et le GIP CPS ont diligenté des audits afin de combler des retards et défaillances s'agissant de la conformité de ces groupements aux normes et aux bonnes pratiques, notamment de sécurité[149]. Ils ont parfois omis de comparer leurs démarches comme d'en tenir informé le ministère, malgré les leçons à en tirer. Ce dernier a exprimé à la Cour le regret que le GIE SV et le GIP CPS « *n'aient pas su mettre en commun leurs méthodes et bonnes pratiques, au-delà des différences de culture et de mission* » et son souhait que le nouveau GIP ASIP (Agence des systèmes d'information partagés de santé) recherche « *de meilleures articulations et synergies avec le GIE SV* »[150].

La Cour avait invité le même ministère dès 1998 à « *clarifier et définir des objectifs communs à l'ensemble des partenaires* ». L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) avait ensuite convié en juillet 2006 le GIE SV à mettre à la disposition d'autres acteurs et d'autres programmes que SESAM-Vitale son expertise et ses solutions techniques.

*

Ces recommandations antérieures de la Cour comme de l'IGAS demeurent ainsi valides. Le succès incontestable des cartes CPS et Vitale ne doit donc pas conduire à méconnaître les difficultés qui restent à régler.

III - Des risques en perspective

Dans ce contexte, la priorité aurait dû être la poursuite des améliorations nécessaires. Or, suite à d'importantes décisions mises en œuvre à l'automne 2009, de nouvelles interrogations stratégiques sont apparues, faisant apparaître des risques qu'il conviendrait d'écarter.

149) Il semble notamment incomber au GIP ASIP de mettre désormais en œuvre la recommandation de la Cour de créer un centre d'expertise national et indépendant en informatique de santé, chargé de la normalisation et des référentiels.
150) Correspondance du 9 septembre 2009.

A - La récente création du GIP ASIP et ses conséquences

Comme l'y invitait régulièrement la Cour depuis 1998, le ministère a engagé une rationalisation du champ des opérateurs de ce secteur, avec la création fin 2009, de deux nouveaux GIP, l'ANAP[151], compétente pour les établissements hospitaliers, et l'ASIP. Mais le ministère et le GIP ASIP ont, sitôt ce dernier préfiguré, immédiatement gelé la mise en œuvre du décret précité de 2007 sur la confidentialité, sans concertation ni plan stratégique alternatif. Ainsi, le secrétariat général du ministère n'a pas finalisé le référentiel prévu par le décret et, avec le GIP ASIP[152], il a bloqué à l'automne 2009 la publication des outils et des résultats des expérimentations de la carte CPS conduites dans des hôpitaux.

Parallèlement, le ministère et le GIP ASIP, qui a hérité des activités du GIP-CPS, en ont entrepris une réorganisation ; imposée par la fusion, elle devra permettre la continuité des services assurés. La Cour estime qu'il ne faudrait pas que le GIP ASIP, chargé prioritairement de réussir là où l'ancien GIP DMP (dossier médical personnel) avait échoué, disperse l'héritage du GIP CPS qui, lui, a largement réussi. Si la continuité du service public n'est pas à ce stade menacée, celle du bon usage des investissements effectués l'est, avec un fort risque de gaspillage de l'acquis évoqué plus haut.

Y a été ajouté le risque de faire voler en éclats le consensus difficilement obtenu pour faire converger les choix des membres du GIP CPS, ordres professionnels, organismes d'assurance complémentaires et mutualistes inclus. Les ordres et les assureurs complémentaires ne figurent plus parmi les membres du nouveau GIP (seuls l'Etat, la CNAMTS et la CNSA en sont membres), tout en étant associés à ses multiples comités de pilotage. Ils ont exprimé leur inquiétude par leur vote négatif, leur abstention ou leur absence lors de l'assemblée générale du 20 octobre 2009 qui a ratifié, à une faible majorité des voix, la

151) Créé fin 2009, le GIP Agence nationale pour l'appui à la performance hospitalière (ANAP) réunit, lui, une partie du GIP sur la modernisation des systèmes d'information hospitalier (GMSIH) avec les missions nationales d'appui à l'investissement hospitalier (MAINH) et d'expertises et d'audits hospitaliers (MEAH). Il a notamment élaboré récemment d évaluations et référentiels nécessaires à la mise en œuvre de la CPS dans les établissements de santé et médico-sociaux.

152) Ayant succédé en 2009 à l'ancien GIP DMP pour notamment relancer le dossier médical personnel, le GIP ASIP Santé est aussi devenu responsable des CPS, de l'interopérabilité et de la sécurité des données de santé partagées et de la maîtrise d'ouvrage de référentiels : identifiant national de santé, répertoires nationaux de professionnels et de structures, standards...

dissolution de leur GIP et le transfert de ses missions au GIP ASIP. Ils ont souligné qu'ils n'étaient plus tenus informés des perspectives envisagées par ce dernier. Trois ordres de professionnels de santé membres du GIP CPS ont voté contre la dissolution en invoquant leur exclusion de la gouvernance du GIP ASIP, ajoutant, selon le procès-verbal de la séance, qu'il leur avait été expliqué que, même s'ils sont membres d'instances consultatives, les décisions seraient « ***prises en amont à un tout autre niveau et sans eux*** ».

A cette occasion, l'assurance maladie**,** qui est quasiment l'unique financeur, a souligné le manque de visibilité quant à l'avenir de la carte CPS et à la poursuite des actions en cours. Des inquiétudes ont été exprimées sur le risque de leur remise en cause. Elles devraient être dissipées rapidement et à l'avenir prévenues.

Selon une nouvelle orientation qui reste à soumettre à la concertation et à chiffrer, une diversification des dispositifs et des opérateurs et un recours accru au secteur privé succéderaient à la convergence concrétisée avec succès depuis 1993. Or, quels qu'aient été les écueils, cette convergence a facilité la télétransmission et ouvert la voie à d'autres usages : la CPS était ainsi sur le point en 2009 de devenir aussi la carte professionnelle - dite ordinale - de tous les ordres, progrès considérable dont l'ASIP souligne qu'il n'est pas remis en cause[153]. Par ailleurs, la loi 2009-879 du 21 juillet 2009, « Hôpitaux, patients, santé, territoires », a prévu de mettre en place, de manière concurrente à la CPS, la possibilité d'un autre «***dispositif équivalent agréé par l'organisme chargé d'émettre la carte de professionnel de santé*** » (article L.1110-4 du code de la santé publique). Le GIP CPS a conduit des expériences en ce sens, mais une plus ample réorientation paraît ainsi esquissée.

La communication interne envers les salariés, cadres compris, au sujet de leur sort a été très tardivement esquissée et le silence a été gardé sur la stratégie sous-jacente. L'ASIP a amorcé leur transfert au sein des équipes issues de l'ancien GIP dossier médical personnel, opération délicate entreprise sans avoir encore recruté un directeur des ressources humaines. Une année s'est pourtant écoulée depuis la décision de fusion et le constat par la Cour de l'absence de politique sociale et de gestion des ressources humaines au sein du GIP dossier médical personnel. De telles méthodes ne peuvent garantir la continuité des équipes et des réalisations dont on a évoqué la réussite.

153) Le Conseil national de l'ordre des médecins avait tenu compte de la perspective, mentionnée à l'automne 2009, d'une remise en cause en annonçant qu'il reprenait la main sur le dossier de sa propre carte ordinale.

La Cour ne peut, à ce stade, se prononcer sur le bien-fondé des évaluations et choix technologiques. Mais elle constate que les années passent sans décisions fermement prises et mises en œuvre. Une nouvelle fois, la maîtrise d'ouvrage stratégique exercée par le ministère sur les systèmes d'information de santé est inconstante et défaillante.

La charge de déterminer les perspectives à court et moyen terme revient au futur comité national et à la future délégation chargés des systèmes d'information de santé, au conseil d'administration du GIP ASIP, à celui du GIP ANAP, au comité de surveillance du programme SESAM Vitale, ainsi qu'à la DHOS, à la direction de la sécurité sociale et à la CNAMTS qui devra prochainement adopter une nouvelle convention d'objectifs et de gestion, et aussi aux agences régionales de santé. Cette énumération suffit à rappeler la nécessité d'un pilotage fort et aussi consensuel que possible. Ces deux conditions n'ont pas été jusqu'ici réunies.

B - Quel avenir pour le GIE SESAM Vitale ?

Les dirigeants de la CNAMTS, du GIP ASIP et du GIE SV ont créé en juillet 2009 un comité restreint pour fixer un cadre de travail commun. Mieux articuler ainsi les opérateurs concernés reste, après l'échec des tentatives précédentes, « ***un des objectifs des réformes en cours au sein du ministère de la santé*** », selon ce dernier. Toutefois, l'examen des gains et des performances à obtenir d'une élimination de redondances de savoir-faire et de missions n'a pas été documenté, hormis une sommaire analyse en matière d'approvisionnement de cartes. L'hypothèse d'une fusion non seulement des deux GIP CPS et dossier médical personnel mais aussi du GIE SV n'a pas été, semble-t-il, sérieusement examinée.

La CNAMTS et le GIP ASIP envisagent par ailleurs d'étendre le périmètre d'action des systèmes du type CPS et Vitale à l'ensemble du secteur sanitaire et social. Dans ce cadre, le GIE SV pourrait être appelé à faire évoluer ses prestations de la seule assurance maladie à un champ englobant d'autres interactions entre les patients et les acteurs de la production et du financement des soins.

A plus long terme, le secrétariat général du ministère relève que les flux de facturation ont vocation à être « ***banalisés dans un cadre d'interopérabilité et de sécurité qui reste largement à construire*** » et qu'alors « ***le GIE SV SESAM Vitale n'aura plus de raison d'être, mais alors seulement*** » (c'est-à-dire, semble-t-il, une fois que des opérateurs privés en auraient pris la succession). Rien ne permet toutefois dans le contexte actuel d'envisager sans risques une disparition de la raison d'être du GIE SV. D'ailleurs, le ministère souligne lui-même que demeure une

spécificité des flux de facturations électroniques et des moyens correspondants (carte Vitale, serveurs, applications…) « *qui justifie le maintien d'une structure commune aux organismes d'assurance maladie obligatoire et complémentaire* ».

Dans le contexte précité, il importe d'assurer la continuité des investissements réalisés comme des équipes qui en assurent la pérennité et de mieux clarifier les relations entre les opérateurs, ainsi qu'avec leur tutelle, ce qui devrait prendre la forme tant de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat que de conventions entre eux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les cartes Vitale et CPS et leurs environnements informatiques ont permis de sécuriser la télétransmission des feuilles de soins électroniques Cette réussite, quelles que soient les insuffisances techniques qui restent à éliminer, est à souligner et à étendre au milieu hospitalier. La généralisation de ce succès appelle une implication plus forte de l'Etat.

La Cour recommande depuis douze ans une restructuration en conséquence des opérateurs mis en place sous la tutelle de l'Etat et un renforcement du caractère stratégique de cette tutelle. L'absorption récente des activités et moyens du GIP CPS et, en partie, d'opérateurs du monde hospitalier, par le GIP ASIP formé par l'Etat, l'assurance maladie et la CNSA, va dans ce sens. Il en est de même avec la création de l'ANAP et, sur le terrain, des agences régionales de santé. En revanche, les annonces réitérées de réorganisation de la tutelle stratégique et administrative, que l'Etat exerce de manière morcelée, parfois peu réaliste et inconstante, n'ont pas encore abouti.

La participation des professionnels de santé et des acteurs de l'assurance maladie obligatoire et complémentaire à la gouvernance de ces dispositifs CPS et SV, à l'inverse du dossier médical personnel, a contribué à leur réussite et ne devrait pas être altérée.

La Cour met donc en garde contre les risques susceptibles de résulter de remises en cause de systèmes ayant fait leurs preuves ou de la répétition d'annonces prématurées et irréalistes. Sans se prononcer sur les choix technologiques, elle souligne la nécessité, face aux enjeux financiers et de santé publique, d'assurer avant tout la robustesse d'un ensemble cohérent au service de la sécurisation des données médicales, en écartant tout risque de régression.

Les décisions importantes prises en 2009 montrent qu'il manque toujours une stratégie stable, une gouvernance et un pilotage garantissant la continuité de la mise en œuvre des objectifs ainsi définis, en dépit des recommandations antérieures émises par la Cour.

La Cour recommande à l'Etat et, pour ce qui les concerne, aux régimes d'assurance maladie et aux groupements financés par eux, de :

1. Réformer au sein du ministère la mission pour l'informatisation du système de santé en en faisant le seul responsable de la maîtrise d'ouvrage stratégique des systèmes d'information de santé et de l'assurance maladie.

2. Intégrer parmi les membres de plein exercice du GIP ASIP les professions de santé et les organismes de protection sociale complémentaire.

3. Stabiliser la stratégie en matière de confidentialité des données médicales et la mettre en œuvre.

4. Fixer à un montant dissuasif et sans autre délai la contribution qui devait être imposée à partir du 1er janvier 2010 aux professionnels de santé ne transmettant pas électroniquement les feuilles de soins.

5. Subordonner les aides financières apportées aux professionnels de santé pour la télétransmission au respect de normes strictes de mise à jour des matériels et des logiciels.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS

I *- La Cour reconnaît la réussite du déploiement du réseau SESAM Vitale, des cartes de professionnel de santé et de la carte Vitale qui assurent la sécurité des transactions et des accès, notamment pour les feuilles de soins électroniques et les services en ligne de l'assurance maladie. Elle s'interroge sur le risque que font peser sur ce dispositif les choix de gouvernance de la nouvelle Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP santé), pour poursuivre avec efficacité les développements nécessaires, notamment, à la gestion des cartes des professionnels de santé (CPS).*

L'ASIP santé a informé le 17 décembre dernier les membres de son conseil d'administration qu'un audit technique du projet d'évolution de la carte de professionnel de santé serait réalisé et que ses résultats seront présentés lors d'un prochain conseil d'administration. Je veillerai particulièrement, à l'occasion de la mise en œuvre des préconisations de cet audit, à la fiabilité du dispositif SESAM Vitale et de la carte CPS sur lesquels repose aujourd'hui la télétransmission mensuelle de plus de cent millions de feuilles de soins.

Il convient de souligner que la gouvernance resserrée de l'ASIP santé (État, CNAMTS, CNSA) n'est pas en soi un frein au développement concerté des projets. Je souhaite à cet égard la mise en place d'un comité de pilotage spécifique à la CPS, rassemblant l'ensemble des acteurs concernés par son utilisation et son évolution : instances ordinales, professionnels de santé, compagnies d'assurances et services de l'État (direction de l'hospitalisation et de l'offre des soins et direction de la sécurité sociale notamment).

II *– La Cour réitère par ailleurs sa demande d'une plus forte implication de l'État dans la gouvernance des systèmes d'information et le pilotage des projets, source d'efficacité et d'économies substantielles pour le secteur de la santé et l'assurance maladie.*

Un plan stratégique des systèmes d'information ayant vocation à renforcer la place de l'État dans la gouvernance d'ensemble sera mis à l'étude en 2010 de façon à mieux coordonner les systèmes d'information des acteurs de la protection sociale. Il traitera notamment des méthodologies et de l'évaluation, de la cohérence des services aux usagers, de la gouvernance des données, des processus et des risques, de la sécurité juridique et technique et de la mutualisation interbranches des achats et des compétences.

Ce projet couvrira les systèmes d'information des différentes branches de sécurité sociale et les interactions avec les systèmes partenaires de la protection sociale et de la santé. La coordination des travaux engagés par la direction de la sécurité sociale avec la future instance chargée des systèmes d'information de santé sera mise en place dès le début de l'année 2010.

Dans ce contexte, une mission a été confiée à M. Michel GAGNEUX, inspecteur général des affaires sociales, pour définir les missions et le rôle transversal de la nouvelle délégation des systèmes d'information de santé. Il rendra son rapport au plus tard le 30 juin 2010.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés à l'insertion de la Cour des comptes intitulée « Les systèmes de cartes de l'assurance maladie »,

Sur le fond du rapport, la CNAMTS constate que la Cour souligne les résultats très positifs des dispositifs de cartes de l'Assurance Maladie (cartes Vitale et CPS) et du système de facturation des soins de ville par télétransmission (SESAM-Vitale) et tout en relevant quelques difficultés organisationnelles et techniques qui ont pu en freiner le déploiement. La CNAMTS prend acte de cette reconnaissance et partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de préserver ces acquis.

Pour ce qui concerne les difficultés de diffusion de la carte Vitale 2, la CNAMTS a eu l'occasion dans le cadre de l'audit consacré à ce sujet d'évoquer l'ensemble des actions mises en œuvre afin de réduire ces difficultés et d'améliorer le rythme du déploiement.

La CNAMTS partage l'analyse de la Cour concernant l'aboutissement prochain d'une nouvelle configuration du poste de travail du Professionnel de Santé. Cette nouvelle configuration va dans le sens d'une harmonisation de ces postes. Cette harmonisation améliorera à terme les conditions de déploiement des services de l'Assurance maladie et des autres promoteurs de la sphère santé sociale auprès des prestataires de soins tant dans le monde libéral que dans les établissements de santé.

En revanche, elle ne partage pas l'avis de la Cour concernant la rareté des tests effectués sur les logiciels des Professionnels de Santé lors de leur modification ou de leur mise à jour (page 7). Pour ce qui concerne la facturation, toute évolution significative fait l'objet d'une vérification par le Centre National de Dépôt et d'Agrément (CNDA) avec, à la clé, l'attribution d'un numéro d'agrément indispensable à la télétransmission. Seules les évolutions de moindre importance, sans incidence sur la sécurité, font l'objet de tests par l'éditeur lui-même avec un agrément dit déclaratif. Ces tests ont un impact très positif sur la qualité des logiciels de facturation diffusés.

La Cour évoque des risques concernant l'avenir du système CPS en lien avec l'absorption des activités du GIP CPS par l'ASIP Santé. Si le risque existe, il doit être évalué et contrôlé. La CNAMTS agit en ce sens pour organiser avec les responsables de l'ASIP Santé une concertation et un partage des projets afin de préserver le fonctionnement du système CPS et d'en définir les évolutions futures.

S'agissant du GIE SESAM-VITALE, la CNAMTS considère que l'avenir de ce groupement repose plus sur une évolution de son rôle et de ses missions que sur une remise en question de son existence.

En effet, la cohérence des actions conduites par les organismes d'assurance maladie obligatoire et complémentaire nécessite une mission de coordination et de mutualisation qu'assume parfaitement le GIE. L'évolution des services offerts par l'assurance maladie impose une réflexion approfondie sur les solutions technologiques adaptées au déploiement des téléservices, de la facturation dans un environnement sécurisé.

L'existence du GIE SESAM-VITALE permet à ses membres de disposer du pôle de compétences adapté à ses besoins.

La CNAMTS met par ailleurs en œuvre des moyens organisationnels afin de garantir une bonne articulation entre le GIE SESAM-VITALE et les autres opérateurs, notamment l'ASIP Santé.

La Cour a émis des recommandations :

Dans sa recommandation 4 la Cour conseille de fixer à un montant dissuasif la contribution imposée aux professionnels de santé ne transmettant pas électroniquement les feuilles de soins. Les négociations ont été engagées en ce sens avec les syndicats de médecins.

Dans sa recommandation 5 la Cour conseille de subordonner les aides financières apportées aux Professionnels de Santé pour la télétransmission au respect de normes strictes de mise à jour des matériels et logiciels.

L'assurance maladie étudie depuis plusieurs années les modalités de réaffectation des aides pérennes, cependant les évolutions envisagées ne pouvaient être mises en œuvre sans concertation avec les Professionnels de Santé.

L'assurance maladie considère que la perspective de la négociation de la nouvelle convention médicale constitue une réelle opportunité pour faire évoluer le dispositif des aides. En effet, le contexte est aujourd'hui favorable, les médecins ayant émis des propositions pour inclure l'informatique dans le périmètre de la négociation conventionnelle.

Les hypothèses en cours prévoient de conditionner les aides à l'utilisation d'un socle technique de référence qui inclut notamment la dernière version de SESAM-Vitale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE (GIE) SESAM VITALE

Nous prenons acte de la reconnaissance par la Cour des apports du système SESAM VITALE utilisé quotidiennement par 260 000 Professionnels de Santé et des millions d'assurés, et nous ne pouvons qu'approuver le rapporteur quant à la nécessité de préserver cet acquis, tout en poursuivant dans la voie des améliorations attendues.

Le rapport de la Cour évoque les nouvelles exigences de synergie et d'ouverture ; nous souhaitons apporter toute notre contribution à ces objectifs d'efficacité collective. Dans cet esprit, nous avons décidé en juin dernier la création d'une Commission «Relations avec les autres Opérateurs du Système d'Information de Santé » ; son but est principalement l'accélération des échanges et des convergences. L'enjeu du sujet a milité pour que cette instance soit inscrite dans les statuts révisés du GIE SESAM VITALE (décembre 2009).

Sur le plan opérationnel, et en particulier grâce aux impulsions du comité restreint des dirigeants CNAMTS/ASIP/GIE, des progrès mesurables sont effectués dans la compréhension réciproque des objectifs, des enjeux et des feuilles de route.

Le chapitre III B du projet de rapport de la Cour fait état de perspectives intéressantes pour le GIE SESAM-VITALE. Dans le même temps, il exprime le fait que ses « raisons d'être » ne font pas l'objet d'un consensus au sein de son Ministère de tutelle. Nous estimons important que cette ambigüité soit levée, et nous sommes prêts à apporter tout notre éclairage dans ce sens à la future délégation à la stratégie des Systèmes d'Information de Santé.

Comme la Cour l'a souligné dans un autre rapport, le GIE SESAM-VITALE est engagé depuis 2008 dans une nouvelle étape d'adaptation de son métier d'architecte et d'opérateur d'infrastructures mutualisées (nouveau cadre stratégique, nouvelle organisation, nouvelle offre d'infrastructure de sécurisation et routage des services en ligne à déployer en 2010 et 2011). L'expérience du GIE dans l'animation inter-partenaires, le pilotage des grands marchés de sous-traitance et des processus d'homologation, sa bonne connaissance terrain des éditeurs et industriels, ainsi que son expertise sur le « poste de travail du PS », le mettent, de notre point de vue, en situation d'apporter une contribution utile dans le domaine des échanges de confiance par carte à puce avec les Professionnels de Santé et les assurés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR DE L'AGENCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION PARTAGÉS DE SANTÉ (ASIP SANTÉ)

I - Remarques préliminaires

Il existe certaines divergences d'appréciation entre la Cour et les dirigeants de l'Agence, sur les modalités et l'intérêt de la création de l'ASIP santé, comme sur le bilan du système CPS.

Il est permis de penser que des échanges plus approfondis auraient permis d'aboutir à un diagnostic davantage partagé sur la réalité de la situation du système CPS et sur les enjeux qui motivent les actions entreprises dans le cadre de l'ASIP Santé.

En particulier, les diligences de la Cour n'ont pu réellement porter ni sur les aspects stratégiques ni sur les aspects techniques et fonctionnels des dispositifs livrés par l'ancien GIP CPS, alors que ces dispositifs font l'objet, au sein de l'ASIP Santé, d'un travail poussé d'analyse et d'audit, la politique de sécurité constituant pour l'Agence un enjeu stratégique majeur.

L'ASIP Santé fait sien l'héritage, avec ses forces et ses faiblesses, des deux GIP qui lui ont préexisté, le GIP DMP et le GIP CPS, en se faisant un devoir de réinterroger les objectifs, les méthodes et l'organisation des processus mis en œuvre à la lumière des nouvelles missions qui lui sont assignées. Dans cette perspective, nous pensons qu'il convient de se garder de porter une appréciation globale, en termes de succès et d'échec, sur le bilan respectif de deux organismes qui ont eu une durée d'existence très différente et dont aucun, au moment de leur fusion au sein de l'ASIP Santé, n'avait encore mené toutes leurs missions à leur terme.

L'insertion aborde de façon éparse plusieurs sujets de nature et de portée très diverses. Nous avons regroupé nos remarques autour de ce qui nous a paru constituer les thèmes principaux traités par la Cour.

II - Présentation synthétique de la situation du système CPS, pré-requis à la compréhension des actions menées par l'ASIP Santé

Le GIP CPS, au fil d'une histoire parfois agitée, a permis des avancées incontestables qu'il convient de saluer, comme la diffusion en secteur ambulatoire d'une carte de nature à sécuriser les échanges électroniques des professionnels de santé et la mise en œuvre d'un répertoire national (le RPPS). Il a de ce point de vue correspondu à une étape du développement de la sécurité des systèmes de santé, et ces dispositifs constituent un acquis important.

Toutefois, une analyse détaillée du système CPS au regard des enjeux actuels appelle une appréciation nuancée. Ainsi, il ne nous paraît pas prudent d'affirmer que « l'efficacité de ces dispositifs est avérée » et qu'ils ont produit « de bons résultats », alors que les indicateurs et critères permettant une telle évaluation ne sont pas connus. C'est pourquoi nous nous permettons de communiquer à la Cour l'analyse synthétique suivante.

L'objet essentiel du GIP CPS, créé en 1993, résidait dans la production de la Carte de professionnel de santé (CPS), carte à puce destinée à sécuriser les flux de données des professionnels de santé.

Dix-sept ans plus tard, alors que la préoccupation de l'Etat et de l'Assurance Maladie est de développer des téléservices mettant en œuvre des données de santé à caractère personnel, la CPS ne connaît pratiquement aucun usage en tant que composant de sécurité :

- *La diffusion de la CPS est très largement dominée par la production des feuilles de soins électroniques dans le secteur libéral, dans le cadre d'une architecture technique (choix historique à remettre en perspective avec l'état de l'art de l'époque lors du lancement du système Sesam Vitale, il y a une vingtaine d'années) fondée sur le choix d'embarquer les composants de sécurité dans les lecteurs bi-fentes (lecteurs « intelligents ») plutôt que de faire appel à des lecteurs de carte standards.*
- *De ce fait, nous ne disposons pas aujourd'hui des retours d'expérience sur des applications mettant en œuvre les fonctions de cryptographie, d'authentification forte et de signature de la CPS.*

C'est dans ce contexte d'immaturité qu'intervient le DMP, qui constitue, avec « l'Historique du Remboursement », le premier téléservice appelé à être généralisé et faisant appel aux fonctions de sécurité de la CPS.

- *Cette situation explique une série de constats qu'il semble important de rappeler ici.*
- *En 2009, 311 000 des 339 000 CPS concernent le secteur libéral (soit 91% des cartes), ce qui traduit le fait que la feuille de soins électronique (FSE) est l'usage quasi exclusif de la CPS, alors même que cet usage ne mobilise pas les fonctions de sécurité de la carte (ce type de fonctions étant pris en charge par le « lecteur bi-fentes »).*
- *Prenant acte de cette utilisation exclusive de la CPS pour le FSE, la CNAMTS a d'ailleurs été amenée à se substituer aux professionnels pour le paiement de la CPS et à prendre en charge le coût financier de celle-ci.*
- *Dans les établissements de soins, on observe que l'usage de la CPS ne s'inscrit que dans des projets pilotes qui peinent à voir le jour, dans un contexte caractérisé par : les difficultés des premiers sites expérimentaux à assurer la pérennité de leurs solutions applicatives ; la faiblesse de la dynamique de déploiement, en raison notamment de l'absence de services associés à la carte et d'industrialisation des solutions ; le développement croissant de cartes d'établissements multifonctions ; la réticence de nombre d'établissements à payer leurs cartes, ce qui génère des créances douteuses dans les comptes du GIP CPS.*
- *En pratique, la CPS est de fait, dans l'immense majorité des cas, insérée « à demeure » dans les lecteurs bifentes des professionnels de santé libéraux (voire de leur secrétariat) et ne sont pas utilisées de façon nomade, ce qui est une des finalités d'usage de toute carte à puce.*
- *La CPS, qui offre des fonctions d'identification, d'authentification, de signature et de chiffrement, n'est en réalité utilisée, en tant que support de sécurité, que dans quelques rares applications, et avec des difficultés maintes fois soulignées par les utilisateurs :*
  - *Les dossiers médicaux partagés : le recours à la CPS exposant les promoteurs de projets à des difficultés techniques très consommatrices en moyens, et n'étant possible, en tout état de cause, qu'en cohabitation avec des modes d'identification dégradés (« identifiant – mot de passe », est dans bien des cas*

abandonné, malgré de nombreuses tentatives depuis une dizaine d'années) ;

- *« L'historique du remboursement » : malgré la mobilisation de moyens importants, le déploiement de ce téléservice peine à se généraliser ;*
- *La sécurisation des messageries électroniques via le système CPS n'a pas eu les effets escomptés, comme l'illustre la présence largement dominante sur le marché d'une solution propriétaire ne faisant pas appel à la CPS.*

Dans un tel contexte, qui rend impossible l'émergence de téléservices dans un espace de confiance satisfaisant, la redéfinition d'une politique de sécurité et la mise en place d'une organisation propice à une industrialisation des solutions apparaissent indispensables. C'est le sens de la création de l'ASIP Santé et des orientations adoptées ces derniers mois.

III - Gouvernance des systèmes d'information

La Cour considère que la réforme actuelle de la gouvernance expose la pérennité et l'efficacité du système à des risques sans préciser la nature de ces risques.

Le projet de transformation de la Mission pour l'Informatisation du Système de Santé en une Délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé est engagé (lettre de mission de Madame Roselyne Bachelot Narquin à Monsieur Michel Gagneux en date du 9 décembre 2009). Contrairement à ce qui est mentionné au projet d'insertion, l'élaboration des référentiels n'est pas du ressort de cette délégation mais a été attribuée à l'ASIP Santé.

IV - Gouvernance de l'ASIP Santé

L'ASIP Santé a fait le choix d'une gouvernance resserrée. Ce choix fait l'objet d'une appréciation critique par la Cour au motif qu'un Conseil d'Administration plus large permettrait de mieux impliquer les acteurs.

L'histoire du GIP DMP et du GIP CPS ne plaide pas nécessairement pour cette hypothèse. Ainsi, la présence des Fédérations hospitalières aux instances du GIP CPS n'a pas suffi pour assurer une bonne diffusion de la CPS dans les établissements. Pas plus que celle des Ordres n'a permis de développer des services autour de la CPS ou de sécuriser le calendrier de mise en œuvre du RPPS.

Selon l'analyse qui a présidé à la constitution de l'ASIP Santé, le Conseil d'Administration est un lieu de décision stratégique qui engage les pouvoirs publics.

La concertation et la coopération avec les acteurs n'en seront pas pour autant négligées. Elles sont d'une importance majeure. C'est pourquoi l'ASIP Santé est dotée d'un dispositif de concertation riche et adapté aux enjeux (conseil d'éthique et de déontologie, comité conjoint de gestion du RPPS, comité de liaison et de coopération avec les professionnels de santé, comités thématiques de travail …), dans lequel les différents acteurs seront pleinement associés à la gouvernance de l'Agence sans être exposés, pour ceux qui sont par ailleurs promoteurs de projets financés par l'ASIP Santé, à des risques de conflit d'intérêts.

Les avantages d'un système de gouvernance par rapport à l'autre dépendent avant tout de sa mise en pratique. Nous nous permettons de suggérer que l'on laisse à l'Agence le temps de faire la démonstration de la pertinence et de l'efficacité de son modèle. La qualité et la régularité du travail de concertation en cours, aussi bien avec les professionnels de santé, les représentants des patients et les industriels, saluées à plusieurs reprises par ces derniers récemment, tendent à montrer qu'il est possible d'impliquer les acteurs sans que ceux-ci siègent à un conseil d'administration.

V - Coordination de l'action de l'ASIP Santé avec ses partenaires

1. La CNAMTS et le GIE Sesam-Vitale

Dès avant sa création (très récente, faut-il, le rappeler puisque l'intégration des missions du GIP CPS au sein de l'ASIP Santé date du 1er décembre 2009), l'Agence a mis en place avec l'assurance maladie et le GIE Sesam-Vitale des réunions régulières portant à la fois sur la définition d'une stratégie commune, sur l'évolution de la stratégie des lecteurs de carte et sur les téléservices.

L'analyse des trajectoires respectives du système Sesam-Vitale et des autres projets de santé, tels que le DMP, nécessite une compréhension fine des solutions techniques en présence. De ce point de vue, la recommandation de la Cour tendant à une mise à disposition des solutions du GIE Sesam-Vitale aux autres acteurs ne paraît pas adaptée à la situation et aux évolutions nécessaires. En l'occurrence, les services de la CNAMTS, du GIE Sesam-Vitale et de l'ASIP Santé s'accordent sur le diagnostic, à savoir que les solutions propriétaires actuelles du système Sesam-Vitale ne correspondent pas à la cible commune que ces opérateurs se fixent en matière d'interopérabilité, de choix techniques et de modalités de gestion du poste de travail des professionnels de santé.

A cet égard, le projet d'insertion évoque le manque de visibilité de l'assurance maladie quant à l'avenir de la carte CPS et à la poursuite des actions en cours. Des efforts constants ont été accomplis pour rendre à la Caisse nationale, au sein du conseil de l'ASIP Santé, le rôle de partenaire stratégique actif qu'elle n'était pas en mesure de tenir dans les instances des anciens GIP DMP et CPS, et jamais les relations de travail n'ont été aussi denses et étroites avec celle-ci. Pour la première fois depuis plusieurs années, par exemple, les sujets de fonds sont abordés sur les évolutions concertées du poste de travail, ce qui ne signifie évidemment pas que les interlocuteurs en présence se trouvent en accord spontané sur tous les sujets. Mais c'est l'essence même du travail de concertation et de dialogue que d'identifier les divergences et de s'efforcer de les traiter de manière objective et professionnelle.

2. Les Ordres

Le principe d'une convergence entre carte ordinale et CPS n'a jamais été remis en cause.

Toutefois, il n 'est pas exact d'affirmer que ses modalités font l'objet d'un consensus, plusieurs points, dont les aspects financiers, n'étant pas réglés. C'est en plein accord avec la CNAMTS et le ministère que l'ASIP Santé souhaite, en étroite coopération avec les Ordres professionnels, réexaminer ou tout simplement documenter plus avant ce projet, qui ne s'inscrit pas dans une stratégie lisible par tous les acteurs, à l'heure où nombre d'établissements envisagent de doter leur personnel, y compris médical, de cartes d'établissements ou d'installer les certificats sur d'autres supports que la carte CPS.

La convergence doit s'inscrire dans une clarification des missions et responsabilités des acteurs impliqués. Un premier document stratégique à été élaboré en ce sens dès l'été 2009 par l'ASIP Santé et présenté aux Ordres professionnels, de façon à associer ces derniers, en amont, dans la définition d'une stratégie globale.

3. Le GIP CPS avant la fusion

Un séminaire de préparation du « programme de relance du DMP et des systèmes d'information de santé partagés », présenté en Avril 2009 et tenant lieu de première feuille de route pour l'ASIP Santé, a réuni durant deux jours des collaborateurs de l'ex GIP DMP avec ceux de l'ex GIP CPS au début 2009.

Par la suite, en raison des risques de délit d'entrave qu'aurait fait courir un management direct par le directeur l'ASIP Santé du personnel du GIP CPS avant que ne soit achevée la procédure d'information-consultation des instances représentatives du personnel, toute relation à

connotation hiérarchique a été évitée. La direction du GIP CPS était chargée d'assurer en interne l'information sur les éléments de programme et d'animer cette communication.

S'agissant de l'intégration des équipes, le défaut de politique sociale au sein de l'ex GIP DMP semble de l'histoire ancienne. L'ASIP Santé a opté pour l'application du droit du travail et a adhéré à la convention collective des télécommunications. Un mois après la fusion avec le GIP CPS, l'organisation des élections des instances représentatives du personnel est d'ores et déjà engagée. L'intégration de la responsable des ressources humaines du GIP CPS au sein de l'ASIP Santé se déroulant dans d'excellentes conditions, le recrutement d'un directeur des ressources humaines na pas été jugé prioritaire. Dans le domaine des fonctions supports, des postes plus sensibles compte tenu des ressources disponibles au sein de l'Agence et des risques à couvrir, comme ceux de la direction juridique et de la direction financière, ont été pourvus en priorité.

4. Actions de l'ASIP Santé et politique de sécurité

La Cour souligne l'effet positif de la réforme en cours sur la relance du DMP. Cette efficacité en voie d'être retrouvée permettra non seulement de ne pas pénaliser le système CPS, mais au contraire de le servir.

A cet égard, la Cour évoque la réorganisation du GIP CPS. L'intégralité des activités du GIP CPS sont maintenues au sein de l'ASIP Santé, et certaines d'entre elles sont même appelées à être développées. Seul le pôle « Développement des usages », composé de neuf agents (sur les soixante-dix que comptait le GIP CPS) a fait à ce jour l'objet d'une réorganisation, de façon à répondre à une triple nécessité :

- *faire progresser le déploiement et les usages du système CPS (cf. analyse supra) ;*
- *déployer des outils de sécurité associés à des services « métier », la sécurité ne constituant pas à elle seule une incitation à faire suffisante pour les acteurs (l'échec de l'application du décret dit « confidentialité » du 15 mai 2007 en est une illustration) ;*
- *mutualiser les ressources mises au service de l'accompagnement des acteurs, et qui étaient présentes tant au sein de l'ex GIP DMP que de l'ex GIP CPS.*

Ce qui est appelé « démembrement » correspond à une indispensable réorganisation des services liée à la fusion des deux GIP, et à un processus de rationalisation qu'ont pourrait légitimement reprocher à l'ASIP de ne pas entreprendre.

La crainte de « dispersion de l'héritage du GIP CPS qui, lui, a largement réussi » témoigne d'une évaluation incomplète des acquis et d'une insuffisante compréhension des actions menées par l'ASIP Santé. Opposer un échec du GIP DMP et une réussite du GIP CPS n'a pas de sens pour l'ASIP Santé, dans la mesure où cela conduirait à nier la question centrale de l'urbanisation des systèmes. Comme cela a été rappelé en remarque préliminaire, l'héritage du GIP CPS et celui du GIP DMP font l'un et l'autre partie du patrimoine de l'ASIP Santé et font l'objet de la même attention et du même souci d'amélioration.

Force est de constater qu'il n'existe pas de politique générale de sécurité documentée pour les systèmes d'information de santé. A cet égard, la recommandation de la Cour de « mettre en œuvre la continuité de la stratégie en matière de confidentialité des données médicales » nous semble de ce point de vue ambiguë et réductrice.

Le gel de la mise en œuvre du décret de 2007 n'est pas dû à l'initiative de l'ASIP Santé, mais au constat, effectué par l'ensemble des acteurs, du caractère difficilement applicable du texte et de l'irréalisme des délais qu'il impose, irréalisme souligné par ailleurs par la Cour. De plus, ce gel fait suite à une modification de la loi introduisant la possibilité de sécuriser les échanges avec, outre la CPS, des « dispositifs équivalents », de façon à ouvrir le champ des technologies possibles. Cette modification ne vise pas à « concurrencer » la CPS, mais à reconnaître une évidence, à savoir que la CPS ne peut constituer l'alpha et l'oméga de la sécurité face aux évolutions rapides des techniques et des pratiques. De fait, le GIP CPS distribue d'ores et déjà des certificats serveurs qui ne sont pas des CPS.

C'est la raison pour laquelle, en l'absence de définition sur une base consensuelle d'une stratégie nationale en matière de sécurité et afin de ne pas prendre le risque de délivrer un message susceptible de créer de la confusion, l'ASIP Santé a préféré suspendre la publication de documents sur des expérimentations en établissements, dont on ne savait dire si elles constituaient ou non un modèle acceptable.

VI – Conclusion

Au-delà de la lettre des observations de la Cour, et des divergences d'analyse rappelées de manière sans doute trop synthétiques, compte tenu de la complexité des sujets abordés, l'ASIP Santé pense avoir bien perçu l'esprit dans lequel ces observations ont été formulées et le souci auquel elles répondent. En particulier, l'ASIP Santé est convaincue qu'elle ne pourra réussir dans l'exercice des missions qui lui ont été assignées que si elle est en mesure :

- *de mener un étroit travail de coopération et de concertation avec les acteurs, sans lequel ces derniers ne pourront avoir la confiance et la lisibilité indispensables à leur pleine implication ;*
- *de mettre en œuvre un management interne adapté à la construction d'une nouvelle « culture d'entreprise » fondée sur la recherche de l'excellence, la responsabilisation des agents et la mise en œuvre de démarches participatives ;*
- *d'inscrire son action dans le cadre d'une politique publique cohérente, que la création prochaine d'une délégation à la stratégie des systèmes d'information de santé au sein du ministère chargé de la santé permettra d'élaborer.*

C'est ce à quoi nous nous appliquons.

Le domaine national de Chambord

PRESENTATION

Le domaine de Chambord constitue un ensemble exceptionnel qui a été préservé comme tel pendant près de quatre siècles : un château classé monument historique dès 1840 et inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, une forêt domaniale de 5315 hectares, une réserve nationale de chasse et un village, le tout étant clos par un mur d'enceinte continu de 32 kilomètres qui matérialise l'unité du domaine.

La création au 1er juillet 2005 de l'établissement public du domaine national de Chambord a mis fin à une longue période où l'Etat, depuis qu'il en était devenu propriétaire en 1930, gérait cet ensemble de manière désordonnée. En effet, pas moins de huit administrations ou établissements différents y exerçaient directement et conjointement leur compétence : le ministère de la culture, le ministère de l'agriculture, le ministère chargé de l'environnement, le ministère des finances, le ministère de l'équipement, le Centre des monuments nationaux, l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Une telle multiplicité d'intervenants ne pouvait que favoriser redondances et inertie.

Les diverses tentatives qui avaient été faites pour surmonter cet émiettement des responsabilités ont montré leurs limites. Le commissariat à l'aménagement et le comité de coordination créés en 1970 n'ont pas permis de faire prévaloir une gestion cohérente du domaine ni de définir une quelconque politique de développement. L'utilisation de l'association des amis de Chambord, alimentée par des fonds publics, pour effectuer certains aménagements et acquérir meubles et objets divers que l'absence de budget propre ne permettait pas de financer, constituait une irrégularité flagrante au regard des règles de la comptabilité publique, même si l'objet de ces financements pouvait ne pas être critiquable.

Doter le domaine de Chambord d'une structure spécifique répondait donc d'abord au besoin de mise en ordre en termes de gestion et de dynamisme commercial dans un contexte de baisse générale de la fréquentation des châteaux de la Loire. Encore fallait-il que la création de l'établissement n'engendrât pas de surcoûts excessifs. Ceux-ci, évalués à moins d'1 M€, ont été plus que compensés par la progression du chiffre d'affaires : les droits d'entrée (5,5 M€ en 2008) ont augmenté de 55% depuis 2004 alors que les ventes de la boutique (1,7 M€) croissaient dans le même temps de 100%. Au total, les comptes de l'établissement public sont positifs depuis le démarrage avec, en 2008, un résultat bénéficiaire très élevé (1,4 M€) par rapport au total des produits (11,1 M€).

Ce succès commercial et l'aisance financière qui en résulte auraient pu permettre une diminution des subventions que versent les ministères chargés de la culture et de l'environnement. Tel n'a pourtant pas été le cas, puisqu'après une augmentation en 2005 et 2006 liée à la nécessité d'accompagner le démarrage de l'établissement, les subventions ministérielles se situent en 2008 à leur niveau de 2004 (1,9 M€).

Le contrôle que la Cour a effectué sur les premières années d'existence de l'établissement public montre qu'à côté de l'aspect positif de sa situation financière, diverses insuffisances sont apparues au niveau de son fonctionnement et de sa gestion patrimoniale. Surtout, le plan de développement du domaine de Chambord qui devait être l'une des raisons principales de la création de l'établissement, tarde à être concrétisé.

I - Un cadre institutionnel de fonctionnement particulier

L'établissement public industriel et commercial qui a été institué par la loi du 23 février 2005 et le décret du 24 juin 2005 comporte certaines particularités qui ne facilitent pas son bon fonctionnement.

A - Une tutelle largement neutralisée

La tutelle exercée par les ministères compétents sur le domaine de Chambord a toujours été soumise à l'influence prééminente qu'y exerçait traditionnellement la présidence de la République au titre des chasses présidentielles. La loi du 23 février 2005 créant l'établissement public a consacré cet état de fait puisque celui-ci est désormais placé « *sous la haute protection du Président de la République* », la présidence étant confiée à l'un des plus proches collaborateurs du Chef de l'Etat. La direction de l'établissement jouit de fait d'une liberté que n'ont pas les

autres établissements publics. Réciproquement, les ministères de tutelle ne se sentent pas toujours en mesure de jouer complètement leur rôle dans ce qui leur paraît constituer une sorte de domaine réservé. Le résultat de cette situation est que l'exercice de la tutelle sur l'établissement est réduit au minimum quand il n'y est pas purement et simplement renoncé. Le recul du ministère des finances en matière de contrôle des salaires en fournit un bon exemple. En février 2007, à la suite d'un désaccord avec la direction de l'établissement sur des augmentations individuelles de salaire, la procédure de règlement prévue par arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie[154] a été modifiée : l'arbitrage du ministre est remplacé par une simple information.

La Cour estime que la tutelle financière et administrative sur l'établissement public devrait s'exercer suivant les procédures normales et que les ministères concernés –le ministère chargé du budget pour l'une et les ministères chargés de la culture et de l'environnement pour l'autre- devraient jouer pleinement leur rôle.

B - La difficile coexistence entre l'établissement et la commune

La définition très large des missions de l'établissement et le fait qu'il soit responsable de la totalité des biens de l'Etat sur le domaine ont créé des conditions nouvelles -nécessairement conflictuelles- de cohabitation entre l'établissement et la commune du village de Chambord (150 habitants) qui existe depuis 1792.

Bien que la commune n'ait aucun bien et qu'elle n'exerce en propre que les attributions traditionnelles d'état civil, elle interfère constamment avec l'activité de l'établissement. Dans ce contexte, les frictions sont multiples et trouvent un écho au conseil d'administration puisque la commune y est représentée.

Cette difficulté aurait pu être résolue en supprimant la commune dans les conditions prévues par l'article L. 2114-1 du code général des collectivités territoriales. Il est apparu toutefois préférable à l'ensemble des parties prenantes de maintenir, à côté de l'établissement, un espace démocratique de convivialité et de dialogue. Il conviendrait alors de régler par une convention de longue durée toutes les questions d'intérêt commun.

154) Arrêté du 14 février 2007 portant modification de l'arrêté du 25 janvier 2006 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur le Domaine national de Chambord.

II - Une gestion patrimoniale perfectible

L'important patrimoine du domaine de Chambord a traditionnellement fait l'objet d'un traitement différencié par les administrations de l'Etat qui en étaient en charge : si la restauration et l'entretien du château ont été l'objet d'une attention constante de la direction du patrimoine du ministère de la culture (subvention d'investissement de 1,3 M€ par an, en moyenne sur 10 ans), la gestion de la forêt, des collections et des biens du domaine présente diverses insuffisances dont le nouvel établissement est conscient mais auxquelles il n'a encore que très partiellement porté remède.

A - Une gestion de la forêt liée aux contraintes de la chasse

L'immense forêt close de Chambord a pour origine la volonté de François 1er d'en faire une réserve de chasse. Cette vocation demeure puisqu'elle a été classée réserve nationale de chasse par un arrêté du 26 avril 1974 du ministre chargé de l'environnement. A côté des « tirs de sélection » du cerf, planifiés et effectués par ou en compagnie d'agents de l'établissement, celui-ci organise des battues de sangliers pour le compte de la présidence de la République (6 par an) ou avec son autorisation (autour de 10 par an). Mais la chasse exige pour la quiétude du gibier qu'une partie de la forêt lui soit réservée. La difficulté à Chambord vient de ce que cette partie représente 87% du domaine, celle ouverte au public étant limitée à 700 hectares. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'équilibre de ce partage et sur la possibilité d'ouvrir beaucoup plus largement la forêt au public. Sans remettre en cause la chasse à Chambord qui répond à la nécessité de réguler les espèces, un élargissement de la zone ouverte au public aurait pour conséquence de réduire l'espace –et donc le nombre- du gibier à Chambord, ce qui exige une planification appropriée sur plusieurs années.

B - L'hétérogénéité des collections

Longtemps, Chambord a eu l'image d'un château vide. Depuis 1970, le château s'est progressivement rempli, au point d'effacer l'impression de vide et de justifier le paiement de la visite. Ce remplissage a eu pour contrepartie la grande hétérogénéité des collections présentées, qui contraste avec l'homogénéité du bâti. En effet, le parti a été pris de reconstituer le Chambord de ses occupants successifs à travers

les âges et de juxtaposer sur un même étage différentes époques, ce qui brouille l'image « Renaissance » du château.

Ainsi la visite du « logis de François 1er » qui est situé dans une aile du 1er étage se fait naturellement après la visite des pièces centrales consacrées, elles, aux appartements XVIIe et XVIIIe siècle, et au musée du Comte de Chambord. La présence dans le château de ce musée, pour intéressant qu'il soit, mériterait d'ailleurs d'être réexaminée, le Comte de Chambord n'ayant passé que trois jours au château dans sa vie. L'impression d'hétérogénéité s'accentue encore au second étage qui est entièrement occupé depuis 1971 par le Musée de la chasse. Si le thème de la chasse a sa place à Chambord, on peut cependant s'interroger sur l'importance qui lui est ainsi accordée. Il faut enfin noter la présence de la maquette d'un temple chinois contemporain de Chambord qui a été offerte à la France par une personnalité chinoise à l'occasion de l'année de la France en Chine (2005). La présence dans le château de cette maquette de 6 mètres de diamètre ajoute à la diversité -déjà très grande- des collections du château.

C - Une gestion des biens passive

Coexistent à Chambord le domaine public (le château et ses abords), le domaine privé de l'Etat (la forêt, le bourg) et une zone intermédiaire (la zone commerciale et l'hôtel) dont la qualification n'est toujours pas clairement établie. C'est pour cette zone, située aux abords du château et où se trouvent la plupart des commerces et l'hôtel, que les enjeux sont les plus significatifs parce qu'ils contribuent à l'image du site. Il appartient à l'établissement d'utiliser les différentes voies juridiques à sa disposition pour imposer aux locataires les améliorations de la qualité des prestations permettant de préserver la réputation de Chambord.

En ce qui concerne l'occupation du domaine public, des améliorations sont également indispensables. C'est tout particulièrement le cas des écuries historiques du château dont l'état de délabrement actuel est indigne de l'image de Chambord.

La bonne gestion du domaine était l'un des effets que l'on pouvait légitimement attendre de la création de l'établissement public. Or, on n'enregistre que peu d'améliorations effectives et les recettes en provenance du domaine demeurent à un niveau anormalement faible (0,25 M€). L'établissement a cependant décidé d'engager le réexamen systématique de ses baux de manière à optimiser leur rendement tout en améliorant la qualité des services et de l'environnement.

III - Une stratégie de développement à définir

L'avenir de l'établissement est largement subordonné à la définition d'une véritable stratégie de développement fondée sur les différents atouts de ce site unique en France.

A - Des atouts considérables

La création de l'établissement public a fait prendre conscience du fait qu'à côté de sa mission culturelle, il avait celle de promouvoir la connaissance du patrimoine naturel. Même si la notoriété de Chambord en matière de faune sauvage est liée aux gros ongulés, la forêt de Chambord héberge quelques représentants de rapaces rares : le balbuzard fluviatile, le circaète, l'autour des palombes et l'aigle botté. En outre, de nombreuses zones humides constituent de véritables niches écologiques. 650 espèces végétales à tige ont été recensées dont 151 espèces remarquables. La richesse mycologique est exceptionnelle avec 665 espèces de champignons. C'est la raison pour laquelle Chambord a été classé site Natura 2000. Cette richesse de la biodiversité mériterait d'être rendue largement accessible au public. Or, indépendamment des limitations imposées par la chasse, les activités de nature telles qu'elles sont actuellement pratiquées conservent un caractère artisanal et saisonnier. Différents projets de mise en valeur touristique du domaine ont été étudiés mais n'ont pas abouti jusqu'à présent du fait notamment de l'opposition des chasseurs qui redoutent une ouverture trop large du domaine à des activités nouvelles susceptibles d'attirer un public important.

L'un des atouts majeurs de Chambord, qui en fait un site unique en Europe, est de constituer un domaine clos par un mur d'enceinte. Actuellement, cet atout n'est pas exploité, l'accès au domaine étant ouvert à la circulation publique. Il peut en effet paraître paradoxal que le domaine ait laissé si longtemps la foule des touristes pénétrer gratuitement dans la forêt car ces visites sont coûteuses pour le gestionnaire qui entretient le domaine. Le débat occasionné en 2008 par l'instauration du péage du parking, désormais effectif, a rouvert celui du péage à l'entrée même du domaine.

Un péage aurait un caractère structurant pour le domaine mais il nécessiterait l'intervention d'une loi, compte tenu du fait que les routes qui traversent Chambord sont ouvertes à la circulation publique. Il faudrait en outre prévoir un régime particulier pour les habitants des deux départements concernés.

B - La nécessité d'un projet pour le domaine

Après trois ans et demi d'existence, le moment est venu que l'établissement engage, en liaison étroite avec les ministères de tutelle, une réflexion pour définir un projet qui intègre toutes les composantes du domaine (château, forêt, village) et qui permette de répondre aux questions suivantes :

- quelle logique doit présider à l'ameublement du château?
- si la vocation environnementale du domaine de Chambord devait être affirmée, quelles en seraient les implications sur les conditions d'accès au domaine forestier, sur l'aménagement des capacités d'accueil et sur la pratique de la chasse?

Ce projet devrait naturellement inspirer le contrat de performance entre l'Etat et l'établissement qui fait défaut aujourd'hui, le futur document d'aménagement forestier qui couvrira la période 2012-2023 et le projet de réaménagement des espaces de visite du château en cours d'étude.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le nouvel établissement public du domaine national de Chambord avait à faire face à une double exigence :

- en premier lieu, il s'agissait de maintenir la position de Chambord comme monument national de référence. Les conditions dans lesquelles l'établissement a été créé ont donné des moyens suffisants pour y parvenir ;

- en second lieu, il était nécessaire, de définir un projet de développement digne de ce lieu exceptionnel. Il appartient désormais aux ministères de tutelle de faire les choix qui s'imposent pour réaliser les ambitions qui avaient, en 2005, justifié la création de l'établissement public.

A ce titre, la Cour formule les recommandations suivantes :

1) élaborer rapidement un véritable projet pour l'établissement public qui servira de cadre au contrat de performance que l'Etat doit passer avec lui ;

2) définir à l'intérieur du domaine de Chambord les limites précises entre domaine public et domaine privé ;

3) clarifier les relations entre la commune et l'établissement sur la base d'une convention de longue durée ;

4) banaliser l'exercice de la tutelle administrative et financière de telle sorte que les ministères concernés jouent pleinement leur rôle à Chambord ;

5) assurer un meilleur équilibre entre le respect des contraintes de la chasse et la nécessité d'ouvrir la forêt le plus largement au public.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Je partage votre analyse de la nécessité de définir un projet stratégique de développement pour Chambord, qui devrait faire l'objet d'un contrat de performance entre l'établissement et l'Etat. Un premier pas en ce sens a été accompli le 1er octobre dernier par l'organisation d'une journée de réflexion à Chambord avec tous les acteurs concernés, où ont été évoquées toutes les questions fondamentales que vous soulevez dans votre rapport : partage de l'utilisation de la forêt entre réserve de chasse, protection de la nature et accueil du public, projet culturel de l'établissement, amélioration des prestations offertes dans le village et les bâtiments annexes au château, modalités de développement des ressources propres, etc.

J'attache une importance particulière à ce dernier point, dans la mesure où l'établissement devra à l'avenir augmenter significativement sa capacité d'autofinancement s'il veut conduire un projet de développement et un programme de travaux ambitieux pour le domaine.

Mon jugement sur l'action des tutelles, et notamment celle de mon ministère, est en revanche beaucoup plus nuancé que le vôtre. Vous considérez que l'exercice de la tutelle est largement neutralisé par la prééminence de la présidence de la République et illustrez votre propos par la position tenue par mon ministère à l'occasion d'un désaccord survenu en 2007 entre le contrôleur économique et financier et la direction de l'établissement sur des augmentations individuelles de rémunérations.

Cet exemple ne me paraît pas pertinent. La procédure d'arbitrage par le ministre prévue dans l'arrêté de contrôle est apparue tout à fait disproportionnée au retard de l'importance du problème, ce qui a amené à assouplir l'arrêté de contrôle. La solution retenue aurait été la même dans n'importe quel établissement et va d'ailleurs dans le sens du développement du contrôle a posteriori, en substitution du contrôle a priori, que nous poursuivons de manière générale vis-à-vis des établissements publics. Il ne me paraît donc pas significatif d'une faiblesse de la tutelle financière.

De manière générale, mon ministère exerce sa tutelle financière sur cet établissement selon les mêmes procédures que dans les autres établissements publics culturels et entend participer à l'élaboration du projet de développement dans un souci de soutenabilité financière, comme il le fait toujours lors de la négociation de contrats de performance.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU DOMAINE NATIONAL DE CHAMBORD

I – Un cadre institutionnel de fonctionnement particulier

A – Une tutelle largement neutralisée

Le rôle de la Présidence de la République nous semble surestimé par la Cour et n'explique pas la discrétion des tutelles.

***

C'est le Président Georges Pompidou qui est à l'origine du lien particulier existant entre l'Elysée et Chambord. Au moment où il relançait la chasse au gros gibier sur le domaine national, il faisait créer la fonction de commissaire à l'aménagement. Pas véritablement gestionnaire (il n'était même pas, dans les faits, ordonnateur secondaire), le commissaire était surtout l'interlocuteur sur place du responsable des chasses présidentielles à l'Elysée. Un comité de coordination du Domaine national de Chambord, présidé par un proche collaborateur du Chef de l'Etat, se réunissait une fois par an et arbitrait, généralement dans le sens du commissaire, les différends administratifs que celui-ci pouvait rencontrer avec les différentes administrations chargées de la gestion du site. La tradition voulait qu'un nouveau commissaire soit nommé après chaque changement à la tête de l'Etat. Comme la Cour l'a noté, un tel mode de fonctionnement ne permettait ni une gestion cohérente du domaine, ni la mise en œuvre d'un projet de développement.

Si la loi créant l'EPC a pu sembler renforcer l'influence de l'Elysée en plaçant Chambord « sous la haute protection du Président de la République », elle a en réalité permis la banalisation de l'établissement :

- c'est désormais le directeur général de l'EPC qui dispose de la plénitude du pouvoir de gestion, le président du conseil d'administration n'ayant qu'un rôle limité ;

- contrairement au comité de coordination qu'il a remplacé, le conseil d'administration comprend des élus locaux (4) et des représentants du personnel (3) qui, par définition, sont absolument indépendants du pouvoir exécutif ;

- les réunions du conseil d'administration se déroulent à l'Elysée pour des raisons pratiques. La grande majorité des administrateurs sont parisiens et l'expérience – encore tentée récemment – a malheureusement montré qu'il est difficile d'atteindre un quorum en tenant un conseil d'administration à Chambord. Les pré-conseils d'administration qui se

déroulent à Bercy ne diffèrent en rien, pour leur part, de ceux d'établissements comparables ;

- il n'y a, à l'heure actuelle, aucune intervention de la Présidence de la République dans la gestion de Chambord qu'elle soit directe, sous forme d'instructions données à la direction de l'EPC, ou indirecte à travers des pressions exercées sur les tutelles. S'il en allait autrement, l'EPC aurait d'ailleurs pu depuis longtemps faire régler par des interventions élyséennes les tracas administratifs qu'il rencontre comme tout établissement public.

Au total, la présidence du conseil d'administration de l'EPC par un proche collaborateur du Chef de l'Etat s'exerce dans des conditions comparables à celles d'une présidence d'établissement public dans un autre secteur, tout en donnant un contenu juridique à la volonté même du législateur qui a placé l'établissement sous la haute protection du Président de la République. Cette « haute protection », outre le fait qu'elle est prévue par la loi, se justifie pour sa part par le caractère exceptionnel de Chambord, seul domaine royal parvenu jusqu'à nous en l'état.

*

Il est incontestable cependant que les tutelles ne jouent pas pleinement leur rôle vis-à-vis de l'EPC, notamment en termes d'aide et d'orientation stratégique. Mais leur relative discrétion ne relève pas de l'autocensure.

D'une manière générale, et comme l'a souligné le rapport du Sénateur Yann Gaillard[155], le ministère de la culture a du mal à exercer une tutelle efficace sur les établissements publics qui relèvent de sa compétence. S'agissant de Chambord, c'est un fait que la rue de Valois est moins à l'aise pour exercer sa tutelle sur un établissement fréquenté par un tourisme de masse que sur des musées et monuments dont la visite est culturellement plus complexe. Enfin, la tâche du ministère de la culture est compliquée à Chambord par la nécessaire prise en compte des problématiques environnementales, qui sont un élément constitutif essentiel et croissant du domaine et de sa gestion.

155) Rapport sur la tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences (Sénat 2007).

L'existence d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de performances entre l'Etat et l'EPC faciliterait certainement l'exercice de la tutelle, ce que le domaine national souhaite. C'est pourquoi l'établissement travaille depuis plusieurs mois à l'élaboration de ce document, que la Cour recommande à juste titre.

B –La difficile coexistence entre l'établissement et la commune

Les frictions entre la commune et l'EPC sont moins liées au changement de statut du Domaine qu'à la montée en puissance de l'intercommunalité. Leur portée ne doit pas être exagérée.

*

Les compétences de la commune n'ont en rien été touchées par la création de l'EPC. La singularité de Chambord, qui tient à l'absence de territoire communal, est bien antérieure au changement de statut, puisque la commune louait déjà les immeubles nécessaires à son activité aux services des domaines de Loir-et-Cher.

La création de l'établissement public a au contraire plutôt amélioré la situation de la commune. *Alors qu'elle n'avait aucun droit de regard sur la gestion pratiquée par les anciens opérateurs du domaine, la commune est désormais représentée par son maire au conseil d'administration de l'EPC. De même, alors que le maire était seulement officieusement consulté par le commissaire à l'aménagement lors des attributions de logement, l'EPC a créé une commission consultative composée à parité d'élus et de représentants de l'établissement qui se prononce avant la passation de tout bail : l'EPC a systématiquement suivi les avis de cette instance depuis sa création. D'autres améliorations ont été mises en œuvre depuis la création de l'EPC, pour que la commune, ses habitants et ses élus soient davantage considérés et pris en compte (soutien systématique aux initiatives du comité des fêtes de la commune, lettre d'information mensuelle « Camboritos » éditée par l'EPC, invitation systématique de tous les Chambourdins aux grands évènements qui ponctuent la vie du château, mise en avant protocolaire du maire…).*

*

C'est en réalité la montée en puissance de l'intercommunalité qui donne au maire de Chambord le sentiment que ses pouvoirs ont diminué au cours des dernières années. *L'absence de domaine public communal fait au surplus que Chambord ne profite pratiquement pas de réalisations entreprises par la communauté de communes. Le maire ressent donc une frustration compréhensible, qui se traduit par certaines positions de blocage, révélatrices de la crainte de nouveaux changements*

(réticence à la mise en paiement des parkings, refus de la résiliation de la concession relative aux Ecuries du Maréchal de Saxe, dont l'état est vivement critiqué – et à juste titre – par la Cour…).

L'EPC a pris toutes les dispositions nécessaires pour satisfaire la principale revendication du maire, à laquelle la Cour fait allusion dans son projet d'insertion dans le rapport public. Le 16 novembre 2008, le conseil d'administration autorisait en effet la direction de l'EPC à passer une convention d'occupation de longue durée avec la commune, afin de lui permettre d'occuper à titre gratuit les immeubles qu'elle louait auparavant au service des domaines de Loir-et-Cher et qui font désormais l'objet de baux avec l'EPC. Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a adressé à l'EPC le 12 mai 2009 une lettre permettant de lever les obstacles administratifs à une telle convention. Le conseil d'administration du 26 novembre 2009 devrait autoriser définitivement la signature de cette convention. Une seconde convention pourrait utilement compléter le dispositif, comme la Cour le propose d'ailleurs, en réglant les sujets d'intérêt commun (gestion de l'eau potable, logement social). L'implication du Préfet de Loir-et-Cher dans cette démarche paraît essentielle puisque c'est jusqu'à présent en vain que l'EPC a tenté de passer une convention sur la gestion de l'eau avec la communauté de communes.

L'EPC tient à rappeler qu'il est fondamental, pour l'avenir de Chambord, qu'un seul propriétaire soit responsable de l'ensemble du Domaine. Chambord est le seul domaine royal parvenu jusqu'à nous dans sa complète intégrité : château, village, forêt, réserve et mur d'enceinte. Si l'on veut préserver cette situation unique et exceptionnelle, et même lui rendre toute sa cohérence à l'occasion du futur projet d'établissement (cf. infra), il convient de ne pas porter atteinte au choix du législateur d'un propriétaire unique.

II – Une gestion patrimoniale perfectible

A – Une gestion de la forêt liée aux contraintes de la chasse

Même si le désir réel de fréquentation de la forêt par le grand public ne doit pas être surestimé, il est exact que celui-ci ne profite pas, dans de bonnes conditions, de l'exceptionnel patrimoine naturel de Chambord. Cela est toutefois moins dû à la superficie de la zone ouverte au public qu'à son emplacement. La partie de la forêt actuellement ouverte (1 000 hectares sur 5 400, comprenant pas moins de 40 kms de chemins forestiers) n'est en effet ni la plus belle, ni la plus intéressante. Elle est, de plus, relativement éloignée du château et pas du tout signalée, ce qui réserve sa fréquentation aux habitants de la région connaissant bien Chambord.

Comme cela a été indiqué à la Cour pendant le contrôle, ***un projet de redécoupage de la partie de la réserve ouverte au public*** *est d'ores et déjà en cours. Il permettra d'offrir aux visiteurs un accès direct et bien signalé, à partir du monument, à des espaces naturels plus divers, mêlant zones sèches et zones humides, taillis sous futaies et prairies. Des parcours pédestres seront aménagés et une signalétique pédagogique donnera aux visiteurs la possibilité de se familiariser avec la gestion d'une forêt domaniale, de s'initier aux problématiques sylvicoles et de prendre connaissance, in situ, des enjeux d'une gestion durable soucieuse des équilibres écologiques. Le partage entre les contraintes de la préservation de la faune et de la flore sauvages et l'ouverture de la réserve au public sera ainsi rééquilibré.*

Une Maison de la nature*, qui pourrait être implantée dans les Ecuries du Maréchal de Saxe, c'est-à-dire à proximité du château et en bordure de forêt, et devrait s'inspirer de la zone d'accueil du parc national de Hogge-Veluwe aux Pays-Bas, permettrait en outre de conduire naturellement les visiteurs du château vers la réserve, ce qui n'est pas le cas actuellement. Elle mettrait en exergue, en complémentarité avec le château (cf. infra), la vocation initiale de Chambord tel que François 1er l'avait conçu – pavillon de chasse au cœur d'une forêt giboyeuse – tout en donnant aux visiteurs les outils nécessaires à la compréhension des grands débats de nos sociétés sur le développement durable.* ***Chambord s'inscrirait ainsi dans l'avenir tout en respectant pleinement sa vocation passée****. Le conseil d'administration de l'EPC, réuni sur place le 1er octobre 2009, a approuvé l'ébauche d'un tel projet d'aménagement à vocation touristique, pédagogique, culturel et environnemental.*

B – L'hétérogénéité des collections

L'EPC partage pleinement l'analyse de la Cour selon laquelle l'aménagement intérieur du château est beaucoup trop hétérogène, d'un intérêt très inégal, et manque de cohérence. De fait, le nombre de visiteurs qui pénètrent dans le parc sans visiter le château est élevé, ce qui s'explique notamment par l'insuffisance d'intérêt muséographique de l'intérieur du bâtiment, à laquelle les nombreuses expositions temporaires organisées depuis la création de l'EPC ne peuvent totalement suppléer. ***C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration d'un projet de développement pour l'établissement, une partie des réflexions est naturellement consacrée à la question de l'aménagement du château.***

Si la Renaissance est certainement l'un des angles à privilégier, il ne faut pas en sous-estimer les difficultés concrètes : d'une part, le nombre de pièces à meubler est considérable et leur taille parfois immense ; d'autre part, la reconversion des nombreuses salles XVIII^{e} et XIX^{e} suppose d'importants investissements ; enfin, il n'y a quasiment pas de mobilier Renaissance disponible dans les collections de l'Etat, à la fois parce qu'il y avait très peu de meubles à l'époque et parce que l'essentiel est déjà exposé au château d'Ecouen. Les conclusions du groupe de travail constitué sur ce sujet en 2008, à l'initiative de l'établissement, avec le ministère de la culture se sont révélées très nettes en ce sens, même si l'EPC regrette que le travail n'ait pas davantage été approfondi faute d'impulsion du ministère. Quant à faire appel aux biens disponibles sur le marché, cela paraît à la fois inabordable pour l'établissement et de très longue haleine, les quantités en vente étant très limitées pour les raisons évoquées ci-dessus.

Cela ne signifie pas pour autant que l'EPC aurait renoncé à se doter d'un projet scientifique et culturel plus ambitieux, pour le public comme pour le patrimoine, autour de la mise en valeur de l'idéal de la Renaissance. *A cet effet, afin de déboucher dans des délais raisonnables sur un projet cohérent, l'EPC a dégagé sur le budget 2010 les crédits nécessaires à l'embauche, pour un an, d'un conservateur du patrimoine. Le parcours de visite, à l'intérieur du château, devra très certainement être revu, comme le suggère la Cour.*

*

La chasse et la nature ne sont pas incompatibles avec cette recherche d'une meilleure mise en valeur du château de François 1er. *Au contraire, elles font pleinement partie de l'identité historique de Chambord et de l'idéal de la Renaissance. C'est pourquoi la présence d'un musée de la chasse au sein du château, loin de constituer un handicap, nous semble constituer une chance. Il pourrait servir, sous une forme sans doute à réétudier en lien avec la création de la Maison de la nature, de noyau dur à une valorisation plus forte du rôle et de l'importance de la nature pour les contemporains de François 1er.*

Par ailleurs, l'EPC n'estime pas avoir fait une erreur en accueillant la maquette du Temple du Ciel offerte à la France par Madame Chan Laiwa. Ce monument présente des points communs avec Chambord, aussi bien en ce qui concerne l'époque de sa réalisation que les valeurs dont il s'inspire. Sur un plan économique, la présence de la maquette ne peut qu'attirer à Chambord un public chinois toujours avide de retrouver des éléments de sa propre culture à l'étranger, et en forte croissance, tandis que des actions de mécénat avec des partenaires

chinois sont en cours de préparation. Seule la dégradation passagère des relations franco-chinoises n'a pas permis, à ce jour, de les concrétiser.

C – Une gestion des biens passive

La première zone qui pose problème est celle des commerces et de l'hôtel. La pauvreté des prestations et l'apparence extérieure médiocre de ces établissements, qui sont en situation de monopole, nuisent d'autant plus à l'image du domaine que la Place Saint-Louis, où ils sont implantés, est un passage obligé pour les visiteurs. L'erreur commise il y a des décennies par le service des domaines, de passer des baux commerciaux plutôt que de délivrer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public, prive actuellement l'EPC de tout moyen de pression vis-à-vis des commerçants de Chambord.

*Une proposition faite aux exploitants de l'hôtel Saint-Michel, qui consistait à signer un nouveau bail plus proche du régime de la concession, comprenant un intéressement de l'EPC à l'évolution du chiffre d'affaires, a été déclinée. Incités par l'EPC à faire des efforts (renouvellement des offres, ouverture plus tardive les soirs de spectacle), les commerçants ont jusqu'à présent refusé de modifier leurs confortables habitudes. De même, l'arrivée de nouveaux commerces de qualité, à l'initiative de l'EPC (le « Palet Sologno*t *» et l'Univers Léonard »), n'a pas mis fin, comme on pouvait l'espérer, à l'inertie des exploitants. A chaque fois qu'il organise une réunion avec les commerçants, l'EPC est, de plus, accusé de pratiquer une concurrence déloyale à leur égard à travers la librairie-boutique du château dont le chiffre d'affaires est en constante augmentation.*

Dans un tel contexte, seule la qualification de la Place Saint-Louis comme partie intégrante du domaine public, serait à même de faire évoluer une situation très dommageable pour l'EPC et l'image de Chambord. *L'EPC dispose d'arguments juridiques solides pour justifier cette requalification et transformer les baux commerciaux actuels en conventions d'occupation précaire. Il reste cependant qu'une bataille juridique longue et coûteuse pourrait s'ensuivre. La solution consistant à faire qualifier le domaine public par la loi serait donc à la fois plus simple, plus sûre et plus rapide.*

*

S'agissant des Ecuries du Maréchal de Saxe, ***le conseil d'administration a approuvé le projet consistant à faire construire une Maison de la nature sur cet emplacement, ainsi que, si cela s'avère possible, un hôtel de qualité, aux normes Haute Qualité Environnementale (HQE), d'une capacité supérieure à celle de l'hôtel Saint-Michel****. Le problème de l'hébergement est réel à Chambord comme*

d'ailleurs dans le reste de la région, et empêche concrètement la réalisation de nombreux projets, en particulier de nature événementielle. Les conditions sont donc réunies pour mettre fin à la concession actuelle des Ecuries du Maréchal de Saxe et réhabiliter le site, tout en procurant de nouvelles recettes à l'établissement.

III – Une stratégie de développement à définir

L'EPC partage pleinement la conclusion de la Cour selon laquelle il convient désormais de doter le Domaine d'un véritable projet d'établissement, ambitieux, porteur, adossé à un contrat de performances.

Après une phase de réflexion interne à l'équipe de direction et au personnel de Chambord, ***une réunion exceptionnelle des membres du conseil d'administration, du conseil d'orientation et de la commission des collections s'est déroulée sur le site le 1er octobre 2009 afin de définir les contours de ce projet.***

Deux axes forts ont été retenus :

- *le premier consiste à* ***refaire de Chambord le château de François Ier****. Si les divers propriétaires du monument au cours du temps présentent tous, à un titre ou un autre, un intérêt historique, aucun n'est un personnage assez fort pour être identifié au lieu. Le parti « Renaissance » doit dès lors être confirmé, même si sa mise en œuvre supposera une certaine créativité (cf. supra) ;*
- *il s'agira, en second lieu, d'affirmer la* ***vocation environnementale de Chambord****. Cette évolution majeure n'est pas antinomique avec la préservation de la flore et de la faune sauvages, et la régulation de cette dernière par la chasse. Elle devrait contribuer de manière décisive au développement du domaine par l'attraction d'un tourisme vert en augmentation constante, et à son rayonnement par la mise en valeur d'un savoir-faire hors du commun en matière environnementale.*

Naturellement, la vocation environnementale de Chambord trouverait une expression particulièrement exemplaire, significative et attractive si le domaine pouvait être réservé, en tout ou partie, à la circulation à pied, à vélo, et en voiture électrique pour les personnes à mobilité réduite. Un domaine sans voiture constituerait à n'en point douter l'idéal absolu pour Chambord, plus encore que l'installation de péages à l'entrée du domaine qui limiterait certes la circulation, mais ne la supprimerait pas totalement. Ce projet, auquel l'établissement, son conseil d'administration ainsi que son conseil d'orientation ont beaucoup réfléchi, se heurte toutefois à la nécessité d'installer des parcs de

stationnement à l'entrée du domaine, et surtout de trouver une solution de circulation pour les habitants des villages riverains et, plus généralement, pour tous ceux qui traversent régulièrement le domaine pour des raisons professionnelles ou familiales. S'il convient donc de poursuivre la réflexion sur ce projet à n'en point douter d'avenir, les difficultés politiques et pratiques de sa mise en œuvre ne peuvent être sous-estimées.

A moyen terme, un nouveau projet muséographique pour le château, l'affirmation de la vocation environnementale du domaine et la recherche d'une meilleure articulation entre le château et la réserve, permettant de faire vivre, aux yeux du grand public, la totale complémentarité historique des deux dans l'esprit de François 1er, fondateur de Chambord, constituent déjà des objectifs ambitieux susceptibles de promouvoir fortement le développement de l'EPC et sa notoriété.

La RATP : un bilan financier déséquilibré

PRESENTATION

La RATP est, avec la SNCF (Transilien), une des deux grandes entreprises de transport collectif en Ile-de-France. Etablissement public de plus de 40 000 salariés, elle a fonctionné de longue date dans un cadre juridique qui a fait l'objet de plusieurs changements majeurs depuis 1946 et qui peine à trouver sa stabilité.

La relation de la RATP avec l'autorité organisatrice des transports, le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), est complexe et la réforme de cet établissement public n'a pas été mise à profit pour la clarifier. Les ambiguïtés juridiques et comptables qui en sont une des manifestations sont anciennes. Elles concernent tant la propriété des infrastructures que les écritures au bilan de la RATP ou le portage de la dette.

Tant que l'Etat exerçait un pouvoir de contrôle à la fois sur le STIF et sur la RATP, la clarification paraissait pouvoir attendre. La situation s'est compliquée avec le changement de statut du STIF, l'introduction de nouvelles normes comptables et la perspective, lointaine mais réelle, de l'ouverture à la concurrence. En effet, à l'issue d'une période de transition, le règlement de 2007 impose la mise en concurrence des lignes nouvelles et la remise en concurrence périodique des réseaux ou lignes existants. A cet effet, il limite la durée des contrats de service public pour l'attribution de tous droits exclusifs d'exploitation, à 10 ans pour les bus et 15 ans pour les transports de voyageurs par chemin de fer ou autres modes ferroviaires (métro, tramway). Il impose donc une clarification de la propriété des infrastructures qui ne seront plus à la disposition exclusive d'une seule entreprise exploitante de

transports sans limitation de durée, mais pour 30 ans au plus. Il impose aussi de mettre en perspective les solutions qui pourront être apportées à la dégradation constatée de la situation financière de la RATP.

L'ouverture à la concurrence met enfin en cause le modèle économique de la RATP, entreprise endettée qui n'a dans la période récente obtenu que des gains de productivité faibles alors qu'elle finançait et exploitait des investissements essentiels pour la région en termes socio-économiques mais pas forcément rentables en termes financiers. Les modifications du contexte dans lequel la RATP exerce son activité seront d'autant plus sensibles que les mesures annoncées concernant les transports collectifs en Ile-de-France et dans le Grand Paris entraîneront à terme l'attribution de nouvelles lignes.

I - La nécessaire clarification de la propriété des immobilisations

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, a introduit la région parmi les membres du syndicat des transports parisiens et l'a renommé Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF). Cet établissement public a ensuite été décentralisé par la loi du 13 août 2004 à partir du 1er juillet 2005. Son conseil d'administration n'est plus composé que d'élus locaux et il ne relève plus de l'Etat. Cette réforme présente l'avantage, par rapport aux autres régions, de faire d'un organisme unique le responsable de la quasi-totalité des transports collectifs dans la région ; mais les rôles respectifs de l'autorité organisatrice des transports et de la RATP restent juridiquement mal déterminés.

A - La propriété des infrastructures: une situation complexe, héritée du passé

La loi du 21 mars 1948 a mis à la disposition de la RATP les biens concédés ou affermés aux deux sociétés auxquelles elle succédait, sans lui transférer la propriété du réseau existant, appartenant à la ville de Paris et au département de la Seine. Le 1er janvier 1968, la propriété des lignes de métro existantes, exploitées par la RATP, a été transférée au syndicat des transports parisiens (STP), prédécesseur du STIF.

L'article 6-1 du cahier des charges, approuvé par décret du 4 juin 1975 et non actualisé en fonction de l'évolution du réseau, a réparti les biens immobiliers affectés aux exploitations de la RATP en trois catégories, sans prévoir la propriété des lignes nouvelles :

- des biens appartenant à l'Etat, constitués par les voies ferrées d'intérêt général, composant le réseau régional (c'est-à-dire les lignes A et B du RER);
- des biens appartenant au STIF, constitués, d'une part, par les lignes du métro construites avant le 1er janvier 1968 et, d'autre part, «*par les prolongements…des lignes du métro urbain réalisés ultérieurement*»;
- des biens appartenant à la RATP, «*acquis ou construits par elle-même pour son propre compte*».

Cette répartition n'a que l'apparence de la simplicité compte tenu des nombreux aménagements intervenus dans les infrastructures et qui l'ont été sur financement de la RATP.

Le rapport d'expertise d'avril 2004, établi par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées, sur le régime économique et patrimonial des biens immobiliers affectés à la RATP, dit «rapport Guillaume», fournit, s'agissant de la propriété des infrastructures mises à disposition de l'établissement public, l'évaluation suivante :

- l'Etat pour les lignes incorporées au RER (7 % de la valeur nette comptable);
- le STIF pour les lignes de métro construites avant 1968 (44 % des actifs);
- la RATP pour le reste (49 % des actifs), et notamment les prolongements de ligne, avec toutefois quelques exceptions.

Au demeurant, les textes étaient suffisamment ambigus avant la réforme du STIF pour qu'on puisse se demander si la RATP n'était pas seulement affectataire des lignes de son réseau sans être propriétaire d'aucune d'entre elles.

En tout état de cause, avec la réforme de 2004-2005, le STIF s'est vu reconnaître le droit de déterminer la propriété des lignes nouvelles. De fait, lorsqu'il est amené à désigner la RATP comme maître d'ouvrage, il veille à conclure avec elle une convention de rétrocession de propriété des biens concernés.

En revanche, si le décret du 1er août 2006 indiquant les immeubles entrant dans le patrimoine du STIF à la date du 1er juin 2005, précisait que celui-ci était propriétaire d'une partie des biens affectés aux exploitations confiées à la RATP, ce décret ne reconnaissait pas sa propriété sur les prolongements de lignes de métro réalisées antérieurement, sur la ligne Météor, sur les lignes du RER, ni sur les lignes de tramway construites sur voirie. Le recours formé par le STIF contre ce décret a été rejeté.

Ainsi, le régime de la propriété des infrastructures affectées à la RATP était disparate en raison de la multiplicité des propriétaires (Etat, STIF, RATP). Il en est résulté une dichotomie entre le réseau initial du métro, transféré au STIF, et les prolongements de lignes, qui ne l'ont pas été. Il n'était pas cohérent d'un texte à l'autre (décret approuvant le cahier des charges de la RATP et décret délimitant le patrimoine du STIF). Il ne règlait pas clairement le statut des lignes nouvelles, mais laisse au STIF la faculté de s'en réserver la propriété.

La loi du 8 décembre 2009 (article 5) vient de clarifier le régime de propriété des infrastructures utilisées par la RATP et met fin à son caractère disparate puisque les biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la régie et appartenant au STIF ou à l'Etat lui sont apportés en pleine propriété le 1er janvier 2010.

De façon plus générale, la RATP est reconnue à la fois comme exploitant de réseau et comme gestionnaire d'infrastructure, cumulant ainsi des fonctions réparties ailleurs entre la SNCF et RFF.

B - Le traitement comptable des immobilisations : le risque d'une remise en cause

a) Avant le 1er janvier 2005

Jusqu'en 2005, seuls pouvaient en principe être inscrits à l'actif du bilan les biens ou les droits réels dont l'entreprise était propriétaire. Le critère de la propriété juridique était donc déterminant.

Malgré cette réglementation, la RATP a toujours comptabilisé en immobilisations corporelles les biens appartenant au STIF ou à l'Etat et mis à sa disposition. Elle justifiait cette pratique comptable dans l'annexe aux comptes sociaux en précisant que «*conformément à son cahier des charges, la RATP assume l'entretien et le renouvellement de toutes ces immobilisations et les inscrit donc logiquement à son actif, dans une optique de bilan de service public*». Cette pratique, contraire aux règles et principes comptables, faussait ses comptes.

L'enjeu était important puisque, comme il a été indiqué, les infrastructures et équipements dont la RATP est propriétaire ne représentaient que quelque 49 % de la valeur nette comptable inscrite à son bilan au 31 décembre 2003.

b) Depuis le 1er janvier 2005

Le règlement comptable CRC 2004-06 a modifié les règles de comptabilisation des actifs. Il indique que la propriété juridique n'est plus le critère de comptabilisation des immobilisations. La notion de contrôle s'est substituée à la propriété juridique. Le contrôle du bien suppose que l'entité ait la maîtrise des avantages en résultant et qu'elle assume tout ou partie des risques y afférant.

Les modalités contractuelles qui, aux termes de la convention du 27 novembre 1972 conclue entre le Syndicat des transports parisiens et la RATP relative aux biens affectés à celle-ci, confèrent à le RATP la responsabilité d'entretien et d'amélioration, peuvent être considérées comme lui donnant un pouvoir de contrôle sur les actifs. Mais cette compétence est limitée, car la fixation de l'offre de transport, la tarification et le choix des investissements relèvent du STIF.

c) Les effets de l'ouverture à la concurrence

Si l'inscription à l'actif du bilan de la RATP de l'ensemble des infrastructures qu'elle exploite est admissible, même si elle peut prêter à discussion tant que les biens sont mis à la disposition de l'entreprise sans limitation de durée, la situation change avec l'application du règlement européen OSP.

Le règlement du 23 octobre 2007 relatif aux obligations des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement OSP, définit les conditions dans lesquelles les entreprises de transport peuvent conserver les trafics qu'elles exploitent sans mise en concurrence, ainsi que les modalités de l'ouverture future à la concurrence. A cet effet, elle définit la notion de contrats de service public en vertu de laquelle les opérateurs de transports urbains peuvent exercer leurs activités.

Les contrats de service public attribués sans mise en concurrence avant le 26 juillet 2000 «conformément au droit communautaire et au droit national», peuvent se poursuivre pendant 30 ans. C'est le cas, pour la RATP, du métro, du RER, du réseau principal de bus et des lignes initiales de tramway T1 et T2. La question n'est pas tranchée de savoir si le point de départ des 30 ans est le 26 juillet 2000 ou le 9 décembre 2009, date d'application du règlement OSP. En revanche, les contrats attribués sans

mise en concurrence entre le 26 juillet 2000 et le 3 décembre 2009 ne peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration que «pour autant qu'ils aient une durée limitée (…)»: les lignes de tramway attribuées à la RATP depuis la mi-2000 devront ainsi être remises en concurrence au terme de 15 ans d'exploitation, notamment le tramway T3 en 2021. Les prolongements de lignes posent un problème à part.

En tout état de cause, les dispositions de la loi du 8 décembre 2009 imposeront de modifier très sensiblement la présentation du bilan de la RATP.

II - La permanence de la dette de la RATP

L'endettement financier net de la RATP s'élevait à 4 294 M€ au 31 décembre 2007 et avait progressé de 470 M€ (+12 %) par rapport à 2000. Il représentait 14 mois de chiffre d'affaires et 88 % des capitaux propres à cette date. Cet endettement pose problème moins en termes de ratio bilanciel que du fait de l'incapacité de la RATP à dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour rembourser ses emprunts et renouveler ses équipements. De plus, son attribution à la RATP peut être discutée.

A - Une dette dont l'attribution à la RATP peut être discutée

Alors qu'elle ne possède formellement qu'environ la moitié des infrastructures qu'elle opère, la RATP porte pour des raisons historiques, l'essentiel de la dette qui a permis de les réaliser.

Outre ses investissements propres, qu'elle a déjà du mal à autofinancer, la RATP participe en effet au financement des projets de transport collectif inscrits au contrat de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, à hauteur moyenne de 20 % pour les infrastructures (contre 10 % pour la SNCF et Réseau ferré de France-RFF), et finance à 100 % les investissements associés de matériel roulant sur la durée de vie des infrastructures. Les charges d'amortissement de sa quote-part de financement des infrastructures et de la totalité des achats du matériel roulant sont, certes, prises en compte dans le contrat avec le STIF, comme faisant partie des coûts de production de l'entreprise, de même que les frais financiers d'emprunts, couverts par la contribution forfaitaire versée par le STIF ; mais ces charges sont excessives pour une entreprise de transport dont elles entretiennent, voire accroissent, l'endettement.

En province, à l'exception des concessions auxquelles la situation de la RATP n'est pas assimilable, de même que dans le cas des opérateurs privés en Ile-de-France, les exploitants des réseaux de transport public urbain ne financent pas les infrastructures et ne contribuent que pour partie au financement de leur matériel roulant (50 % pour les extensions du réseau et 66 % pour le renouvellement ultérieur) ; l'essentiel des investissements est pris en charge par l'autorité organisatrice des transports.

En Ile-de-France, la charge du STIF est d'autant plus allégée que l'Etat subventionne les sites propres de bus à 50 % et les infrastructures lourdes à 30 %. De nombreuses occasions ont été manquées pour mettre fin à cette anomalie, notamment en 2005, avec la réforme du STIF. Il a fallu 2007, avec le CPER 2007-2013, pour que le régime de financement de la RATP évolue.

A la différence de la SNCF, il n'y a pas eu sur la dette de la RATP d' « opération-vérité ».

Une telle opération aurait pu ou pourrait, au sein de la dette actuelle, distinguer une dette de l'entreprise et une dette de service public, laissée à la charge de la collectivité. En attendant une nouvelle répartition de la dette entre collectivités publiques, celle-ci pourrait être qualifiée de «maastrichtienne» dans la mesure où le risque existe qu'en dernier recours, son remboursement incombe à ces collectivités, et ce bien que le qualificatif ne s'applique pas en principe à un établissement public à caractère industriel et commercial. A défaut, on ne pourrait que la qualifier de "dette orpheline".

Des mesures portant sur l'attribution de la dette actuellement portée par la RATP sont d'autant plus nécessaires que les droits de l'entreprise, qui étaient perpétuels et pouvaient expliquer une dette perpétuelle, ne le sont plus du fait du règlement européen qui limite à 30 ans les droits d'exploitation et modifie ainsi la situation.

B - L'insuffisance de la capacité d'autofinancement

a) Les ratios financiers

La politique active de gestion de la dette, l'allongement des durées d'amortissement qui a permis de reporter certains investissements de renouvellement et d'en décaler la charge, ainsi que le report de nombreux projets d'investissement sur la fin de la période expliquent l'amélioration sensible des ratios financiers entre 2001 et 2007, bien que le niveau de ces ratios soit encore très loin des valeurs standards :

- le ratio endettement financier net/capacité d'autofinancement (capacité d'endettement) a été ramené de 8,37 en 2000 à 6,87 en 2007, encore loin de la norme standard des 3 à 4 ans d'autofinancement pour amortir la totalité de la dette ;
- le ratio endettement financier net/capitaux propres (incluant les subventions d'investissement) mesuré en fin d'exercice a été ramené de 1,26 en 2000 à 0,88 en 2007;
- le ratio frais financiers/endettement financier net reste stable sur la période sous revue, de l'ordre de 4,8 %.

Tableau de financement (en M€)

Année	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Investissements (A)	540	565	623	720	790	868	933	1011
Ressources long terme (B), dont :	575	554	630	662	720	826	806	891
Subvention d'investissement	*457*	*465*	*473*	*491*	*539*	*556*	*616*	*691*
Subvention d'investissement	*58*	*78*	*118*	*162*	*173*	*192*	*218*	*193*
Besoin de financement lié aux investissements (A) - (B)	-35	11	-7	58	70	42	127	120
Variation du besoin de financement court terme et des autres emplois long terme (C)	166	59	15	-64	30	30	-35	71
Variation de l'endettement net (A) - (B) + (C), dont :	131	70	8	-6	100	72	93	191
Emprunts émis sur l'exercice	*460*	*498*	*296*	*139*	*253*	*285*	*342*	
Remboursements des emprunts	*-594*	*-353*	*-404*	*-70*	*-332*	*-291*	*-206*	

Source : RATP

b) L'insuffisance de l'autofinancement

Les perspectives d'autofinancement ne laissent pas entrevoir la possibilité pour l'entreprise de rembourser seule cette dette.

Par référé du 19 mars 2004 aux trois ministres de tutelle, puis dans son rapport public particulier d'avril 2005 sur les transports publics urbains, la Cour avait déjà souligné que «*la situation de la RATP est…illustrative de modalités de financement qui reportent sur le futur la charge du financement…l'entreprise est en réalité incapable de dégager, au-delà de l'autofinancement de son programme propre d'investissements, les ressources lui permettant d'engager le remboursement de sa dette actuelle…*».

La RATP est entrée à partir de 2004 dans une phase de renouvellement du matériel roulant et, pour la première fois en 2006, sa capacité d'autofinancement n'a plus suffi à financer son programme propre d'investissements, qu'il s'agisse des investissements liés à l'extension du réseau et laissés à la charge de l'EPIC ou de ceux liés au renouvellement du parc actuel de matériel roulant (cf. tableau de financement ci-dessus). Cette situation risque de s'aggraver dans l'avenir puisque les prévisions de renouvellement du matériel, avant même les mesures du plan de relance, font apparaître une dépense qui va doubler en quelques années, passant d'une moyenne annuelle de 180 M€ sur la période 2000-2005 à quelque 360 M€ sur la période suivante.

Les ressources attendues ne laissent pas prévoir une capacité d'autofinancement adaptée. La tendance des dernières années a été d'étendre la gratuité accordée à des catégories de la population et de développer des titres de transport longs. Il en résulte que l'usager ne contribue qu'à concurrence de moins de 30% au coût du service, ce qui fait porter la charge sur les employeurs, sur le contribuable et finalement sur l'endettement.

La RATP, faute de capacités d'autofinancement suffisantes, est contrainte d'emprunter pour rembourser ses emprunts. Elle en fait une analyse lucide : à l'automne 2006, un groupe de travail créé par son conseil d'administration a établi que la dette de la RATP «*…provient donc du fait que le mode de financement de l'exploitation ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette contractée pour financer les investissements et n'apporte jamais les ressources financières nécessaires*». Le cas du tramway T3 illustre l'effet du mode de financement des investissements, tel que «*la dette, qui prend naissance dès l'investissement du matériel et des infrastructures, s'accentue par la suite, au fil des dépenses de renouvellement des immobilisations, par*

insuffisance de capacité d'autofinancement générée et non-renouvellement des subventions versées à l'origine.»

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

En conclusion, trois points doivent être soulignés :

- la RATP n'était jusqu'au 1er janvier 2010 réellement propriétaire que de la moitié des infrastructures qu'elle gère et qu'elle inscrit à son bilan ;

- elle porte néanmoins l'essentiel des dettes qui ont permis de les financer ;

- elle ne sera très vraisemblablement pas en mesure dans les années qui viennent de rembourser ces dettes qui ont à l'inverse tendance à s'accroître.

Le changement de contexte juridique et comptable et, ultérieurement, la dynamique concurrentielle remettent en cause le modèle économique de la RATP. Les grandes potentialités de l'entreprise ne lui permettent pas de surmonter son endettement excessif par rapport à ses résultats financiers et de financer ses équipements futurs. Cette situation posait les questions, étroitement liées, de la répartition des immobilisations comme des dettes avec le souci de mettre en cohérence les unes et les autres ainsi que celle du partage de la charge, à la veille d'importants investissements.

Dans les années récentes, la RATP a eu davantage recours à un endettement qui, sans avoir encore atteint ses limites, ne peut indéfiniment se poursuivre. Les investissements considérables prévus dans les années à venir pour satisfaire des besoins croissants exigent de trouver un équilibre soutenable entre l'usager, ou certains usagers, le contribuable, et l'amélioration de la performance de l'entreprise.

La loi du 8 décembre 2009 réunit sur le même organisme, en l'occurrence la RATP, la propriété des infrastructures et les dettes. Il fait de la RATP non seulement l'exploitant du métro, mais aussi le gestionnaire de l'infrastructure du réseau. Autrement dit, il lui confie non seulement la propriété des voies ferrées de transport urbain en Ile –de-France, sous réserve de celles qui sont gérées par Réseau Ferré de France, mais il lui en confie la responsabilité au-delà de la période où

elle sera seule autorisée à y faire circuler des trains. La RATP assure désormais pour ce réseau la mission confiée à RFF pour le réseau ferroviaire national. En revanche, le statut de la dette n'est pas modifié; il n'est pas créé de distinction entre dette d'entreprise et dette de service public.

La loi du 8 décembre 2009 lui ayant donné satisfaction sur l'importante question de la propriété des immobilisations, la Cour formule les recommandations suivantes :

1 - Assurer un apport financier à la réalisation des infrastructures de l'entreprise analogue à celui dont bénéficient les entreprises de transport public équivalentes en dehors de l'Ile-de-France.

2 - Etudier, à l'instar de ce qui a été fait pour la SNCF, la distinction entre une dette remboursable par l'entreprise et la dette qu'elle ne sera pas en mesure de rembourser, en faisant clairement prendre en charge cette dernière par la collectivité au titre du financement des contraintes du service public proprement dites.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS

L'insertion de la Cour des comptes sur «La RATP : un bilan financier déséquilibré » porte principalement sur le régime juridique des actifs contrôlés par la RATP et sur la dette de l'entreprise.

Nous partageons globalement les conclusions et les recommandations de la Cour. L'article 5 de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports nous semble, au moins partiellement, mettre en œuvre ces recommandations.

1/ Le régime juridique des actifs

S'agissant des actifs contrôlés par la RATP, la Cour estime que leur régime de propriété doit être clarifié. L'article 5 de la loi précitée procède à cette clarification.

Cet article a pour objet principal d'adapter l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit règlement OSP), qui est entré en vigueur le 3 décembre dernier. Il prévoit notamment l'obligation pour le STIF d'attribuer après appel d'offres l'exploitation des nouveaux services de transport institués à compter du 3 décembre 2009. Il fixe également, conformément à l'article 8§3 du règlement OSP, des échéances aux droits d'exploitation des services qui sont actuellement assurés par la RATP (jusqu'au 31 décembre 2024 pour les bus, jusqu'au 31 décembre 2029 pour les tramways et jusqu'au 31 décembre 2039 pour les métros et les lignes de RER exploitées par l'entreprise).

Dans le cadre de cette ouverture à la concurrence, et afin de garantir la sécurité, l'interopérabilité et la continuité du système ferroviaire, la loi reconnaît à la RATP la responsabilité de la gestion des infrastructures de métro et des lignes de RER exploitées par l'entreprise. La loi garantit à l'ensemble des opérateurs un accès au réseau dans des conditions transparentes et non discriminatoires et prévoit la séparation comptable des activités exercées par la RATP en tant que transporteur de celles exercées en tant que gestionnaire de réseau.

A cette occasion, il est apparu nécessaire au Gouvernement de clarifier la situation juridique des actifs contrôlés par l'entreprise dont la

propriété était, jusque là, répartie entre le STIF, l'Etat et la RATP. Ainsi, la loi transfère à celle-ci la propriété des actifs constitutifs de l'infrastructure appartenant à l'Etat et au STIF. La loi clarifie également le régime de propriété de l'ensemble des autres actifs figurant au bilan de l'entreprise :

- *les bâtiments affectés à des activités administratives, sociales ou de formation (dont le siège de l'entreprise) qui appartiennent au STIF et qui figurent au bilan de l'entreprise sont également transférés à la RATP, contre indemnisation du STIF ;*
- *la loi transfère au STIF, dès le 1er janvier 2010, la propriété juridique du matériel roulant appartenant à la RATP, l'entreprise en conservant le contrôle économique jusqu'à l'échéance de ses droits d'exploitation. Le matériel roulant sera, dès ce moment, remis au STIF afin de lui permettre de le mettre à la disposition des nouveaux exploitants qu'il choisira ;*
- *la loi prévoit que le STIF pourra faire jouer un « droit de reprise » sur un ensemble de biens dont il pourrait juger utile qu'ils soient mis à disposition des futurs exploitants, comme par exemple des dépôts de bus. La propriété juridique de ces biens est actuellement répartie entre la RATP et le STIF. La loi transfère à la RATP au 1er janvier 2010, contre indemnité, les biens relevant de cette catégorie qui appartiennent au STIF. Celui-ci pourra faire jouer son « droit de reprise » sur tout ou partie de ces biens à l'issue des droits d'exploitation de la RATP.*

Ainsi, les actifs qui sont nécessaires à l'entreprise pour lui permettre d'exercer les missions qui lui incombent (infrastructures et bâtiments administratifs) lui appartiendront en pleine propriété. Les autres actifs (matériels roulants et éventuellement certains biens de reprise) appartiendront en pleine propriété au STIF à l'issue des droits d'exploitation de la RATP afin de pouvoir être mis à la disposition d'autres exploitants.

Nous ne partageons pas l'analyse de la Cour qui semble contester, au moins jusqu'en 2005, que la RATP ait porté dans son bilan les biens dont la propriété juridique relevait du STIF. L'ensemble des textes juridiques régissant l'utilisation de ces biens donne bien à l'entreprise un contrôle économique sur ces actifs - et sur les revenus générés par leur exploitation - et met à sa charge les obligations du propriétaire. La situation de la RATP à l'égard des biens en cause s'apparente à celle d'un concessionnaire de service public qui, sans être juridiquement le plein propriétaire des actifs en cause, ne les inscrit pas moins à son bilan. Il en va de même de la SNCF en sa qualité de gestionnaire des gares.

Par ailleurs, la Cour semble exprimer un doute s'agissant du régime de propriété des biens des infrastructures dont la RATP a assuré la maîtrise d'ouvrage à compter du 1er janvier 1968. Or, le Conseil d'Etat a clairement établi, à partir d'un faisceau d'indices convergents, que ces infrastructures appartenaient en pleine propriété à la RATP (CE, 6 juin 2008, STIF)

Enfin, il ne nous paraît pas possible, comme semble l'indiquer la Cour, que le STIF, sauf à assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage, puisse se réserver la propriété des infrastructures nouvelles. Le tribunal administratif de Paris a ainsi annulé, par des décisions du 14 décembre, 2007, quatre délibérations du STIF qui confiaient la maîtrise d'ouvrage de projets nouveaux à la RATP, tout en se réservant la propriété de ces ouvrages. Le tribunal a en effet estimé que le STIF ne pouvait pas désigner un maître d'ouvrage tout en lui ôtant ses droits de propriété sur l'ouvrage.

2/ La question de la dette de la RATP

S'agissant de la dette de l'entreprise, nous partageons l'analyse de la Cour selon laquelle les modalités de financement, notamment des infrastructures et du matériel roulant, expliquent, en partie, le niveau d'endettement de l'entreprise, même s'il paraît difficile d'en déterminer précisément la part. Une première évolution est intervenue dans le cadre du contrat de projets 2007-2013 qui, contrairement aux précédents contrats de plan, ne prévoit plus de participation de l'entreprise au financement des infrastructures. En revanche, la RATP a toujours la charge du financement du matériel roulant alors que, comme le remarque la Cour, en province, l'acquisition du matériel roulant est financée, en grande partie, par les autorités organisatrices.

L'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée nous semble définir le cadre, notamment contractuel, qui permettra à la RATP et au STIF de mettre en œuvre des mesures permettant à l'entreprise de maîtriser l'évolution de sa dette et assurant ainsi la pérennité du financement des transports collectifs en Ile-de-France.

Ainsi, s'agissant de sa mission de gestionnaire d'infrastructure, la loi prévoit que « la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ». Cette disposition permettra à la RATP et au STIF de mettre en œuvre un dispositif contractuel clarifiant

les obligations d'entretien et de renouvellement du réseau de la RATP et les conditions de rémunération de l'entreprise.

Ensuite, s'agissant des conditions d'acquisition, de détention et de remise du matériel roulant, la loi permet la mise en œuvre d'un dispositif de type concessif. Elle prévoit ainsi qu'à l'issue de ses droits d'exploitation, la RATP remettra au STIF le matériel roulant et précise « un décret en Conseil d'Etat définit les conditions, notamment financières, dans lesquelles la Régie remet ces biens au syndicat à l'expiration des contrats de sorte qu'il n'en résulte pour elle aucune perte de valeur. Il définit également les modalités de rémunération de la RATP au titre des investissements réalisés par elle de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux ».

Par ailleurs, l'Etat et l'entreprise examineront, ensemble, les autres mesures qui pourraient, le cas échéant, s'avérer nécessaires pour permettre à la RATP d'évoluer dans un contexte désormais concurrentiel sans être pénalisée par le niveau de son endettement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les remarques qu'appelle de ma part l'insertion de la Cour des comptes « La RATP : un bilan financier déséquilibré ».

D'une façon générale, les constatations de la Cour rejoignent sur nombre de points celles du ministère en charge de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Indépendamment des efforts qui restent à accomplir pour moderniser cette entreprise, il me paraît notamment important, ainsi que le fait d'ailleurs la Cour, de souligner l'importance décisive de l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, qui adapte la situation juridique de l'entreprise aux exigences du règlement européen « OSP » et jette les bases d'une refondation du modèle économique de la RATP.

Je souhaite toutefois porter à l'attention de la Cour les remarques suivantes :

1 – Sur la propriété des infrastructures

La Cour des comptes souligne à juste titre la grande complexité du régime de propriété des infrastructures affectées à la RATP et relève les difficultés qu'aurait entraînées l'absence de clarification de ce régime avec l'entrée en vigueur du règlement OSP. Elle recommande donc de

réunifier la propriété juridique des infrastructures au sein d'un même acteur, ainsi que la dette qui en est la contrepartie.

Je partage tout à fait cette analyse. Comme l'écrit la Cour des comptes, l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée a précisément pour effet de réunir la propriété des infrastructures au sein de la RATP, en même temps que de consacrer la fonction de gestionnaire d'infrastructure du réseau que l'entreprise exerce déjà. La loi précise que la RATP devra « assurer l'accès à ces lignes et réseaux dans des conditions transparentes et non discriminatoires » et qu'elle sera rémunérée pour ces missions par le Syndicat des transports d'Ile-de-France « dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ». Ces dispositions garantissent la compatibilité de l'intervention de la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructure avec les exigences du règlement OSP. Elles garantissent également que la rémunération du gestionnaire d'infrastructure sera suffisante pour assurer le caractère remboursable de la dette nouvelle que celui-ci pourrait être amené à contracter, étant entendu que la RATP ne finance d'ores et déjà plus les infrastructures nouvelles, comme la Cour des comptes le relève elle-même.

En revanche, je ne partage pas la réserve qu'émet la Cour sur les comptes antérieurs à 2005 au motif que le bilan des exercices correspondant faisait apparaître à l'actif de la RATP les biens dont elle était affectataire et qui ne lui appartenaient pas. Comme l'indiquait la RATP dans l'annexe de ses comptes, ces biens apparaissaient à son bilan dans la mesure où elle en était affectataire perpétuel et avait, conformément à son cahier des charges, l'obligation de les entretenir et de les renouveler comme le ferait un propriétaire. Par ailleurs, comme le relève la Cour, l'enregistrement à l'actif des biens ne peut être dissocié de la présence au passif des dettes que ces obligations ont amené la RATP à contracter.

2 – Sur la dette de la RATP

La Cour des comptes relève l'insuffisance d'autofinancement de la RATP, qui entraîne un accroissement continu de sa dette et qui risque, à conditions de financement constantes, de s'aggraver encore dans l'avenir en raison des besoins de renouvellement du matériel roulant. Elle déplore le fait que le mode de rémunération de la RATP ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette associée à la réalisation des projets qu'elle finance.

Je partage tout à fait l'analyse de la Cour sur les causes de l'accroissement de la dette de la RATP. Je note que l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée apporte également une réponse à ce sujet. Il transfère en effet à l'autorité organisatrice la propriété des biens nécessaires à l'exploitation du service, notamment le matériel roulant employé par la RATP, que l'entreprise devra continuer à entretenir et renouveler jusqu'à l'expiration de ses droits d'exploitation, où ces biens seront remis à l'autorité organisatrice. Il précise par ailleurs que la RATP devra être rémunérée à un niveau adapté pour « assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux » engagés par l'entreprise, afin qu'il ne résulte de cette remise aucune perte de valeur.

L'article propose donc d'opérer une refondation des relations financières entre la RATP et le STIF selon un schéma concessif sur l'ensemble du périmètre de l'exploitant, parallèlement à la constitution, évoquée plus haut, d'un gestionnaire d'infrastructure. En conséquence, il appartiendra d'abord au STIF, qui sera pleinement propriétaire des biens à échéance de la concession, d'avoir remboursé, à cette échéance, la dette aujourd'hui portée par la RATP, qui est la contrepartie économique de ces biens, et ne correspond pas à des pertes d'exploitation. Je note qu'aujourd'hui le STIF assure déjà contractuellement un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour rembourser les intérêts de cette dette ainsi que les amortissements, ce mécanisme ne pouvant fonctionner qu'en l'absence de date de fin des droits d'exploitation de l'entreprise, puisqu'il ne permet pas simultanément de renouveler le matériel roulant sans nouvelles émissions de dette par la RATP. C'est cette situation qui doit évoluer dès lors qu'une date de fin des droits d'exploitation de la RATP est connue, pour que le contrat de la RATP soit équilibré à l'échéance. Les modalités contractuelles de cette évolution devront être déterminées entre l'autorité organisatrice et l'entreprise, à l'issue d'un échange sur les conséquences à tirer de la situation nouvelle créée par l'entrée en vigueur du règlement OSP, discussion qui était déjà prévue à l'article 40 du contrat STIF/RATP en vigueur.

A cet égard, la comparaison que propose la Cour des comptes avec la situation des réseaux de province, où le matériel roulant est cofinancé par les autorités organisatrices, est effectivement éclairante, et l'alignement des modalités de financement de la RATP sur ces conditions constitue une des voies possibles d'évolution des relations financières entre la RATP et le STIF.

Pour cette raison, il me semble, en revanche, que la distinction proposée par la Cour des comptes entre une dette remboursable par

l'entreprise et une dette qu'elle ne serait pas en mesure de rembourser et qu'il faudrait envisager de faire reprendre par la collectivité n'a pas lieu d'être. En effet, l'endettement de l'entreprise est la contrepartie des obligations de renouvellement qui pèsent sur la RATP, qui elles-mêmes s'intègrent pleinement dans la relation contractuelle entre l'entreprise et l'autorité organisatrice, et doivent ainsi être financées, comme l'ensemble des obligations de service public de la RATP, par ses contributions. D'ailleurs, comme la Cour des comptes l'écrit elle-même, cette dette est la contrepartie d'actifs au bilan de la RATP, et son transfert sans ces actifs n'aurait pas de sens.

Je partage enfin l'opinion de la Cour des comptes selon laquelle cette refondation appelle également une réflexion de la part de l'autorité organisatrice sur les ressources disponibles pour le financement des réseaux de transport en Ile-de-France, et singulièrement sur les parts respectives du contribuable et de l'usager dans ce financement, répartition aujourd'hui assez différente de la situation qui prévaut en province, ainsi que sur les gains de productivité attendus de l'opérateur RATP.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes « La RATP : un bilan financier déséquilibré » dresse un constat critique de la structure du bilan de la Régie. Il s'appuie sur une démonstration aboutissant à relever qu'une partie de l'actif et une partie du passif ne devraient pas être portées par la RATP, pour conclure à l'existence d'une dette que la Cour des comptes qualifie d' « orpheline » ou de « service public ».

Le raisonnement en deux temps sur l'actif, puis sur le passif, et la conclusion appellent de ma part les observations suivantes.

***1.** La complexité du régime juridique de la propriété des actifs de la RATP est à raison soulignée par la Cour des comptes. Toutefois, elle ne me semble pas de nature à remettre en cause la structure des actifs enregistrés au bilan de la RATP.*

L'inscription de l'ensemble des immobilisations dont la Régie est affectataire aux termes, notamment, de son cahier des charges me semble justifiée dans la mesure où la RATP en assure les droits et obligations du propriétaire et jouit de leur propriété économique. Au surplus, comme le relève la Cour des comptes, à ces immobilisations inscrites à l'actif correspondent des dettes enregistrées au passif qui sont la contrepartie de ces droits et obligations.

En tout état de cause, la réserve de la Cour des comptes sur la structure des actifs peut aujourd'hui être levée dans la mesure où le législateur, par l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, a entendu réunir la propriété des actifs mis à la disposition de la RATP et procéder, au sein de la Régie, à la création d'un gestionnaire de l'infrastructure. Cet article précise notamment que « l'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la Régie autonome des transports parisiens et appartenant au Syndicat des transports d'Ile-de-France ou à l'Etat sont, à la date du 1er janvier 2010, apportés en pleine propriété à la régie ».

La mise en extinction des droits perpétuels d'exploitation détenus par la RATP est donc sans incidence sur la structure du bilan de la Régie puisque celle-ci, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, sera tenue d'assurer aux exploitants « l'accès à ces lignes et réseaux […] dans des conditions transparentes et non discriminatoires ». Elle sera rémunérée, pour ces missions, par « une convention pluriannuelle qui ….] établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés ».

***2.** La démonstration de la Cour des comptes sur la permanence de la dette de la RATP est fondée sur deux arguments différents.*

Le premier a trait à l'insuffisance de l'autofinancement de la RATP, constat que je partage, mais dont l'examen doit aussi s'étendre à la performance économique globale de l'entreprise et au choix des investissements qui n'a pas été toujours rigoureux en termes d'analyse de rentabilité, comme le montre l'exemple du tramway T3 rapporté par la Cour.

L'insuffisance de l'autofinancement doit être rapprochée de la politique d'investissement de la RATP : comme le souligne la Cour des comptes, celle-ci a été clarifiée puisque la Régie n'est plus appelée, dans le cadre du contrat de projets Etat-région 2007-2013, à participer au financement initial des infrastructures. Je rappellerai par ailleurs que l'article 40 du contrat liant la RATP au STIF pour 2008-2011 envisage un réexamen pérenne et équilibré, entre les deux parties, des conditions de financement du programme d'investissement dans des conditions permettant une maîtrise de l'évolution de la dette de la RATP.

La Cour des comptes, reprenant une analyse de la RATP, relève que le mode de rémunération de la RATP ne prévoit pas les modalités de remboursement de la dette générée par les projets qu'elle finance. Ce constat doit être nuancé dans la mesure où la rémunération contractuelle

de la RATP assure notamment la couverture des amortissements et de la charge de la dette.

Le second argument de la Cour, selon lequel une fraction de la dette de la RATP ne devrait pas lui être attribuée et relève plutôt d'une dette « orpheline » ou de « service public », me paraît considérablement affaibli par le nouveau cadre juridique issu de la loi du 8 décembre 2009.

Il me semble important de rappeler préalablement que la dette de la RATP est la contrepartie des actifs dont l'inscription à son bilan ne me paraît plus contestable dès lors que la RATP devient propriétaire de l'ensemble des infrastructures. Il importe, comme le recommande d'ailleurs la Cour, de faire porter par le même acteur la propriété des infrastructures et les dettes qui ont permis de les réaliser.

La dette de la RATP ne me paraît pas non plus non-amortissable puisque l'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précise que la RATP sera rémunérée, au titre de la mise à disposition de l'infrastructure, de manière objective et transparente, en prenant en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et une rémunération appropriée des capitaux engagés.

De la même manière, sur le périmètre de l'exploitation, l'article 5 dispose que le STIF rémunère la RATP des investissements réalisés de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux, afin que la remise des actifs d'exploitation n'amène aucune perte de valeur pour la RATP.

Je ne peux donc que contester l'affirmation de l'existence d'une dette « orpheline », de « service public » devant être reprise, au terme d'une « opération vérité », par la collectivité publique.

Je soulignerai enfin que l'interrogation de la Cour sur l'éventuelle qualification de la dette de la RATP en dette « maastrichtienne » ne me semble pas justifiée. Du point de vue de la comptabilité nationale, la RATP n'est pas une administration publique ; par suite, la dette de la RATP ne peut pas être qualifiée de publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)

La RATP partage largement le diagnostic porté par la Cour, notamment sur les points suivants :

- *le régime de propriété des infrastructures affectées à la RATP est complexe car hérité du passé ; il est disparate et incohérent et doit être clarifié à l'occasion de l'ouverture des marchés à la concurrence puisque les droits d'exploitation ne sont plus perpétuels ;*
- *la dette de la RATP a pour origine le financement des investissements, ab initio mais aussi et surtout au moment du renouvellement des actifs, obligation qui figure au cahier des charges de la RATP de 1975.*

  L'attribution de cette dette à la RATP peut en effet être discutée : elle résulte largement d'une débudgétisation des collectivités publiques vers la RATP ;
- *la capacité d'autofinancement est insuffisante pour pouvoir rembourser la dette autrement qu'en réempruntant.*

  Plus exactement la somme de l'autofinancement et des subventions d'investissement est pratiquement chaque année inférieure au plan d'investissement ; ceci implique que la RATP ne dégage pas de cash flow libre de façon structurelle. Or c'est la condition nécessaire du remboursement des emprunts.

Nous partageons également l'essentiel des recommandations émises dans votre conclusion.

L'amendement n° 119 à la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ARAF) est désormais voté ; de plus le Conseil constitutionnel a jugé conforme l'ensemble des dispositions de ce texte dans un avis détaillé. La loi a été promulguée le 9 décembre 2009.

Nous pensons que ce texte donne une bonne réponse aux préoccupations de la Cour. En effet, il clarifie la propriété juridique de tous les biens et pas seulement celle des infrastructures ; il distingue deux types d'activité qui n'obéissent pas au même modèle économique :

- *l'exécution des contrats de service public de transport, quel que soit le mode, est assimilée à une concession. A l'instar d'une concession, la loi qualifie les biens indispensables à l'exécution du service public de biens de retour ; il s'agit principalement des matériels roulants.*

Ces biens doivent être propriété juridique de l'autorité concédante dès l'origine du contrat et propriété économique du titulaire du contrat à la même date ; en l'occurrence les matériels roulants étant jusqu'à présent propriété pleine et entière de la RATP, il convient d'en transférer la seule propriété juridique au STIF au 01/01/2010, sans procéder à des transferts financiers.

De même la loi distingue les biens propres de l'opérateur et rappelle la notion de biens de reprise.

- *la gestion des infrastructures de transport est une mission d'intérêt général, confiée à la RATP qui devra isoler tous les éléments de comptabilité propres à cette activité.*

  Les prestations du gestionnaire d'infrastructures seront apportées aux différents opérateurs utilisateurs de ces infrastructures. La rémunération du gestionnaire, établie sous le contrôle du STIF, devra non seulement couvrir les coûts d'exploitation et les charges de capital (amortissement et frais financiers) mais aussi permettre le financement des investissements de modernisation et de renouvellement et enfin assurer la rentabilité des capitaux investis.

  Pour assurer pleinement sa mission, le gestionnaire d'infrastructures doit être propriétaire de ses biens ; la RATP est déjà propriétaire économique de tous les biens, mais elle n'est propriétaire juridique qu'à hauteur de 49 %. Il convient de lui transférer la propriété juridique des biens appartenant au STIF et à l'Etat, sans qu'il soit besoin de procéder à des transferts financiers.

***Cette nécessaire clarification juridique et opérationnelle, aussi pertinente soit-elle, laisse en l'état le déséquilibre du bilan souligné par la Cour. Mais elle donne les bases d'une solution financière cohérente et efficace. En effet** :*

- *pour la RATP opérateur de transport et titulaire de contrats à durée déterminée, il faudra, comme dans un contrat de concession, que la dette contractée pour acquérir des biens de retour soit intégralement remboursée à la fin du contrat. Un décret doit préciser les mécanismes appropriés.*
- *pour la RATP, gestionnaire d'infrastructures, il conviendra que sa rémunération lui permette à la fois d'assurer la maintenance des biens, d'en financer la modernisation et le renouvellement et d'assurer la rentabilité des capitaux investis.*

  La dette pourra être gérée de façon perpétuelle, tant qu'elle restera dans un rapport raisonnable avec les capitaux propres, ce que la rémunération décrite ci-dessus permettra.

La disparition des déséquilibres ne peut se faire que progressivement ; elle nécessitera, compte tenu par ailleurs de l'ampleur des programmes d'investissement, des efforts des trois parties concernées que sont la RATP, le STIF et l'Etat.

Il est d'ailleurs prévu à l'article 40 du contrat STIF – RATP, signé en février 2008, que les parties se réuniront pour mettre au point les conditions d'un financement pérenne des investissements.

Enfin, nous souhaitons attirer l'attention de la Cour sur l'appréciation qu'elle porte sur le traitement comptable des immobilisations avant le 1er janvier 2005.

La pratique comptable de la RATP ne nous paraît pas contraire aux règles et principes comptables qui prévoient dans le cas de la concession une dissociation entre propriété juridique et propriété économique.

Si la situation juridique de la RATP était avant le 3 décembre 2009 tout à fait originale, elle pouvait cependant être assimilée à une concession sans date de fin ; de plus la RATP, de par son cahier des charges, remplissait toutes les missions et charges du propriétaire. Nous avons résumé en annexe notre argumentation technique.

Enfin, il nous semble qu'il était de l'intérêt de l'Etat de rassembler le suivi de ce patrimoine industriel considérable dans la même main.

ANNEXE

La comptabilisation des immobilisations

La RATP juge excessif l'avis émis par la Cour qui conteste le bien fondé, avant le 1er janvier 2005, de l'inscription à l'actif du bilan de l'entreprise des « biens appartenant au STIF ou à l'Etat et mis à sa disposition ».

De façon générale, s'agissant des biens dont l'inscription à l'actif du bilan de la RATP est mise en cause par la Cour, ces biens ont été financés par la RATP, soit par autofinancement , soit par des subventions, soit par emprunts. La RATP assume les risques et les charges afférents à ces actifs et elle bénéficie des avantages économiques qu'ils procurent.

Dans sa publication la Cour des comptes distingue 2 périodes :

- *la période antérieure au 1er janvier 2005 pendant laquelle, selon elle, seule la propriété juridique permet l'inscription en actif immobilisé ;*
- *la période postérieure au 1er janvier 2005 jusqu'à la date d'entrée en vigueur du règlement OSP.*

A) Avant le 1er janvier 2005

L'avis émis par la Cour est contestable pour les raisons suivantes :

Le cadre général :

Jusqu'en 2005, le décret du 29 novembre 1983 (C. com. art. D 10) et le PCG (art. 211-1) définissait un actif comme un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôlait du fait d'événements passés et dont elle attendait des avantages économiques futurs.

Le plan comptable ne fournissait pas de précisions complémentaires sur la notion de patrimoine même s'il est vrai que la doctrine avait fait de la propriété juridique un élément déterminant

Toutefois dès 1999, le règlement 99-02 avait précisé les règles applicables aux comptes consolidés en consacrant la prééminence de la substance sur l'apparence et, au cas particulier, du contrôle des risques et avantages sur la propriété : c'est ainsi que dans les comptes consolidés l'inscription à l'actif des biens objet d'un contrat de location financement était obligatoire.

Compte tenu de cette évolution, dès 1999, les entreprises étaient fondées à inscrire en immobilisations corporelles dans leurs comptes consolidés les actifs qu'elles contrôlaient quand bien même elles n'en étaient pas propriétaires.

Le règlement 99-02 ne faisait que consacrer pour les comptes consolidés une évolution de la doctrine qui, même dans les comptes sociaux, trouvait de plus en plus à justifier la comptabilisation à l'actif de biens dont les entreprises n'étaient pas propriétaire.

Les nouveaux règlements de 2003 et de 2004 sur les actifs (d'application obligatoire à compter du 1er janvier 2005) pallient l'insuffisance des textes antérieurs et fournissent des directives précises sur la définition et la comptabilisation d'une immobilisation corporelle, très largement inspirée de la norme IAS16 (immobilisations corporelles) et du cadre conceptuel de l'IASB (International Accounting Standards Board). Ces nouveaux textes sont l'aboutissement d'une évolution constatée au fil des ans dans l'application des règles antérieures.

Il apparait donc que sans même considérer le cadre spécifique d'exercice de la RATP , l'activation des immobilisations corporelles qu'elle contrôlait était conforme au règlement 99-02 pour les comptes consolidés ; quant à cette même approche dans les comptes sociaux elle n'était pas en contradiction avec les textes (notion de Patrimoine).

Le cadre spécifique de la RATP

Le cadre juridique d'exploitation des biens par la RATP s'apparentait jusqu'à maintenant à un régime de Régie Intéressée sans limitation de durée. Or le Guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975 précise dans sa première partie, sous le III "Concession, Régie intéressée, affermage" (Page 14) : "La définition étroite de la concession apparaît ...valable pour les deux autres formules..."

Il ressort de ce texte, et plus généralement de l'ensemble du guide, que les dispositions préconisées étaient applicables à l'ensemble des situations apparentées aux concessions ;

Ce guide préconise précisément la comptabilisation en immobilisations des actifs du concédant lorsque le financement est assuré par le concessionnaire, cette préconisation devenant une simple possibilité lorsqu'il s'agit de biens mis à disposition et non financés par le concessionnaire.

C'est ainsi que les sociétés d'autoroutes ont toujours inscrit à leur actif, en immobilisations, les biens qu'elles finançaient, même si l'Etat en était propriétaire. La SNCF faisait de même : Ainsi, le rapport financier 2004 du groupe SNCF précise que "les biens mis à disposition par l'Etat français sans transfert de propriété sont inscrits à l'actif du bilan de la SNCF aux comptes d'immobilisations appropriés afin d'apprécier la réalité économique de la gestion du Groupe".

Compte tenu du cadre juridique spécifique d'exercice de son activité, la RATP était donc fondée à comptabiliser à son actif les immobilisations qu'elle finançait et qu'elle contrôlait, même si elle n'en avait pas la propriété au sens juridique du terme.

En outre une information était donnée dans l'annexe ; la présentation des comptes n'était donc pas de nature à fausser l'appréciation par le lecteur des états financiers de la situation financière et des résultats de la RATP.

Par ailleurs, il ne semble pas que la Cour soit en situation d'indiquer à l'entreprise quel autre mode de comptabilisation aurait été susceptible de donner une image plus exacte de la situation de la RATP que celui retenu dans ses comptes.

Par ailleurs, la seule hypothèse que la Cour avait un temps évoquée, limitée de surcroît à la seule période postérieure au 1er janvier 2005, d'une comptabilisation sous forme d'un droit d'usufruit en immobilisations incorporelles, était susceptible de poser des problèmes difficilement surmontables en matière d'amortissement et de traitements comptables des composants sans améliorer la compréhension des états financiers pour le lecteur.

B) Depuis le 1er janvier 2005

La Cour des Comptes rappelle que c'est la notion de contrôle qui prévaut depuis le CRC 2004-06 comme critère d'inscription d'un bien en immobilisation à l'actif du bilan.

Elle reconnaît que les modalités contractuelles qui confèrent à la RATP la responsabilité d'entretien et d'amélioration lui donnent un pouvoir de contrôle sur les actifs. Ce faisant, elle répond positivement à cette question„…tout en soulignant : « Mais cette compétence est limitée car la fixation de l'offre de transport, la tarification et le choix des investissements relèvent du STIF ».

Pour finalement en déduire au paragraphe suivant que : «Si l'inscription à l'actif du bilan de la RATP de l'ensemble des infrastructures qu'elle exploite est admissible, même si elle peut prêter à discussions tant que les biens sont mis à disposition de l'entreprise sans limitation de durée, la situation change avec l'application du règlement européen ».

Ainsi, de 2005 à la fin de la période contrôlée par la Cour (laquelle porte de 2011 à 2007 inclus), il apparait donc bien, comme l'admet au final la Cour des Comptes, que au sens de la législation française – tant du CRC 99-02 pour les comptes consolidés que du CRC 99-03 pour les comptes annuels - la RATP exerce le contrôle des immobilisations dont elle n'a pas la propriété juridique.

Dans ces conditions, même si la RATP n'exerçait pas son activité dans le cadre spécifique qui est le sien, mais dans le cadre général, elle aurait été fondée à inscrire ces actifs en immobilisation corporelle.

En outre, les éléments pour lesquels la Cour semble dans un second temps tempérer la portée de cette notion sont les éléments caractéristiques d'une concession ou d'un statut assimilable (Régie intéressée).

Il en est ainsi, de la détermination de l'offre de transport, de la tarification et du choix des investissements, comme se serait aussi le cas pour la propriété des biens du domaine public.

C'est donc bien à juste titre que la RATP est en droit d'appliquer la stipulation du guide comptable des concessions qui autorisent l'inscription en immobilisations corporelles de ces actifs.

* * *

***En conclusion**, il apparaît donc bien, sur la base d'une analyse comptable approfondie et en tout point validée par les Commissaires aux Comptes de la RATP, que la comptabilisation par la RATP en actifs corporels des biens dont elle n'était pas propriétaire au seul sens juridique du terme était conforme à la réglementation en vigueur ; de plus elle n'était pas susceptible d'altérer le jugement des lecteurs et analystes sur sa situation financière.*

La SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion

PRESENTATION

Les ressources humaines de la SNCF conditionnent le succès de la réforme ferroviaire engagée en France en 1997 dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des réseaux ferrés en Europe. La gestion de ses personnels constitue en effet pour la SNCF un des principaux leviers de sa transformation interne et une des clés de son adaptation à un environnement de plus en plus concurrentiel.

Or, l'entreprise, en dépit de tentatives pour améliorer ses performances économiques et faire évoluer le cadre social de ses activités, est confrontée à des rigidités structurelles et réglementaires qui sont souvent des entraves au changement. En dépit d'avancées significatives pour faire évoluer tant son cadre réglementaire que son modèle social, la SNCF reste aujourd'hui soumise à des contraintes statutaires qui pèsent sur la productivité du travail, le régime de retraite des personnels et l'évolution des relations sociales au sein de l'entreprise.

I - Temps de travail et productivité des personnels

Face à une concurrence de plus en plus vive, la SNCF doit améliorer sa productivité tributaire de la durée et de l'organisation du travail, du volume des effectifs et du coût salarial et social de ses agents.

A - La durée et l'organisation du temps de travail

1 - La durée du travail issue de la réforme des 35 heures

La mise en œuvre de la réforme des 35 heures entre 1999 et 2001 a eu des conséquences, tant sur le volume des effectifs de la SNCF que sur la durée réelle du travail au sein de l'entreprise.

Elle a entraîné une hausse des effectifs estimée entre 7 000 et 7 500 agents. La SNCF a ensuite renoué à partir de 2001, avec la tendance de longue période de diminution des effectifs de l'entreprise que la réforme des 35 heures avait eu pour conséquence d'interrompre momentanément. Le surcroît d'effectifs que la réforme avait entraîné représente près de la moitié du nombre des postes supprimés durant les sept exercices suivants, qui s'élève à 15 600 agents environ entre 2002 et 2008, soit une baisse de 8,8 %. Au 31 décembre 2008, la SNCF comptait un effectif réel de 160 693 agents.

Cette réforme, de façon incidente, est venue consolider à la SNCF des durées réelles de travail sensiblement inférieures à la durée théorique imposée par la loi. En 2008, les conducteurs de ligne travaillent effectivement 6h14 par jour, soit 1h35 de moins que la durée de travail théorique ; les conducteurs de manœuvre travaillent 7h25, soit entre 20 et 35 minutes de moins ; les agents d'accompagnement de la branche Voyageurs France Europe (VFE) travaillent 6h13, ceux de l'activité TER, 6h08, soit environ 1h35 de moins. Au total, la durée journalière de travail effectif moyenne des conducteurs est de 6h22 (durée à distinguer du temps de conduite, sensiblement inférieur). S'agissant du cas particulier du RER B, ligne cogérée avec la RATP, le temps de travail effectif des agents descend même à 5h50 par jour.

Une analyse comparative des heures de travail à la SNCF par rapport à celles accomplies par les personnels d'autres opérateurs ferroviaire en Europe [allemand (DB), autrichien (ÖBB), italien (CCNL-FS), luxembourgeois et suisse (CFF)], fait apparaître, dans l'ensemble, une situation nettement plus favorable aux agents de la SNCF. Selon cette étude, commanditée par la SNCF, il en est ainsi pour la plupart des

indicateurs : durée maximale journalière du travail effectif, amplitude de la journée de service, durée de repos journalier, durée hebdomadaire de travail, ou encore durée maximale de conduite ininterrompue.

2 - L'organisation du travail, enjeu d'une évolution du cadre social de l'entreprise

L'entreprise est partiellement parvenue à modifier les conditions d'organisation du travail en obtenant une extension des plages horaires. La durée maximale de travail par jour pour les agents en service posté, qui avait été abaissée à 7h30 en 1982, a été relevée à 8h, ce qui a facilité l'organisation du service et a augmenté la productivité. La direction de la SNCF souhaitait étendre la mesure aux personnels roulants mais elle s'est heurtée à un ferme refus syndical et n'a pas pu accroître la durée journalière de travail de cette catégorie d'agents au-delà de 7h46. Néanmoins, le passage négocié de 7h30 à 7h46 (en échange de 8 jours de repos supplémentaires) permet désormais d'allonger les étapes et de limiter le nombre de relais. Un agent de conduite peut maintenant faire l'aller-retour Paris-Marseille dans la journée sans qu'il soit nécessaire de lui adjoindre un collègue pour le relayer en cours de route.

Par ailleurs, l'entreprise a mis à profit les dispositions de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite TEPA) et celles de la loi n°2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, en introduisant le paiement des jours dits de réduction du temps de travail, ce qui donne un peu de souplesse dans la gestion des quotas d'heures et des emplois. Dans le futur, la SNCF pourrait utilement et plus globalement qu'aujourd'hui mettre en place un système de monétisation du « compte épargne temps » (CET), qui n'existe dans l'entreprise que depuis janvier 2009.

En dépit de ces évolutions ponctuelles, l'entreprise n'est pas parvenue à assouplir suffisamment un cadre social strictement réglementé. Confrontée à l'alourdissement prévisible de ses charges d'exploitation (notamment en raison de la déformation de la pyramide des âges de ses agents consécutive à la réforme du régime spécial de retraite) et à l'accroissement de la concurrence, l'entreprise cherche à atténuer les particularismes d'un modèle social qui peuvent constituer une entrave à son développement.

L'un des enjeux du plan d'entreprise « Destination 2012 » est ainsi d'accélérer l'harmonisation du cadre social de la SNCF avec celui de son environnement qui est un cadre de droit commun établi, de façon conventionnelle, entre partenaires sociaux. Il s'agirait notamment de faire évoluer la réglementation applicable à la SNCF (décret du 29 décembre

1999), réglementation à la fois très détaillée dans ses modalités et de caractère contraignant. La SNCF estime que les diverses mesures réglementaires spécifiques qu'elle supporte et qu'elle n'est pas parvenue à assouplir dans ses négociations avec les syndicats ou avec les administrations de tutelle, induisent à son détriment des écarts de productivité pouvant aller jusqu'à 30%, en particulier dans le domaine du fret. De fait l'organisation du temps de travail dans les entreprises de transport concurrentes (comme d'ailleurs l'obligation faite depuis 2009 à toutes les entreprises du secteur d'appliquer l'accord conclu le 14 octobre 2008 entre l'Union des transports publics et ferroviaires et certaines organisations syndicales), rend de toute façon indispensable une harmonisation des règles du jeu entre la SNCF et les opérateurs privés.

B - Les effectifs et les rémunérations

1 - La maîtrise nécessaire du niveau des recrutements

La SNCF qui a renoué, après 2001, avec une politique de réduction du personnel, a manqué de réactivité face aux conséquences induites par la réforme des retraites sur l'allongement des carrières et le volume de ses effectifs.

Le nombre de cessations d'activité est resté inférieur aux embauches au cours des années 2007 et 2008 et la contraction du volume des effectifs a été moindre qu'escomptée. Cette situation s'explique par le ralentissement des départs en retraite. En effet, alors qu'avant la réforme, le départ de l'entreprise était systématique à 55 ans (ou 50 pour les conducteurs), depuis fin 2007, l'évolution du régime des retraites autorise les agents à poursuivre leur carrière plus longtemps. En conséquence, le nombre de départs en retraite a diminué notablement et ce phénomène, mal anticipé, a donné lieu à une réaction qui a tardé. L'écart entre départs en retraite et embauches, qui était encore de 3 600 en 2005, est ainsi passé à 2 400 en 2006, puis 2 280 en 2007 et à moins de 1 100 en 2008. Il apparaît donc nécessaire que les plans de recrutement soient désormais mieux proportionnés aux départs effectifs à la retraite. La révision à la baisse (à hauteur de 1000 recrutements) des prévisions d'embauches pour 2009 (initialement prévues à 4500) marque enfin, avec un peu de retard, une prise de conscience du problème par l'entreprise.

2 - La dynamique des rémunérations

Sur les derniers exercices, les dépenses de personnel de la SNCF sont en réduction. Elles constituent 47,7% des charges courantes de l'entreprise en 2008 contre 52,4% en 2001 et se maintiennent en dessous de la barre des 50% du chiffre d'affaires soit 46% en 2008.

Ces résultats traduisent un effort de maîtrise des charges de personnel par l'entreprise. L'évolution des dépenses de personnel sur cette période résulte de la conjonction d'un « effet prix » (niveau des rémunérations) défavorable et d'un « effet volume » encore positif quoique moins que précédemment. D'une part, le coût moyen par agent qui atteint 53 000 € en 2008 a été en forte hausse sur les derniers exercices (+22,8% entre 2002 et 2008). D'autre part, l'effectif a diminué de 8,8% sur la période. La relative maîtrise de ses charges de personnel par la SNCF pourrait toutefois ne pas se prolonger compte tenu de la décélération du rythme de diminution des effectifs en 2006 et 2007 et de l'arrêt des mises à la retraite d'office des agents atteignant l'âge de 55 ou 50 ans.

L'entreprise cherche à contenir l'évolution de sa masse salariale en maintenant l'effet des mesures générales et catégorielles en faveur de ses personnels en deçà de l'évolution de l'indice des prix. Elle y est parvenue entre 2000 et 2004. Mais, en 2005, 2006 et 2007, les augmentations générales des salaires ont été supérieures à l'inflation, avant de revenir à un niveau légèrement moindre en 2008. Au total, la maîtrise des augmentations générales apparaît fluctuante. L'analyse comparative des évolutions des mesures générales dans la fonction publique et à la SNCF indique qu'entre 2001 et 2007, les mesures générales à la SNCF ont été de +10,95%, soit un chiffre inférieur de 0,93% à celui de l'inflation, mais de 4,81% supérieur à l'évolution des mesures générales en faveur des fonctionnaires.

Les analyses comparatives entre les pratiques salariales des grandes entreprises du secteur des transports, de l'industrie, et des services et la politique du personnel de la SNCF montrent que celle-ci se distingue surtout par des augmentations globales des rémunérations (mesures catégorielles et générales) dans la moyenne haute des évolutions du marché. La dynamique des rémunérations à la SNCF mérite cependant attention dans la mesure où elle est principalement liée aux mesures automatiques liées à l'ancienneté (GVT - glissement vieillesse technicité-positif) dont le coût oscille globalement autour de +2% par an en longue période.

II - La réforme des retraites

La réforme du régime spécial de retraite des personnels de la SNCF, menée dans les délais prévus, a eu un effet positif d'apurement du bilan de l'entreprise mais elle a aussi entraîné l'accroissement ou la consolidation de certaines charges de personnel pour l'entreprise. Il convient de distinguer, d'une part, la création, en 2007, de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, d'autre part, la réforme, en 2008, du régime spécial de retraite. Leurs effets ne peuvent être confondus.

A - La création de la caisse autonome de retraite

La création d'une caisse autonome de prévoyance et de retraite de son personnel a eu des effets positifs très importants pour les comptes de la SNCF.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF a été instituée par décret du 7 mai 2007 à compter du 30 juin 2007. Issue de la transformation du statut de la caisse de retraite et de prévoyance, qui était un service annexe de la SNCF, en un organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale, elle gère à la fois le régime de retraite et le régime de prévoyance. Sans cette autonomisation de la caisse, les normes comptables internationales IAS/IFRS, entrant en vigueur selon un règlement européen le 1er janvier 2007, auraient contraint la SNCF à provisionner au passif de son bilan 114 Mds€ de charges à venir. La séparation entre la SNCF et la caisse de retraite des cheminots a dégagé l'entreprise de cette charge considérable. Elle lui a permis de retrouver des capitaux propres positifs de l'ordre de 8,2 Mds€ en 2007.

La SNCF, qui n'a plus à gérer ni piloter le régime de retraite et n'est plus l'assureur ultime du risque, est dorénavant libérée de ses obligations par le paiement d'une cotisation à la caisse autonome.

B - Le rapprochement du régime spécial de retraite avec le régime de la fonction publique

La réforme, mise en œuvre par les décrets des 15 janvier et 30 juin 2008, a rapproché les principaux paramètres du régime spécial de retraite de la SNCF de ceux du régime de la fonction publique (en particulier, le nombre d'années de cotisation, la décote et la surcote, l'indexation des pensions sur les prix). Elle a également supprimé la faculté jusque-là

laissée à l'entreprise de mettre à la retraite d'office les agents ayant atteint l'âge de faire valoir leurs droits à la retraite, ce qu'elle faisait quasi-systématiquement. En contrepartie de ce rapprochement, un certain nombre de mesures d'accompagnement (notamment, salariales, de fin de carrière, de prise en compte de la pénibilité) ont été consenties.

La réforme a porté ses fruits au-delà des prévisions dans la mesure où, même quand ils peuvent prendre leur retraite, les salariés de l'entreprise préfèrent dorénavant rester en activité dans la limite des plafonds d'âge fixés par la loi. Selon les données de la caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF, et par rapport au seuil de déclenchement des droits à la retraite, le taux de départ moyen est ainsi passé de 83% des agents remplissant les conditions en 2006 à 53% en 2008, toutes catégories de personnels confondues (le prolongement d'activité étant d'autant plus long que le grade est élevé). Ce changement de comportement a eu des effets importants.

C - L'impact démographique et financier de la réforme

1 - L'impact pour l'entreprise

Les effets de la réforme pour la SNCF, sur la structure d'âge de ses personnels et en termes de coût, sont aujourd'hui modérément ressentis mais ne vont pas tarder à s'accentuer. Ainsi, les cheminots ayant atteint l'âge entraînant auparavant une mise à la retraite d'office sont actuellement pour 50 % d'entre eux encore en activité contre 20 % avant la réforme des retraites. L'entreprise va donc enregistrer une déformation de sa pyramide des âges avec toutes les conséquences que cela entraîne sur les recrutements, déjà mentionnés, sur la gestion des carrières et emplois et sur les coûts salariaux et sociaux.

La SNCF se trouve ainsi confrontée à ce qu'elle qualifie de « choc macro-financier ». Les agents plus âgés et pour cette raison mieux rémunérés restent en place et moins de jeunes sont engagés ; les charges salariales et sociales s'accroissent mécaniquement du fait de l'élévation de l'ancienneté et en raison des mesures d'accompagnement négociées avec le personnel.

La réforme du régime spécial de retraite des agents de la SNCF, justifiée à l'échelle nationale par des préoccupations économiques et d'équité, est ainsi à l'origine d'un accroissement important des charges qui pèsent sur l'entreprise elle même. Cette réforme débouche en effet sur une augmentation de ses charges de personnel, d'abord en raison d'une insuffisante maîtrise des flux d'effectifs dans la phase d'installation du nouveau régime, ensuite du fait des surcoûts sociaux et salariaux, directs

(GVT) et indirects, liés aux prolongations d'activité et à l'augmentation de l'ancienneté des agents, enfin à cause des mesures salariales d'accompagnement de la réforme.

Ainsi, l'impact annuel de la réforme du régime des retraites sur les comptes de la SNCF est estimé à environ 380 M€ sur la période 2010-2030 (112 M€ dus aux mesures d'accompagnement et 265 M€ d'impact démographique).

En outre, la réforme du régime spécial des cheminots a consolidé un mécanisme *ad hoc* de cotisation versée à la caisse de prévoyance et de retraite, dit taux T2. Ce taux T2 (qui s'ajoute au taux T1 de 22,52%, correspondant aux droits du régime général) vise à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques du régime spécial des personnels de la SNCF. Il s'élève à 12,27% de la masse salariale en 2008 et à 12,62% en 2009 pour un montant de l'ordre de 550 M€ en 2008. Du fait de ces droits spécifiques, la SNCF souffre d'un handicap important par rapport aux entreprises concurrentes du secteur. Ce sujet justifie un examen approfondi avec les tutelles.

2 - Les enjeux financiers pour l'Etat

La réforme du régime spécial de retraite de la SNCF a un double effet immédiat pour l'équilibre général du système et pour l'Etat : avec le ralentissement des départs en retraite, une diminution relative de la masse des pensions distribuées par la caisse sur le court terme ; avec l'augmentation de l'ancienneté des personnels, un accroissement des cotisations payées par la SNCF.

Ces évolutions devraient, au moins au départ, réduire le déficit structurel du régime de retraite de la SNCF que l'Etat doit combler. Ce mouvement, quoique faiblement ressenti, est d'ores et déjà perceptible puisque la prévision de subvention d'équilibre pour 2009 qui était de 3,065 Mds€ en décembre 2008 n'atteignait plus que 2,9 Mds€ en mai 2009.

Ce constat ne doit cependant pas masquer que le déséquilibre du régime spécial de retraite des cheminots, aujourd'hui subventionné à près de 60%, est durable. Le renchérissement mécanique des pensions du fait de l'élévation du niveau de rémunération des salariés au moment de leur départ en retraite, phénomène nouveau, comme la diminution des effectifs de la SNCF, donc des cotisants, phénomène ancien, ne manqueront pas de peser sur lui.

III - Les relations sociales

Les relations sociales au sein de la SNCF sont en train d'évoluer et doivent encore évoluer pour que l'entreprise puisse développer un nouveau modèle social, défini de façon moins réglementée et davantage contractuelle. Les nouvelles dispositions relatives au dialogue social et à la continuité du service peuvent aller dans le sens d'une adaptation des pratiques et d'une dédramatisation des conflits à l'intérieur de l'entreprise. Le nombre de jours de grèves et la sensibilité des salariés à la question des "facilités de circulation" confirment cependant que le changement au sein de la SNCF s'acclimate lentement.

A - La prévention et la gestion des conflits

La loi du 21 août 2007 relative au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, dite « loi sur le service minimum », est appliquée depuis le 1er janvier 2008 à la SNCF. Elle a été mise en œuvre avec une efficacité reconnue lors des grèves d'une journée, particulièrement lors des grèves nationales, avec un service garanti et une information des usagers qui ont été sensiblement améliorés. En 2008, plus de deux grèves sur trois n'ont pratiquement pas occasionné de perturbations pour les usagers, constat positif qu'il faut souligner.

L'évolution du nombre de grèves et de journées perdues du fait de celles-ci appelle toutefois une appréciation plus nuancée sur la période qui va de 2000 à 2008. Certes, le nombre de grèves constaté en 2008 est inférieur à celui de 2000, mais en réalité, après avoir connu une décélération entre 2000 et 2006, la tendance est repartie à la hausse.

En 2007, en raison des journées nationales de protestation de l'automne, le nombre de journées perdues est même le plus important des dix dernières années (423 307 journées perdues). Celui de 2008 (123 166 journées perdues), s'il se situe à un niveau inférieur à ceux enregistrés en 2007, 2005, 2003, 2001, reste proche de celui de 2006 (129 213) mais se situe bien au dessus du chiffre le plus bas de la séquence constaté avant 2002 (37 239).

Par ailleurs, le phénomène des grèves tournantes ou de 59 minutes, tel qu'il s'est prolongé en 2008-2009, pendant plusieurs semaines, à Nice ou à Paris Saint-Lazare, a clairement montré les limites de la loi dont les dispositions, comme la déclaration individuelle d'intention, la réaffectation des conducteurs, l'information obligatoire du public, se sont révélées inopérantes dans ce type de conflits. Ces grèves tournantes ou de

59 minutes ont provoqué l'exaspération des usagers et désorganisé profondément les trafics. Les réponses susceptibles d'être apportées à ces contournements de la loi méritent un examen approfondi.

Pour favoriser la concertation et si possible éviter les grèves, la loi a rendu obligatoire, avant tout dépôt de préavis, la "demande de concertation immédiate". En 2008, le nombre de ces demandes (2 537) a pratiquement triplé par rapport aux deux années précédentes, où elles n'étaient pas obligatoires et s'inscrivaient dans le cadre de protocoles d'accord conclus au sein de l'entreprise. Cette progression semble témoigner d'un développement du dialogue social. Toutefois, l'analyse du phénomène met en évidence que beaucoup de ces demandes de concertation immédiate donnent lieu à des pratiques ou abusives ou dilatoires. L'encadrement se trouve désormais très fortement sollicité par les demandes d'entretien sans portée significative puisqu'en définitive les trois quart des préavis déposés se transforment en grève, ce qui représente un taux jamais atteint auparavant.

B - Les facilités de circulation accordées aux cheminots et à leurs familles

L'ensemble des agents de la SNCF dispose pour eux-mêmes et leurs familles de facilités de circulation donnant droit à la gratuité du transport sur l'ensemble des dessertes. Sur le réseau « grandes lignes », la réservation d'une facilité de circulation s'accompagne cependant de la perception d'une participation modique pour frais (le coût moyen d'établissement d'une facilité de circulation s'établit à 5,20€ par opération). Début 2009, la SNCF a entrepris d'actualiser le montant de cette participation qui n'avait pas été revalorisée depuis 1997. Il a été envisagé de porter en trois ans la contribution en période hors pointe, de 1,50€ à 3€ et, en période de pointe, de 8,4 à 12€ pour la seconde classe et de 13€ à 17€ pour la première classe. Devant les réactions dans l'entreprise et l'opposition syndicale, la SNCF a retiré son projet. Elle s'est s'engagée à ne faire aucun réajustement en 2009 et prévoit une revalorisation périodique sur la base des augmentations générales de salaires à partir de 2010.

Les facilités de circulation concernent 843 217 cheminots, retraités, conjoints, enfants et veufs. En outre, les ascendants bénéficient d'avantages spécifiques[156]. Par le volume considérable des demandes et du

156) Les parents de l'agent, du conjoint, concubin ou du partenaire de PACS, les grands-parents et arrière-grands-parents de l'agent ou de son conjoint peuvent obtenir un "fichet de voyage" permettant au moins 4 aller-retour par an. En 2008, 172 257 fichets ont été délivrés, soit en moyenne un par agent en activité.

fait qu'elles ne sont pas discriminées par rapport aux billets commercialisés, ces facilités causent à la SNCF un manque à gagner significatif, notamment sur certaines lignes très fréquentées et aux heures de pointe. Elles ont en tout cas un coût pour l'entreprise, qui correspond au coût d'éviction des passagers payant normalement leur billet en période de pointe.

Sans remettre en cause cet avantage, on peut se demander s'il est justifié qu'il soit distribué aussi largement et de façon aussi libérale. Le nombre des bénéficiaires autres que les agents en activité est en effet 4 à 5 fois supérieur à celui de ces derniers et la participation est inférieure au coût d'établissement du dossier ou des frais de réservation commerciale sur TGV.

Par ailleurs la question se pose de la réintégration de ces facilités comme avantage en nature dans la base de calcul des cotisations sociales, ce qui justifie une enquête en cours de l'URSSAF sur ce point. Enfin, le sujet de la mention dans les comptes ou en annexe du bilan de la SNCF de ces « droits de tirage » peut être soulevé. Ainsi le dossier des facilités de circulation, rapidement refermé, mérite d'être reconsidéré.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La SNCF est confrontée à une difficile adaptation de sa gestion aux objectifs de performance et de productivité qu'elle souhaite atteindre. Les orientations stratégiques retenues pour optimiser la gestion de ses personnels se trouvent confrontées aux particularismes du statut et du modèle social de l'entreprise. Un des enjeux les plus importants pour la SNCF est donc l'harmonisation de son cadre social avec celui de droit commun qui s'applique ou s'appliquera, en France et en Europe, aux autres entreprises de transport ferroviaire. La productivité du travail s'est par ailleurs trop peu améliorée à la SNCF dans les cinq dernières années. En dépit d'une baisse tendancielle des effectifs, la masse salariale et les charges liées aux rémunérations restent globalement élevées. Malgré des évolutions positives, les performances de l'entreprise souffrent d'une organisation du travail insuffisamment rationalisée, avec un nombre d'heures réellement ouvrées inférieur aux ratios ailleurs constatés. Le coût moyen par agent au sein de l'entreprise non seulement reste relativement élevé, mais est fortement orienté à la hausse au cours des dernières années.

S'agissant du temps de travail et des rémunérations, la SNCF devrait s'engager dans la voie de mesures plus individualisées et incitatives en commençant par généraliser « le compte épargne temps ». Compte tenu de la fin des mises à la retraite d'office et de l'impact de la réforme des retraite sur les effectifs ainsi que sur les rémunérations et

charges sociales, il apparaît indispensable que l'entreprise parvienne à une plus juste maîtrise des charges de personnel. Les effets directs et indirects de la réforme du régime de retraite des cheminots rendent aujourd'hui nécessaire un ajustement des recrutements pour tenir compte de l'accroissement des effectifs de seniors. De même, ils conduisent à s'interroger sur le taux T2 qui finance les avantages spécifiques du régime spécial des cheminots et aggrave les charges de la SNCF par rapport aux autres entreprises du secteur.

La mise en œuvre récente de réformes sociales au sein de l'établissement public, qu'il s'agisse en particulier des retraites, de la représentativité syndicale, de la continuité du service public et du dialogue social plaide pour une évolution du modèle social de l'entreprise et incite à accorder désormais une plus grande place à la négociation collective et à la contractualisation par rapport aux pratiques actuelles de réglementation et de normalisation statutaire.

En ce qui concerne la garantie du service et d'information des usagers établie par la loi du 21 août 2007, la SNCF a mis en œuvre le nouveau dispositif avec une efficacité reconnue lors des grèves, notamment de caractère national, d'une journée mais le dispositif rencontre des limites dans le cas de grèves localisées se prolongeant dans la durée, comme on a pu le constater à la gare St Lazare à Paris ou à Nice. Ce dispositif devrait être revu pour empêcher que cette loi soit contournée au détriment des usagers.

De même, conviendrait-il de réétudier les modalités de mise en œuvre des facilités de circulation qui, en l'état, constituent un avantage très largement distribué et plus coûteux qu'il n'y parait si l'on tient compte de l'effet d'éviction des passagers payants en période de pointe.

En conséquence la Cour recommande :

- *de mieux ajuster le volume des recrutements aux départs et aux possibilités de gain de productivité ;*
- *de maîtriser l'évolution de la masse salariale en veillant à limiter l'impact des mesures automatiques ;*
- *de réexaminer avec les tutelles la situation issue de l'application du taux T2 ;*
- *d'étudier l'adaptation du dispositif sur le service minimum de façon à éviter le contournement des principes ayant inspiré la réforme adoptée par le législateur ;*
- *de réviser les modalités d'attribution et d'usage des facilités de circulation.*

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS

Les recommandations de la Cour relatives, d'une part, au réexamen avec les tutelles de la situation causée par l'application du taux T2 et, d'autre part, à l'adaptation du dispositif sur le service minimum appellent de ma part les observations suivantes.

1. Le Gouvernement a décidé d'alléger le taux T2 à compter de 2011

Le Gouvernement a engagé, fin 2007, une réforme du régime spécial de retraite de la SNCF, avec l'objectif de faire converger progressivement les droits à pension des cheminots vers ceux applicables dans le régime de la fonction publique.

Comme l'explique la Cour, la mise en place du nouveau régime de retraites de la SNCF a deux types d'effets :

- *une modification sensible des flux financiers entre la SNCF et sa Caisse de prévoyance et de retraite (CPR) avec un impact indirect positif sur la subvention d'équilibre versée par l'État à cette caisse ;*
- *une augmentation des charges de personnel de la SNCF.*

L'impact de la réforme dépendra principalement du comportement des agents en ce qui concerne le report de la date de leur départ en retraite (la réforme les incitant à prolonger leur activité afin d'éviter un mécanisme de décote).

La réforme du régime spécial de retraites de la SNCF a laissé subsister, à la charge de la SNCF, une part de cotisation patronale versée à la caisse de prévoyance et de retraites correspondant à un taux de cotisation dit « T2 ». Cette cotisation, dont le taux est fixé jusqu'à fin 2010 par le IV de l'article 2 du décret n°2007-1056, est destinée à contribuer forfaitairement au financement des avantages spécifiques du régime.

La Cour observe que cette cotisation complémentaire constitue, pour la SNCF, un handicap important par rapport aux entreprises concurrentes du secteur qui ne supportent pas cette charge et recommande un réexamen de cette situation par les tutelles.

La réforme du régime spécial de retraites de la SNCF qui a pour effet de réduire ses avantages spécifiques semble justifier une diminution du taux T2 actuel, celui-ci ayant pour objet central de financer lesdits avantages spécifiques. Le Gouvernement a donc décidé, dans l'attente

d'un audit plus complet, de réduire ce taux, à compter de 2011, de manière à alléger la charge de la SNCF à hauteur de 70 M€.

2. Le Gouvernement n'envisage pas, dans l'immédiat, de modifier la loi du 21 août 2007 relative au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

Monsieur Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'Etat chargé des transports, a rappelé le 10 novembre 2009 que le Gouvernement n'était pas favorable à une modification, à brève échéance, de la loi du 21 août 2007.

La loi ne prévoit pas de service minimum mais permet d'organiser au mieux le service de transport des voyageurs en situation perturbée et garantit le meilleur niveau d'information préalable.

Prenant appui sur des avancées permises par le dialogue social au sein des deux principales entreprises de transports terrestres réguliers de voyageurs, la loi a atteint un point d'équilibre, particulièrement délicat à trouver, entre le principe de continuité du service public et la préservation du droit de grève, deux principes constitutionnellement garantis. Le Conseil constitutionnel n'a censuré aucune disposition de cette loi. Le Conseil d'Etat a été amené à préciser aux directions d'entreprises de transports terrestres de voyageurs et à certaines de leurs organisations syndicales le champ des mesures d'application de la loi destinées à garantir les meilleures conditions d'organisation du service de transport sans porter atteinte au libre exercice du droit de grève.

Si dans son projet d'insertion, la Cour souligne les difficultés persistantes qu'ont rencontrées pendant plusieurs semaines les usagers des transports régionaux en région Provence Alpes Côte d'Azur et sur le réseau Saint-Lazare du Transilien, à la fin de 2008 et au début de 2009, il peut être souligné que les difficultés du dialogue social à la SNCF avaient pour origine la mise en place du service d'hiver 2008/2009. On peut constater que la mise en place du service d'hiver 2009/2010 se fait sans que de tels mouvements n'affectent la continuité du service.

Un peu plus de deux ans après son entrée en vigueur, le Gouvernement constate que la loi a correctement rempli son objectif d'information, en temps utile, sur les difficultés qui affecteront le service de transport de manière prévisible et a permis aux entreprises de mettre en place les mesures destinées à garantir la continuité du service au meilleur niveau possible avec les moyens disponibles.

Certains événements ont montré que les dispositions de la loi pouvaient être tenues en échec soit par des pratiques collectives qui ne s'inscrivaient pas dans l'exercice du droit de grève telles que le « dépôt

de sac » en réaction à une agression d'un membre du personnel, soit par ce qui pourrait s'analyser comme un usage abusif du droit de grève pratiqué afin de limiter les sanctions encourues. La réponse à la première catégorie de mouvement, que la chambre sociale de la Cour de cassation reconnait comme un exercice légal du droit de retrait prévu par le Code du travail, qui transpose une directive européenne, relève du dialogue social dans l'entreprise. La réponse à la seconde pratique relève de la modification de dispositions qui ne sont pas nécessairement celles de la loi de 2007.

Dans ces conditions, il ne paraît pas souhaitable au Gouvernement, en cette matière, de légiférer pour répondre à des cas d'espèces dont les causes sont très différentes.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La Société nationale des chemins de fer français (SNCF) est l'un des principaux acteurs du système ferroviaire français, employant la très grande majorité des ressources humaines qui animent et participent au fonctionnement du secteur ferroviaire. La gestion des ressources humaines à la SNCF et les réformes qui doivent orienter cette gestion vers une plus grande efficience constituent donc des éléments cruciaux de la réforme ferroviaire qui s'est engagée en France depuis 1997 et qui prépare l'ouverture à la concurrence complète des services de transport ferroviaire en Europe.

*** * ***

Le constat que dresse la Cour de la difficile adaptation de la SNCF dans sa gestion des ressources humaines face aux exigences qui s'imposent ou s'imposeront suite au développement du secteur ferroviaire en France et son ouverture à la concurrence ne peut qu'être partagé. La cause première de cette difficulté réside dans l'existence de particularismes statutaires, qui pèsent encore trop sur l'organisation et l'évolution de la politique de ressources humaines.

Ainsi, même s'il a jusqu'à présent pu être minimisé, le poids des spécificités du statut sur le fonctionnement du secteur ferroviaire risque de se faire de plus en plus sensible au fur et à mesure de l'ouverture à la concurrence. La situation du fret laisse présager des difficultés qui se poseront lorsque la concurrence entrera en application sur le transport régional de voyageurs lors de son expérimentation et ultérieurement, ou sur le transport national de voyageurs à un horizon plus lointain. La situation du fret ferroviaire dont l'ouverture à la concurrence est effective depuis 2006 reste de ce point de vue inquiétante. Un audit

récemment réalisé à la demande de la SNCF a ainsi évalué que l'écart de compétitivité de l'activité fret entre la SNCF et les entreprises ferroviaires concurrentes pourrait atteindre 30% : une large part de cet écart serait le fruit des contraintes qui pèsent sur la politique de gestion du personnel.

Sur la base de son analyse, la Cour arrive à la formulation de cinq recommandations à destination de la SNCF, auxquelles je souscris largement.

S'agissant de l'ajustement du volume des recrutements aux départs et aux possibilités de gains de productivité, la Cour relève à juste titre que par le passé la SNCF n'a pas toujours été en mesure de réduire ses volumes de recrutement lorsqu'un faible nombre de départs l'aurait rendu nécessaire. Je partage donc le souci de la Cour d'adapter le plan de recrutement eu égard aux départs en retraite plus tardifs qu'anticipé du fait de la réforme du régime spécial.

La Cour recommande également à la SNCF de maîtriser l'évolution de la masse salariale en veillant à modérer l'impact des mesures automatiques. Le dynamisme de l'évolution de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) est effectivement un point d'attention permanent. En particulier, en période d'inflation peu élevée, il est nécessaire de veiller à disposer d'une meilleure maîtrise des charges de personnel et de tenir compte de ce contexte en particulier sur les mesures catégorielles et générales.

La question du taux de cotisation « T2 » appelle les observations suivantes.

Ce taux de cotisation a été refondu lors de la réforme du financement du régime spécial des retraites de 2007 pour couvrir une part des droits spécifiques du régime, l'État compensant par le versement d'une subvention le solde du déséquilibre du régime (60 % de son besoin de financement).

Une évolution du taux T2 supposerait, de mon point de vue, une évaluation préalable des conséquences précises de la réforme des retraites pour la SNCF et, en particulier, de son incidence sur l'équilibre de sa caisse de retraite, à laquelle l'Etat contribue aujourd'hui de manière importante. Il conviendrait également, dans la perspective d'un éventuel réexamen, de tenir compte de la part que représentent les droits spécifiques dans la masse des pensions servies par le régime pour s'assurer de la comptabilité d'une modification de ce taux avec la réglementation communautaire en matière d'aides d'Etat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

Résumé de la réponse

Parallèlement à une modernisation volontariste de ses politiques de ressources humaines, de nombreuses et importantes réformes publiques ont été mises en œuvre au cours des dernières années par la SNCF.

L'entreprise a renoué, depuis 2002, avec une politique rigoureuse en matière d'emploi (moins 16000 emplois au cours des 5 dernières années), et a réagi fortement, dès 2008, en adaptant ses flux d'embauches à l'allongement des carrières lié à la réforme du régime spécial de retraite. Elle a, en parallèle, intégré dans sa gestion plusieurs évolutions du droit commun (loi TEPA, rachat de RTT, compte-épargne temps,…), tout en modernisant ses politiques de rémunération (notation au mérite, part variable de la rémunération pour les cadres, « dividende salarial »…). Malgré ses efforts en matière de productivité, la SNCF reste cependant tributaire d'une réglementation dérogatoire au droit commun entraînant des surcoûts sociaux importants (cotisations retraite supérieures de 12,69% à celles de ses concurrents, réglementation du travail,…), et une moindre capacité d'adaptation en matière d'emploi (du fait notamment de la suppression des mises à la retraite « d'office »). De ce point de vue, les conditions de l'ouverture progressive à la concurrence ne sauraient se faire, comme c'est le cas aujourd'hui dans le fret, en laissant perdurer d'importantes distorsions de traitement entre l'opérateur historique d'une part et les nouveaux entrants de l'autre.

Comme l'indique la Cour, la loi dite « loi sur le service minimum » du 21 août 2007, a été mise en œuvre « avec une efficacité reconnue, particulièrement lors des grèves nationales », « avec un service garanti et une information des usagers qui ont été sensiblement améliorés ». L'entreprise partage l'avis de la Cour selon lequel les réponses susceptibles d'être apportées à certains « contournements » de la loi (grèves tournantes, ou de 59 minutes en début de service) méritent un examen approfondi.

Concernant la question des « facilités de circulation », l'entreprise, par ailleurs confrontée à une revendication récurrente des organisations syndicales visant à obtenir à terme la gratuité des voyages pour les cheminots, a fait valoir la nécessité d'une revalorisation régulière des montants de participation des cheminots et a mis en place un dispositif de contrôle plus strict de l'usage de ces facilités. A défaut d'un « rattrapage » pour la période 1997-2007 des montants de la participation des agents, ceux-ci seront à l'avenir revalorisés annuellement, au rythme des augmentations générales de salaires.

L'ouverture programmée du transport ferroviaire à la concurrence, les réformes récentes ou annoncées (Loi ORTF) en matière de régulation, la perspective proche de transferts de marchés régionaux de transports ferroviaires de voyageurs, sont autant d'évolutions qui appellent de la part de l'entreprise des adaptations en profondeur, tant en termes d'organisation (direction des gares ou de la circulation ferroviaire…), que d'évolutions dans sa gestion des ressources humaines, de ses pratiques managériales ou de la conduite des relations sociales.

Ces dernières années ont par ailleurs été marquées par l'intensité des réformes publiques mises en œuvre avec détermination par la SNCF et qui ont largement contribué à modifier son paysage social, qu'il s'agisse de l'autonomie de la Caisse de retraites, de la réforme du régime spécial, de la représentativité syndicale ou encore du service garanti dans les transports terrestres ; mais également par une dynamique de modernisation des politiques ressources humaines dans les différents domaines des rémunérations, du management, de la formation…, ainsi que la reprise d'un effort de productivité soutenu.

I – Temps de travail et productivité des personnels

A. Temps de travail et productivité des personnels

1 - Après la période de mise en œuvre des 35 heures qui s'est traduite par un accroissement temporaire des effectifs de l'ordre de 7000 agents, la SNCF a renoué dès 2002 avec une politique rigoureuse de gestion de l'emploi et d'accroissement de sa productivité, qui a conduit à la réduction de 16000 emplois au cours de 5 dernières années. Cette évolution est à mettre en regard avec la croissance continue, pendant cette période, du chiffre d'affaires, ainsi qu'avec la réduction de la part relative de la masse salariale dans les charges d'exploitation.

- sur la durée et l'organisation du travail, les exemples d'adaptation récents cités par la Cour (sur la mise en œuvre de la loi TEPA, les heures supplémentaires, le rachat possible de jours de RTT, la mise en place d'un compte-épargne-temps…) illustrent l'intérêt d'une entrée plus large de la SNCF dans le « droit commun », et montrent la capacité naturelle de l'entreprise à adopter les évolutions de ce droit, soit en application directe de la loi, soit dans le cadre de négociations internes (pour le compte épargne temps, par exemple).

- concernant la productivité du personnel, autant les appréciations portées concernant les évolutions propres à la SNCF (productivité apparente, EBE/effectifs à disposition, …) n'appellent guère de commentaires, autant les comparaisons internationales doivent être considérées avec prudence. Les données disponibles sont relativement peu nombreuses et souvent sujettes à caution. Par ailleurs, ces

comparaisons doivent être appréciées plus finement au regard de la composition du portefeuille d'activités des autres réseaux (poids respectif du fret et du transport des voyageurs), mais également des variations parfois importantes de périmètre qui expliquent certaines variations de chiffres d'affaires.

2 - De façon plus fondamentale, la Cour souligne les nombreuses particularités règlementaires auxquelles est soumise la SNCF en matière de gestion du personnel, contraintes qui ont pour conséquence :

- *Des surcoûts importants, notamment au titre de la réglementation du travail spécifique applicable à la SNCF, ainsi que du niveau des cotisations retraites (poids du T2),*

- *De moindres capacités d'adaptation de l'entreprise dans les domaines de l'emploi (la suppression de la mise à la retraite d'office n'ayant pas été compensée par un assouplissement symétrique des règles statutaires en matière de gestion de l'emploi), et des rémunérations (dispositions statutaires sur les mesures d'avancement – « GVT » - expliquant largement la dynamique des coûts salariaux relevée par ailleurs).*

De telles particularités, compréhensibles dans un contexte de monopole, se révèlent beaucoup moins supportables en situation de concurrence. Sur le fond, il ne serait pas durablement acceptable que des opérateurs exerçant le même métier, sur un même marché, le fassent dans des conditions d'emploi ou sur la base de règlementations différentes. En pratique, cette question de l'homogénéisation des règles applicables va rapidement se poser dans le cadre du transfert possible des marchés régionaux de transport public de voyageurs. La SNCF suit avec une attention toute particulière les travaux de la commission parlementaire, animée par le Sénateur Grignon, sur ce sujet.

B. Les effectifs et les rémunérations

La gestion de l'emploi de la SNCF subit actuellement deux inflexions majeures du fait de la récente réforme du régime spécial et la suppression de la mise à la retraite d'office à 55 ans :

***a.** D'abord, une adaptation inévitable des flux d'embauches à la baisse constatée du nombre de départs à la retraite. L'entreprise ne partage pas l'appréciation portée par la Cour selon laquelle les flux de recrutements n'auraient pas été ajustés de façon suffisamment réactive. La réforme du régime spécial des retraites de la SNCF est entrée en vigueur en juillet 2008, et l'entreprise a immédiatement adapté de façon proportionnelle le volume de ses embauches en tenant compte, en cours d'exercice, de la réalité des flux de départs constatés. Ainsi les prévisions*

initiales d'embauches pour 2009 (estimées à 4500) qui tenaient déjà compte du ralentissement prévisionnel des départs, ont elles été fortement révisées à la baisse, de l'ordre de – 1800, pour tenir compte du ralentissement constaté des départs. La même démarche avait eu lieu en 2008.

b. Ensuite, la nécessité du recours accru à la mobilité interne, qui découle de la réduction des flux d'entrées et de sorties. L'ajustement des ressources et des compétences aux variations d'activité de l'entreprise devra de plus en plus se faire en interne, par transferts de compétences et développement des parcours professionnels, et non plus comme par le passé par simple ajustement du turn over *naturel. C'est pour répondre à cet enjeu que l'entreprise a négocié fin 2008 un accord sur la GPEC, développé depuis 3 ans le dispositif « Vecteur Mobilité » chargé d'assurer le reclassement et la mobilité professionnelle des agents (1500 personnes en 2009) et élabore actuellement une véritable politique active de l'emploi, à travers un projet ambitieux, baptisé « Nouvelle Dynamique Métiers », destiné à développer toutes les opportunités d'emplois à l'attention des personnels en activité, ainsi que les leviers d'une meilleure employabilité de ces personnels tout au long de leur carrière.*

Concernant l'évolution des rémunérations, *la Cour souligne les actions de modernisation conduites (mise en place d'une part variable de rémunération pour les cadres, « dividende salarial »…), ainsi que la dynamique élevée de la RMPP (Rémunération Moyenne du Personnel en Place). Comme le note la Cour, la réforme des retraites a conduit à accélérer l'évolution des coûts salariaux, notamment par réduction de l'effet de noria (lié au moindre renouvellement des générations, pendant la période transitoire) et donc accroissement du « GVT solde ». Cette accélération s'observe dès 2008 et devra conduire l'entreprise à valoriser plus systématiquement dans ses négociations salariales annuelles le poids des mesures d'avancement.*

II – La réforme des retraites

Sur le sujet des réformes dans le domaine des retraites *(autonomie de la Caisse, réforme du régime spécial), le relevé de la Cour tout en soulignant l'importance des démarches de « normalisation » conduites, et leur importance pour l'entreprise, insiste sur la question centrale des « sur cotisations » retraite (T2).*

La SNCF supporte effectivement des cotisations retraite d'un montant exorbitant (42% contre 30% en droit commun), lié à l'existence d'une « sur cotisation » de 12,69 %, instituée à l'origine pour financer le surcoût des avantages spécifiques du régime (et en aucun cas pour

compenser son déséquilibre démographique très important). Cette sur-cotisation apparaît aujourd'hui largement injustifiée : d'une part la récente réforme du régime, en alignant ses paramètres sur ceux de la Fonction Publique, a largement réduit ces avantages spécifiques, d'autre part, le règlement Européen 1192/69 prévoit de normaliser les comptes des entreprises de chemin de fer, de manière à ce qu'elles ne supportent aucune distorsion de concurrence avec les autres entreprises de transport, du fait de dispositions législatives ou règlementaires ainsi que des charges associées qui leur sont imposées (cf. article 2 du règlement 11/69).

Une telle « sur cotisation » représente un poids financier considérable (550 M€ par an) dont l'impact sur la dette de l'entreprise, depuis 1997, a été très significatif.

III - Les Relations sociales

A. La prévention et la gestion des conflits

Il n'y a pas d'objections particulières de notre part à la présentation faite par la Cour sur le chapitre des relations sociales. Les éléments repris sur la représentation des syndicats et les coûts sont exacts.

Concernant la prévention des conflits*, le rapporteur signale une augmentation importante des DCI en 2008. En fait cette augmentation est due au fait que la loi a rendu obligatoire la DCI avant le dépôt d'un préavis de grève.*

La Cour s'étonne également que le taux de préavis *qui se transforme en grève augmente et atteint en 2008 75 % contre 55% en 2007. Ce résultat qui pourrait paraître a priori négatif s'explique par le fait que la négociation se fait maintenant au niveau de la DCI et non plus au moment du dépôt du préavis comme précédemment. On s'aperçoit en regardant les chiffres que le nombre de dépôt de préavis a été divisé par deux depuis l'an 2000 et on dénombre 100 préavis de moins entre 2007 et 2008.*

Les remarques de la Cour sur les dérives observées dans l'application de la loi du 21 août 2007 sur la continuité du service public *de transport rejoignent celles faites par l'entreprise. L'entreprise partage l'avis de la Cour selon lequel « les réponses susceptibles d'être apportées à ces contournements de la loi méritent un examen approfondi ».*

B. Les facilités de circulation

S'agissant des facilités de circulation, historiquement liées à une forte mobilité professionnelle des cheminots, la Cour rend compte d'un cycle de discussion engagé en mars 2009 avec les organisations syndicales représentatives dans l'entreprise sur la revalorisation des montants de participation des cheminots.

Il est exact que la direction de l'entreprise a finalement dû renoncer aux augmentations auxquelles elle souhaitait procéder pour combler l'absence de revalorisations depuis 1997, et pour mieux couvrir les frais de distribution des titres de transport (évalués à 3,7 € pour les cheminots, compte-tenu des canaux de distribution utilisés).

Ce rattrapage conduisait à des hausses allant de 30% à 50% pour les périodes de pointe à +200% pour les périodes hors pointe. Ces propositions de hausse ont suscité un vif mécontentement au sein du personnel qui, compte tenu de l'attachement à cet élément fort du « contrat social » interne, risquait d'alimenter un mouvement social. Ce qu'il convient de préciser, pour éclairer ce débat, c'est que l'entreprise a fait ces propositions en réponse à une revendication commune des organisations syndicales visant à accroître le nombre de parcours gratuits octroyés annuellement aux cheminots et à obtenir à terme la gratuité des parcours. Au terme de cette concertation, la direction a décidé de procéder à une revalorisation périodique sur la base des augmentations générales des salaires dans l'entreprise.

Il convient également d'ajouter, pour mieux comprendre les tensions générées par cette discussion, que, d'une part, celle-ci est intervenue alors que l'entreprise a procédé en début d'année à la mise en place, pour le suivi des facilités de circulation d'une carte magnétique (le « Pass Carmillon ») dont l'usage et le contrôle rendent impossibles de nombreuses pratiques antérieures, sources de contournements de la réglementation, et que, d'autre part l'entreprise est actuellement en discussion avec l'URSSAF, qui voit dans ces facilités de circulation un avantage en nature à assujettir à charges sociales, ce qui provoque également de vives inquiétudes au sein du personnel.

Le fonds d'épargne : des enjeux majeurs, des décisions à préparer sans tarder

PRESENTATION

La France dispose depuis 1945 d'un modèle original de collecte d'une épargne populaire protégée par l'Etat et défiscalisée, sous forme de livrets d'un montant plafonné. Il s'agit principalement du livret A auquel s'ajoutent depuis 1983 le livret d'épargne populaire (LEP) et, plus récemment, le livret de développement durable (LDD). Une part, en moyenne de 66% aujourd'hui pour le livret A et le livret de développement durable, en est centralisée à la Caisse des dépôts et consignations dans un compte spécifique, la section du fonds d'épargne, séparée de ses activités pour compte propre. Le fonds d'épargne consacre la moitié de ses emplois à l'octroi de prêts à très long terme (32 ans en moyenne et jusqu'à 60 ans), bénéficiant d'une garantie publique et concourant à des missions d'intérêt général définies par l'Etat, prioritairement à la construction de logements sociaux.

L'épargne collectée via les réseaux bancaires étant une épargne à vue et ses emplois étant de long terme, la Caisse doit être en mesure, à tout moment, d'honorer les demandes de retrait des détenteurs de livret. Elle doit aussi rémunérer les déposants par quinzaine et régler aux réseaux bancaires des commissions correspondant aux frais de collecte.

Le taux de rémunération des livrets est fixé par l'Etat à partir d'une formule d'indexation sur les taux du marché monétaire et sur l'inflation (1,25% pour le livret A depuis le 1er août 2009).

Les prêts sont accordés par la Caisse des Dépôts à un taux indexé sur le coût de la ressource (rémunération de l'épargnant + commissions des réseaux collecteurs) et ouvrent droit pour les organismes de logement

social à des subventions de l'Etat et à des avantages fiscaux (TVA à 5,5% et exonération de taxe foncière pendant 25 ans).

La loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a engagé une réforme dont la disposition la plus emblématique est l'ouverture de la distribution du livret A à toutes les banques. Cependant, tout en corrigeant certains défauts qui pénalisaient l'équilibre financier du système des fonds d'épargne (en particulier, le niveau des commissions versées aux réseaux bancaires collecteurs et la formule de rémunération de l'épargne), elle n'a pas réglé certains problèmes majeurs et a créé de nouveaux déséquilibres liés au caractère désormais contraint des ressources disponibles pour le financement des missions d'intérêt général.

I - Une réforme opportune dont la crise financière met en lumière les limites

Le système des fonds d'épargne[157] a fait longtemps l'objet d'un consensus très large. En effet, il bénéficiait à toutes les parties prenantes : les épargnants disposaient de produits d'épargne liquide à rendement garanti ; les réseaux collecteurs historiques (les Caisses d'épargne, la Caisse nationale d'épargne devenue Banque Postale et le Crédit mutuel) touchaient des commissions élevées ; les organismes de logement social, bénéficiaires de l'essentiel de la collecte, assuraient avec une quasi-certitude le financement de leurs opérations ; l'Etat s'assurait une recette non fiscale abondante en rémunération de la garantie qu'il accordait aux déposants[158], d'un montant bien supérieur à l'effort fiscal qu'il consentait au titre de la défiscalisation des livrets. Autorisé en loi de finances initiale sur la base d'un montant prévisionnel, le prélèvement de l'Etat sur le résultat du fonds d'épargne conduit de fait à ponctionner l'ensemble de l'excédent des fonds propres du fonds d'épargne en rémunération de sa garantie. La ressource budgétaire ainsi dégagée a été très significative. Son montant global a en effet atteint, sur la période 1984-2008, 131 Md€ en valeur actualisée[159], soit 5,24 Md€ par an en moyenne. Le prélèvement n'a cependant cessé de diminuer depuis 2005 au point d'être nul en 2008

157) Avant l'adoption de la loi du 4 août 2008, le fonds d'épargne était organisé en neuf sections comptables : on parlait donc des fonds d'épargne ; la loi ayant fusionné toutes les sections comptables, le terme légal est désormais le fonds d'épargne.
158) Depuis la loi de finances rectificative pour 2008, la garantie de l'Etat couvre les sommes déposées par les épargnants sur les produits centralisés totalement ou partiellement dans le fonds d'épargne.
159) En euros 2008.

et en 2009 du fait de l'impact de la crise financière sur le résultat du fonds.

Montants des prélèvements de l'Etat et de la dépense fiscale

En M€	2004	2005	2006	2007	2008
Prévision LFI	1 197	1 850	1 000	750	0
Prélèvement effectif:	1 197	1 454	923	743	0
Dépense fiscale[160]	800	780	450	365	485

Ces sommes sont à mettre en regard de la dépense fiscale consentie en faveur de l'épargne réglementée qui s'est montée à 485 M€ en 2008.

Le succès du livret A ne s'est pas démenti. Près de 46 millions de livrets A étaient ainsi ouverts à la fin 2008 et la crise financière en a illustré le caractère attractif pour les déposants enclins à une prudence accrue dans leurs placements. Ce sont, en effet, 20,3 Md€ qui ont été collectés au premier semestre 2009 sur le livret A et le livret de développement durable (LDD). Bien que la part des livrets dans l'épargne globale des ménages ait très fortement décru sur le long terme, passant de 30% environ à la fin des années 1970 à seulement 8,5% en 2008, elle représente encore un encours de 357,9 Md€ et est essentielle pour les ménages les plus modestes. Un tiers d'entre eux ne disposent que de ce placement.

L'épargne ainsi collectée a permis à la France de financer plus de quatre millions de logements sociaux depuis 1945.. A la fin 2008, l'encours de prêts au logement inscrits au bilan du fonds d'épargne dépassait ainsi 94 Md€ sur un total de bilan de 221 Md€. Dans la période récente, le fonds d'épargne est devenu un acteur important du financement des équipements d'intérêt public.

A - Un dispositif fragilisé

1 - Une diminution périlleuse de la compétitivité des prêts

La période 2005-2008 a été marquée par une nette dégradation des avantages de taux des prêts sur fonds d'épargne. Cette perte de compétitivité résultait à la fois de la hausse de la rémunération du livret A, passée de 2% en août 2005 à 4% en août 2008 et du maintien à un niveau élevé du taux des commissions versées aux réseaux distributeurs, renchérissant le coût total de la ressource de 3,2% en août 2005 à 5,12%

160) Source : projet de loi de finances initiale. Il s'agit d'une estimation pour les impôts d'Etat.

en août 2008. Dans le même temps, les taux de marché étaient en moyenne plus faibles qu'au cours de la période précédente : les établissements de crédit étaient donc à même de proposer des produits attractifs aux organismes de logement social pour financer de nouvelles opérations. Certains emprunteurs choisissaient également de transformer une partie de leur dette en concours à taux fixe auprès du secteur privé pour diminuer leur charge financière.

Cette situation a eu de nombreux effets pervers. Elle a contraint le fonds d'épargne à élargir l'offre de prêts au-dessous du coût de la ressource : au début de l'année 2008, seulement 59% de l'encours du fonds d'épargne avait encore une marge bénéficiaire. Les provisions pour prêts déficitaires qui ont dû être constituées ont contribué à la dégradation du résultat. Par ailleurs, les mesures prises pour préserver la compétitivité des prêts se sont révélées coûteuses : bonifications de dix types de prêts, prise en charge par la section générale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dont le coût en fonds propres s'est monté à 526 M€ et qui a créé un lien de dépendance entre les deux sections en principe indépendantes ; réaménagement de 10,5 Md€ d'encours de prêts pour limiter les remboursements anticipés pour un coût total de 20,5 M€ sur 22 ans.

Ces mesures conjoncturelles ont coïncidé avec le développement, à partir de 2003, d'une politique commerciale destinée à sortir de la seule logique de « guichet ». Une démarche de globalisation des prêts a été engagée, dans le secteur du logement social, afin de passer d'une logique de financement par opération à celle de financement de l'organisme, sur une base pluriannuelle impliquant de ce fait une plus grande prévisibilité. Une démarche de performance déclinée sous la forme d'objectifs, d'indicateurs et de plans d'action commerciaux a été également imposée au réseau territorial de la Caisse des dépôts, sur lequel repose en grande partie l'activité de prêteur. Mais cette double démarche ne pouvait porter ses fruits que si les nouveaux prêts retrouvaient leur compétitivité qui dépend aussi d'une part des charges afférentes à la rémunération des dépôts et d'autre part des commissions versées aux réseaux distributeurs historiques dont le niveau était très élevé.

2 - Un équilibre financier de plus en plus dépendant des performances des marchés financiers

Pour compenser la perte de compétitivité des prêts, le fonds d'épargne a placé la ressource la moins compétitive[161] et à laquelle n'était adossée aucune enveloppe de prêts à l'exception des seuls prêts de projets urbains, le livret d'épargne populaire, sur les marchés financiers.

Le portefeuille d'actifs financiers atteignait ainsi 118 Md€ en 2003 et, malgré la baisse des cours, 116 Md€ en 2008.

Décomposition du résultat courant du fonds d'épargne

En M€	2005	2006	2007	2008
Intérêts et produits assimilés	7253	6948	8100	10 235
Intérêts et charges assimilés	-4967	-5257	-6326	-8486
Commissions nettes	-1910	-1751	-1785	-1954
Dividendes perçus	265	348	441	541
Plus values de cessions (actions)	113	628	624	610
Résultat portefeuilles de placement	800	618	397	-1894
Résultat courant	**1372**	**886**	**762**	**-1647**

Encouragé par l'Etat qui pouvait espérer profiter de la hausse des indices boursiers et garantir la pérennité de son prélèvement, le fonds d'épargne a augmenté son portefeuille d'actions et d'OPCVM qui est passé de 7,4 Md€ en 2005 à 10,6 Md€ en 2008. Les dividendes reçus et les plus-values de cessions d'actions sont ainsi devenus essentiels à la formation du résultat dont ils représentaient seulement 27,5% en 2005 mais 139% en 2007.

Cette stratégie occultait la faiblesse de la marge opérationnelle et aggravait l'exposition aux risques de marché nécessaire au maintien du rendement du portefeuille financier. La recherche de rendements élevés a ainsi conduit le fonds d'épargne à concentrer ses placements en actions sur les secteurs des sociétés financières et de la pharmacie qui étaient surreprésentés dans le CAC 40. Elle l'a amené aussi à acquérir des parts de titrisations très rémunératrices mais peu liquides et à s'engager, certes pour un montant encore limité (458 M€ entre 2003 et 2008), dans le capital-investissement, domaine à la fois plus rémunérateur et plus risqué.

161) La ressource livret d'épargne populaire était plus chère que le livret A de 1% jusqu'en août 2007, puis de 0,75% à compter de février 2008 et de 0,5% depuis août 2008.

3 - Le résultat 2008

En dépit d'une perte d'exploitation de 1,6 Md€, le fonds d'épargne a pu afficher un résultat bénéficiaire de 108 M€ au 31 décembre 2008 grâce au cumul de deux décisions : le transfert des actions cotées de la catégorie « portefeuille de placement » à celle de « titres de l'activité de portefeuille » (TAP)[162], à l'instar de ce qui existait déjà depuis longtemps à la section générale, qui a permis de réduire les dépréciations de 1,52 Md€ et une reprise de 1,75 Md€ sur le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG)[163] en fin d'exercice.

Il aurait été logique que le reclassement de portefeuille intervienne dès 2006. C'est, en effet, à cette date que l'intention de porter de 5% à 10% la part du portefeuille en actions a été affichée dans la stratégie de placement et aurait pu justifier un changement de méthode comptable. La décision n'a été prise pourtant que fin 2008 à un moment où il fallait éviter qu'une très forte dégradation des comptes du fonds d'épargne ne risque, en pleine crise financière, de jeter un doute sur la sécurité offerte par les dépôts sur livrets, d'autant que les comptes de la section générale allaient enregistrer la première perte de leur histoire. Le changement de méthode comptable a été effectué en se conformant à la réglementation comptable.

Sans le reclassement en TAP, le déficit de fonds propres aurait atteint 2,4 Md€. La décision de reprendre le FRBG a, certes, permis au fonds d'épargne de respecter le pilier 1 de la réglementation de Bâle II[164] mais a laissé subsister un déficit de fonds propres qui ne permet pas de couvrir le risque global de taux (pilier 2), risque auquel le fonds d'épargne est particulièrement exposé. A la fin 2008, ce besoin de fonds propres au titre du pilier 2 n'était ainsi assuré qu'à hauteur de 38%[165].

162) Selon la définition qu'en donne le règlement CRBF n°90-01 modifié du 23 février 1990, les TAP sont dépréciés uniquement si leur valeur d'utilité, déterminée en tenant compte des perspectives générales d'évolution du titre et de leur horizon de détention, est inférieure à leur coût d'acquisition.

163) Le FRBG constitue un des éléments des fonds propres de base, énumérés à l'article 2 du règlement CRBF 90-02 du 23 février 1990. Il est doté à la discrétion des dirigeants de l'établissement en vue de couvrir les risques généraux de l'activité bancaire.

164) Le pilier 1 comprend les risques de crédit, de marché et opérationnels.

165) La Caisse des dépôts considère, au vu de ses prévisions de résultat bénéficiaire, que ce déficit de fonds propres pourra être résorbé au 31 décembre 2009.

B - Une réforme utile réalisée sous la pression communautaire

Bien qu'il ait été longtemps paralysé par son incapacité à pouvoir arbitrer entre des intérêts divergents, l'Etat a pu mener à bien une réforme dans des délais courts après la décision de la Commission européenne condamnant le monopole de la distribution du livret A. Mais cette réforme laisse de nombreuses incertitudes.

1 - Des arbitrages que la décision communautaire ne permettait plus de différer

a) Des décisions longtemps retardées faute de réussir à arbitrer entre des intérêts divergents

La dégradation progressive mais rapide de la situation financière du fonds d'épargne et de la compétitivité de ses prêts aurait dû conduire les pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires pour garantir la pérennité du système.

L'Etat était cependant confronté à plusieurs intérêts divergents. L'assainissement de la situation financière impliquait, en effet, un rééquilibrage du dispositif au détriment des différents acteurs du fonds d'épargne. Cela devait entraîner une rémunération plus faible des réseaux distributeurs de l'épargne réglementée, alors même que le résultat de certains d'entre eux dépendait pour une part non négligeable du produit des commissions versées au titre de la collecte. Cela devait aussi conduire à s'interroger sur le niveau de rémunération de l'épargne réglementée et sur l'éventuelle diminution structurelle de celle-ci, au détriment par conséquent des épargnants. Cela devait enfin amener l'Etat à arbitrer entre le niveau des fonds propres et le prélèvement qu'il effectue au profit de son propre budget général.

Ces facteurs ont conduit, en dépit de demandes réitérées de la Caisse des dépôts, à repousser l'adaptation du modèle économique du fonds d'épargne et c'est sous la pression du droit communautaire que l'Etat a dû finalement agir.

b) La nécessité d'agir sous la menace d'une condamnation européenne

Le monopole de distribution des trois réseaux historiques faisait l'objet de critiques récurrentes de la part du secteur bancaire et d'une plainte auprès de la Commission européenne. Dans son rapport particulier

de 2005[166] sur les fonds d'épargne communiqué aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la Cour avait souligné la fragilité juridique des thèses françaises au regard du droit communautaire.

En mai 2007, la Commission européenne a déclaré que le monopole de distribution du livret A était contraire aux règles du traité instituant la Communauté européenne. Elle a reconnu cependant que le livret A contribuait au service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social et de l'accessibilité bancaire.

Le Gouvernement a confié, en juin 2007, une mission de réflexion à un groupe de travail dirigé par M. Michel Camdessus, qui a remis son rapport le 17 décembre 2007. Néanmoins, dès le 11 décembre 2007, le Président de la République avait annoncé que la France pourrait accepter d'ouvrir la distribution de l'épargne réglementée.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a mis en œuvre l'essentiel des mesures proposées par ce rapport, au demeurant très largement inspiré des problématiques et des questions déjà soulevées par la Cour lors de son contrôle sur la période 1999-2004.

2 - Une réforme utile

a) Une volonté de corriger certains défauts

Si la réforme de 2008 a bouleversé l'économie générale du système des fonds d'épargne, elle n'en a pas remis en cause la philosophie et a préservé l'existence d'un circuit de financement dérogatoire. En effet, si la loi de modernisation de l'économie a ouvert la distribution du livret A à tous les établissements de crédit et a imposé à la Banque Postale des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du livret A, elle a reconduit le mécanisme de centralisation d'une partie de l'épargne réglementée à la Caisse des dépôts et a inscrit dans la loi la priorité accordée au financement du logement social.

La réforme a également cherché à assurer la viabilité financière du fonds d'épargne en diminuant ses charges de structure :

– la formule d'indexation de la rémunération du livret A a été modifiée en février 2008, conduisant à une diminution structurelle du taux servi aux épargnants par rapport à la formule de calcul

166) Cf. rapport particulier sur l'équilibre financier et la gestion des fonds d'épargne pour les exercices 1999 à 2004, transmis le 19 juillet 2005 au ministre de l'économie, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, au directeur général et au président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

précédente adoptée en juillet 2004 ; une rémunération nominale égale à l'inflation majorée de 0,25% est garantie aux épargnants[167] ;

– le taux des commissions versées aux réseaux est, à compter du 1er janvier 2009, fixé à 0,6% de l'encours centralisé par l'établissement. Les réseaux historiques bénéficient d'un régime transitoire, tandis que la Banque postale se voit accorder une rémunération supplémentaire au titre de ses obligations de teneur de compte des ménages les plus modestes de 280 M€ pour 2009, ramenée à 210 M€ en 2014.

Les nouvelles modalités de centralisation de l'épargne réglementée

La loi de modernisation de l'économie dispose qu'une « quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable est centralisée par la Caisse des dépôts dans le fonds d'épargne ». Cette quote-part est au moins égale au montant des prêts consentis par la Caisse des dépôts pour le logement social et la politique de la ville, affecté d'un coefficient de 1,25.

Pendant la phase 2009-2011, la centralisation est opérée sur la base d'un raisonnement en volume et chaque acteur (banques et fonds d'épargne) se voit garantir la préservation du niveau de liquidités dont il disposait à une date de référence. Quant à la sur-collecte globale constatée par rapport à la « photographie » de départ, elle est redistribuée entre toutes les banques, mais pas au fonds d'épargne auquel est attribué un plancher de dépôt de 160 Md€ en 2009, majoré en 2010 et 2011 d'un « coefficient d'indexation ». Cette centralisation partielle laisse ainsi à disposition des banques des liquidités supplémentaires, qu'elles doivent employer au financement des besoins de trésorerie et d'investissement des petites entreprises et des PME et au financement de travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments anciens.

A compter de 2012, la centralisation s'opérera sur la base d'un raisonnement en taux, avec un chemin de convergence vers le taux unique de centralisation. La durée de cette phase n'est pas fixée, mais le taux de centralisation unique, ainsi que sa date d'effet, devront être arrêtés avant le 30 septembre 2011. Le décret du 4 décembre 2008 prévoit que ce taux unique devra « prendre en compte » un niveau de centralisation de référence de 70% et celui constaté en 2011, l'état de la collecte, les besoins de financement du logement social, les besoins prévisionnels des établissements collecteurs pour le financement des PME et des travaux d'énergie.

S'agissant du livret d'épargne populaire, son taux de centralisation reste fixé de manière autonome : depuis octobre 2008, il s'établit à 70%

167) Le taux du livret A est égal au chiffre le plus élevé entre : 1/ l'inflation des 12 derniers mois + 0 ,25 pt ; 2/ la moyenne de [moyenne mensuelle Euribor 3 mois + moyenne mensuelle Eonia)/2 + indice des prix à la consommation hors tabac sur un an].

b) L'introduction d'une supervision prudentielle par la Commission bancaire

Dès 2003, le fonds d'épargne a fait le choix de se conformer aux règles prudentielles dites de Bâle II, moyennant certaines adaptations pour tenir compte de l'absence de risque systémique du fait de la garantie de l'Etat et de la forte sécurisation des prêts par des garanties publiques.

Le contrôle de la Commission bancaire[168] qui a été décidé par la loi de modernisation de l'économie, à compter du 1er janvier 2011, sous le mandat de la commission de surveillance devrait être l'occasion d'améliorer le pilotage des risques encourus. Une meilleure appréciation de la situation financière des emprunteurs et des risques qu'ils peuvent faire courir au fonds d'épargne est, en effet, indispensable. Les discussions en cours entre l'Etat, la Caisse des dépôts et le secrétariat général de la commission bancaire afin d'arrêter un dispositif définitif devraient en tout cas viser à garantir un niveau élevé de sécurité prudentielle. Les dérogations à une application pleine et entière de la réglementation bancaire, qui peuvent être justifiées dans une certaine mesure par le statut particulier du fonds d'épargne et la garantie de l'Etat, devraient rester étroitement circonscrites.

c) Une amélioration structurelle de l'équilibre financier qui doit cependant être confirmée

L'effet cumulé de ces mesures permet d'envisager une amélioration sensible des perspectives financières du fonds d'épargne. A elle seule, la baisse du taux des commissions devrait minorer ses charges annuelles d'environ 700 M€. Elle devrait également permettre de restaurer la compétitivité structurelle des prêts en diminuant le coût total de la ressource et donc d'améliorer les conditions de prêts pour les emprunteurs[169]. Sauf pour les prêts à taux fixe réservés au financement des opérations d'hébergement des populations spécifiques (établissements sociaux et médico-sociaux), elle laissera subsister cependant un risque de taux pour les organismes de logement social.

168) La Commission bancaire a été fusionnée, par l'ordonnance n°2010-76 du 21 janvier 2010, avec le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et le Comité des entreprises d'assurance au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) qui sera une autorité administrative indépendante.

169) A fin janvier 2010, les taux des prêts aux organismes de logement social sont très inférieurs au coût de la ressource à laquelle ils sont adossés : -38 à -118 points de base (ou centièmes de pourcent), soit des taux à cette même date de 1,05 %, 1,85 % avec un maximum de 2,70 % selon le type de prêts.

Les effets de la loi de modernisation de l'économie étaient déjà perceptibles en 2009. Au 30 juin 2009, les comptes prévisionnels permettaient, en effet, d'espérer un résultat positif de 559 M€ en fin d'année et les dernières prévisions portées à la connaissance de la Cour font ressortir un résultat bénéficiaire nettement supérieur. Ce chiffre doit cependant être interprété avec prudence, car il ne reflète pas seulement l'amélioration structurelle du résultat, mais aussi celle des marchés qui devrait permettre une reprise des provisions sur les titres de taux détenus par le fonds.

C - Une réforme dont la crise financière a mis en lumière les limites

Bien qu'elle ait représenté un progrès important pour le fonds d'épargne, la réforme n'a pas permis de résoudre l'ensemble des problématiques essentielles auxquelles il est confronté. A la lumière de la crise financière, le cadre global dans lequel a été conçue la loi de modernisation de l'économie paraît de plus partiellement remis en cause.

1 - La dimension stratégique de la liquidité

Pour une banque considérée globalement, la liquidité est sa capacité à honorer ses échéances à court terme. Pour un actif financier, la liquidité est définie comme la possibilité de l'acheter ou de le vendre rapidement sur un marché.

La crise financière a montré que la liquidité, qu'on disait abondante, voire surabondante, pouvait brusquement disparaître. La baisse brutale de la valeur de certains actifs utilisés en garantie a entraîné l'arrêt brutal de la circulation de quantités considérables d'actifs. L'illiquidité s'est alors propagée d'un marché à l'autre[170].

Avant la crise financière, le fonds d'épargne bénéficiait d'un contexte très favorable : ses ressources étaient abondantes grâce à la centralisation et ses engagements de prêts au logement augmentaient mais à un rythme mesuré. Ces facteurs lui ont notamment permis d'accroître son portefeuille d'actifs financiers et, parallèlement, de mettre en place des prêts dédiés à des emplois hors logement social.

Cette situation n'allait pas sans tension entre le ministère de l'économie et la Caisse des dépôts. Le premier estimait que les fonds ne devaient disposer d'aucun surplus de liquidité par rapport aux besoins de

170) Cf. Rapport public sur les concours publics aux établissements de crédit – Premiers constats, premières recommandations page 6.

financement du logement social et que tout excès éventuel devait être redistribué au système bancaire pour assurer le financement de l'économie. La Caisse des dépôts, au contraire, considérait que les excédents de ressources pouvaient être utilement mobilisés pour financer des projets d'intérêt général qui se situaient hors du champ du logement social mais étaient liés aux problématiques d'aménagement du territoire.

La crise financière est venue profondément modifier les termes de ce débat. La liquidité est, en effet, devenue une ressource stratégique pour les banques. Elle a conduit l'Etat à utiliser de manière opportuniste le fonds d'épargne dont le caractère de circuit de financement particulier hors champ bancaire représentait un atout.

2 - Une ressource de plus en plus rare, mais très recherchée

a) Un niveau de ressource qui dépend désormais de la politique commerciale des banques

Depuis 2005, plusieurs mesures ont conduit à diminuer le niveau de la ressource dont dispose le fonds d'épargne. En 2005, le fonds d'épargne avait déjà transféré 38,4 Md€ d'encours centralisé à la CDC, soit 16% de leur actif, vers la Banque Postale lors de la création de cette dernière. Dans le cadre des mesures d'application de la loi de modernisation de l'économie, la décision de plafonner le niveau de la ressource centralisée à 160 Md€, même si elle est intervenue après une année 2008 très favorable en terme de collecte du livret A[171], a conduit à priver le fonds d'épargne de 4,5 Md€ d'intérêts capitalisés. Enfin, pour soutenir le système bancaire en lui fournissant des liquidités lors de la crise, le taux de centralisation du livret d'épargne populaire et du livret de développement durable a été abaissé en octobre 2008, ce qui a procuré aux banques 16,5 Md€ de liquidité supplémentaire mais a diminué d'autant la ressource centralisée à la Caisse des dépôts.

A ces mesures ponctuelles, s'ajoute un risque structurel à moyen terme, résultant de la loi de modernisation de l'économie et porteur d'une menace pour la ressource sur livrets. En effet, l'ouverture de la distribution à l'ensemble des établissements de crédit fait courir le risque que les nouveaux réseaux décident d'orienter leur clientèle, une fois celle-ci fidélisée, vers d'autres produits d'épargne auxquels sont attachés des avantages fiscaux comme l'assurance-vie. Sur ce point, la politique commerciale des banques sera déterminante, même si les préférences des épargnants entreront en ligne de compte. Le niveau de rémunération du livret A constitue, à ce titre, un élément fondamental. La baisse de la

171) Collecte nette de plus de 20 Md€ sur l'année, hors intérêts capitalisés.

collecte depuis mai 2009 (- 10,4 Md€ entre mai et novembre), après plusieurs mois de hausse[172], tend à confirmer qu'une faible rémunération faciale peut suffire à provoquer une forte décollecte.

b) Un fonds d'épargne fortement sollicité par l'Etat

Les prêts sur fonds d'épargne représentaient 93,5 Md€ en 2005 et 104 Md€ en 2008, soit une progression de plus de 11%. La relance de la construction de logements sociaux a conduit à accroître l'encours des prêts portés par le fonds d'épargne sur ce secteur. Celui-ci est ainsi passé de 84,3 Md€ à 94 Md€ en 2008.

Cependant, cette croissance a aussi été nourrie par la multiplication de financements d'autres investissements d'intérêt général. Ces « nouveaux emplois », initialement lancés en 2000 mais qui ont connu un véritable essor à compter de 2003, représentaient un encours de plus de 11 Md€ fin 2009. Décidés par l'Etat, ils concernent des secteurs de plus en plus variés (transports, hôpital, assainissement des eaux, université,…).

Les facteurs d'une nouvelle hausse des emplois au cours des prochaines années sont dès à présent connus. Ils tiennent à la poursuite des efforts sur le financement du logement social et à la montée en charge des signatures de prêts pour les emplois hors logement social, notamment l'enveloppe de 8 Md€ destinée aux infrastructures de transport.

Ils tiennent aussi à la mobilisation des emplois du fonds d'épargne dans le cadre du plan de relance. En effet, bien que les nouveaux engagements de prêts consentis par le fonds d'épargne dans le cadre du soutien à l'économie soient restés plus circonscrits qu'initialement prévu, ils conduisent cependant à mobiliser des ressources non négligeables :2 Md€ prêtés à OSEO, 5 Md€ destinés aux collectivités locales, 1,8 Md€ pour le financement de prêts locatifs sociaux, 5 Md€ pour le financement de 100 000 logements sociaux supplémentaires, dont 30 000 en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui seront achetés par des organismes de logement social à des promoteurs privés dans les zones où les besoins sont jugés les plus importants.

Enfin, le fonds d'épargne a été conduit à participer, aux côtés de la section générale de la CDC et de la CNP, au sauvetage du groupe bancaire Dexia[173] négocié entre les gouvernements français, belge et luxembourgeois après la faillite de Lehman Brothers. Il a souscrit à hauteur de 445,5 M€ à

172) Au 30 novembre 2009, la collecte cumulée livret A/livret de développement durable était de 13,4 Md€.

173) Le groupe Caisse des dépôts détenait 14% du capital de Dexia, par l'intermédiaire de la section générale (8%), de sa filiale CNP (3%) et de la section du fonds d'épargne (3%). Voir infra page 16.

une augmentation de capital de 6 Md€, dont 3 Md€ souscrits par la France (2 Md€ par le groupe de la Caisse des dépôts et 1 Md€ par la SPPE[174]), qui a été réalisée le 3 octobre 2008.

Avec cette participation, la contribution prévisionnelle du fonds d'épargne en emplois et en ressources au titre de la crise financière et du plan de relance a atteint un montant total de 43,64 Md€ et, en ne tenant pas compte du crédit à la SFEF qui a été remboursé dès décembre 2008, à 38,64 Md€ soit 18% des dépôts centralisés.

Contribution du fonds d'épargne aux mesures de soutien à l'économie

En Md€	**Montants prévisionnels**	**Montants retenus**	**Situation au 30/09/2009**
Augmentation de capital de Dexia	0,44	0,44	Réalisée en 2008
Financement des entreprises	18,5	16,4	
Dont Prêts nouvelle enveloppe OSEO	*2*	*2*	*1 Md€ versés*
Dont Transfert des ressources LDD et LEP	*16,5*	14,4	Réalisé en 2008 pour 14,4 Md€
Financement des Collectivités locales	5	2	2 Md€ versés
Dont Prêts enveloppe CDC	*2,5*	*1,7*	*1,7 Md€ versés*
Dont Prêts enveloppe banques	*2,5*	*0,3*	*0,3 Md€ versés*
Financement des 100.000 logements sociaux	6,7	6,7	n.a.
Dont Prêts enveloppe PLS et PSLA	1,135	1,135	0,11 engagés
Dont CDC	*0,5*	*0,5*	0,11 engagés
Dont Banques	*0,635*	*0,635*	*n.a.*
Financement des grands projets d'infrastructure	8	8	1,7 Md€ d'engagés
Crédit relais à la SFEF	5	5	Octroyé et remboursé en 2008
Total	**43,64**	**39,67**	

Au total, promulguée quelques semaines avant la faillite de Lehman Brothers, la loi de modernisation de l'économie montre avec la crise financière les limites d'une réforme ambitieuse.

174) Société de prises de participation de l'Etat, mis en place lors de la crise financière, Voir rapport public sur les concours publics aux établissements de crédit (juin 2009).

II - Des choix à faire pour assurer la pérennité et l'esprit du système

Selon les projections établies par le fonds d'épargne, l'encours total des prêts atteindrait ainsi 148 Md€ dès la fin 2013, dont 133 Md€ pour le logement et la politique de la ville et 15 Md€ pour les « nouveaux emplois ».

Ces éléments font craindre qu'à compter de 2012 ou 2013, le fonds soit confronté à un dangereux mécanisme de ciseaux entre les prêts en forte progression et les ressources à vue disponibles. C'est d'ailleurs pour se prémunir contre ce risque de déséquilibre entre les emplois et les ressources que le fonds doit investir en actifs financiers liquides au moins 20% du montant des dépôts centralisés[175].

Le plafonnement de la centralisation du livret A et du livret de développement durable à 160 Md€ dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie constitue d'ores et déjà une contrainte jusqu'en 2012, qui laisse au fonds d'épargne une marge de manœuvre de seulement 10 Md€. Au-delà, l'équilibre dépendra du taux de centralisation qui sera arrêté à la fin de 2011.

Prévisions de l'équilibre emplois/ressources du fonds d'épargne 2009-2018

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2018
Prêts	115	124	133	141	148	153	162	169
Dépôts	212	208	208	208	208	208	208	208
Actifs financiers liquides [176]	79	66	54	47	39	33	23	16
Ratio de liquidité	37%	32%	28%	23%	19%	16%	11%	8%

Source : CDC

Même si ces projections sont effectuées sous l'hypothèse conservatrice de stabilité des encours de dépôts et si la croissance des prêts au logement repose sur des hypothèses volontaristes et sur la capacité des organismes de logement social à mettre en place les programmes de construction, le tableau ***supra***, issu des travaux de la

175) Le fonds d'épargne investit dans ce but une partie des dépôts dans des produits obligataires et des produits très liquides, comme des billets de trésorerie.
176) A l'exclusion des actions (12 Md€) et des titres devant être détenus jusqu'à l'échéance, c'est-à-dire les OATi (18 Md€).

Caisse des dépôts, montre qu'à partir de 2013, l'ensemble des ressources du fonds ne permet plus de couvrir les prêts ni de respecter le ratio minimum de liquidité.

L'Etat devra faire rapidement des choix pour définir une nouvelle économie générale du fonds d'épargne.

A - Des décisions indispensables à la pérennité du système

La multiplication des engagements du fonds d'épargne dans le cadre de la crise financière et de l'accélération de l'effort de construction a profondément modifié l'équilibre global du dispositif. La loi de modernisation de l'économie a répondu en partie aux problématiques de retour à l'équilibre financier mais, alors même qu'elle a été conçue à un moment où la crise financière était déjà annoncée, elle n'a pas véritablement tranché le débat sur le niveau approprié des ressources ni sur sa doctrine d'emploi.

L'échéance de 2012, à l'horizon de laquelle doit être défini le régime de centralisation, est très proche. Sa préparation doit donc être engagée dès maintenant et avoir pour objectif de clarifier les différents paramètres de l'équilibre de moyen terme du fonds d'épargne tant en ce qui concerne son périmètre exact d'intervention que ses ressources, deux questions étroitement liées.

1 - La nécessaire clarification du rôle d'investisseur de long terme

La loi de modernisation de l'économie a confirmé le rôle d'investisseur de long terme de la Caisse des dépôts[177]. Celle-ci doit ainsi contribuer au développement des entreprises dans le respect de ses intérêts patrimoniaux. Les investissements dans des titres cotés de société par le fonds d'épargne obéissent néanmoins à une logique différente, celle d'un investisseur institutionnel[178], dont les placements de moyen terme doivent permettre la constitution de plus-values dans une logique d'alimentation du résultat, et non de participation à la gestion des entreprises. La formulation retenue par la loi de modernisation de l'économie peut donc être une source d'ambigüité pour la politique du fonds.

177) Article L. 518-2 du code monétaire et financier.

178) Le terme d'investisseurs institutionnels désigne les banques, compagnies d'assurance, caisses de retraite, fonds communs de placement ou SICAV. Généralement ces actionnaires ne détiennent que des participations très minoritaires dans des entreprises cotées et n'ont pas d'administrateur.

La participation au sauvetage de Dexia en représente à cet égard une illustration. La décision a été prise dans l'urgence. Ses modalités ont seulement donné lieu à un courrier du Directeur général de la Caisse au ministre de l'économie le 30 septembre 2008 lui indiquant que le groupe ferait son devoir d'actionnaire à hauteur de 2 Md€ dans son intérêt patrimonial. La répartition entre la section générale (1,2 Md€), le fonds d'épargne (445,5 M€) et la Caisse nationale de prévoyance (287,9 M€) a obéi à un principe *pari passu*[179]. Une autorisation expresse de l'Etat aurait pu cependant être opportune en raison même du caractère de sauvetage de l'opération et de ses incidences pour le fonds d'épargne.

Cette participation peut s'avérer coûteuse. En effet, l'augmentation de capital a été souscrite selon les règles du droit belge qui sont très protectrices des intérêts minoritaires. Le cours retenu a été le prix d'acquisition en octobre 2008, en l'espèce 9,90 €, et non pas la valeur moyenne des trente derniers jours de bourse, ce qui aurait conduit au cours, nettement plus faible, de 6,2 €. Compte tenu de la dégradation du titre sur les marchés, le fonds d'épargne a dû passer dans ses comptes une provision pour moins-value latente de 211,52 M€, sur la base d'un cours de référence à valeur d'expert de 5,2 €.

Cette intervention soulève ainsi un problème de principe. Compte tenu de sa mission et des conséquences qui en résultent en matière de politique de placements, il ne revenait pas au fonds d'épargne de participer à une opération de ce type qui accroissait son exposition au risque bancaire.

2 - Une nouvelle baisse des commissions à envisager à brève échéance

Pour le fonds d'épargne, le coût de la ressource comprend le niveau de rémunération des épargnants et les commissions versées aux réseaux. La nouvelle formule introduite en février 2008 a corrigé certains défauts de la formule précédente, mais n'a pas été appliquée totalement depuis le début de la crise. La rémunération du livret A en termes réels est supérieure à 1 % depuis plus d'un an dans le contexte, conjoncturel, d'un taux d'inflation devenu négatif à compter de mai 2009. Cette situation montre qu'un nouvel ajustement de la formule pour la rendre moins favorable aux épargnants ne paraît pas souhaitable, compte tenu de la nécessité de préserver le caractère attractif de la collecte. C'est donc seulement d'une diminution de la rémunération des réseaux distributeurs que pourrait venir une nouvelle baisse des coûts en faveur du fonds.

179) Souscription au capital à proportion de la part détenue initialement.

Le taux des commissions versées aux réseaux distributeurs, qui a été fixé à 0,6% de l'encours moyen centralisé par la loi de modernisation de l'économie, résulte d'un compromis entre les propositions de la commission Camdessus et les demandes des réseaux distributeurs, historiques comme nouveaux, de taux plus élevés.

La transformation du livret A en pur produit d'épargne autant que les gains de productivité attendus dans les réseaux collecteurs de l'épargne réglementée, devraient contribuer à abaisser le coût de gestion des livrets. Ces éléments plaident pour un nouvel ajustement à la baisse.

La question de son ampleur reste cependant délicate, car un taux trop faible risquerait de priver la collecte de l'épargne réglementée de son caractère attractif, augmentant la probabilité que ne se réalise le risque de « cannibalisation » par d'autres produits, qui seraient davantage promus par les réseaux distributeurs. L'alignement du commissionnement du livret A et du livret de développement durable sur celui du livret d'épargne populaire à 0,5% pourrait constituer un bon compromis à l'échéance de 2012. Les majorations obtenues par les distributeurs historiques pendant la période de transition ne seraient pas remises en cause, et la Banque postale devrait conserver sa rémunération supplémentaire au titre de ses obligations de service public.

Cette nouvelle baisse se traduirait par une nouvelle amélioration structurelle du résultat du fonds d'épargne d'environ 300 M€.

3 - Une diversification des emplois qui ne saurait se poursuivre

La croissance continue des nouveaux emplois soulève plusieurs interrogations.

La mobilisation du fonds à hauteur de 606 M€ pour le financement de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, les prêts accordés aux hôpitaux dans le cadre d'une enveloppe de 2 Md€ prévue par le plan « hôpital 2012 », alors même que le plan précédent reposait exclusivement sur des subventions publiques ou des emprunts privés, et le financement des agences de l'eau à hauteur de 1,5 Md€ s'apparentent manifestement à des débudgétisations.

Les prêts consentis sont très longs mais restent adossés à des ressources très liquides. Même s'ils bénéficient d'une garantie publique, la maîtrise des risques de contrepartie n'en reste pas moins essentielle. Or les services de la Caisse des dépôts ne peuvent avoir une expertise sur tous les secteurs ou toutes les techniques de financement complexe comme les partenariats public-privé, même si le recours à des conseils externes peut pallier en partie ce handicap. Le fonds d'épargne n'a pas vocation à

devenir une grande banque d'investissement, ni à assurer le financement de projets dont la rentabilité serait très incertaine.

Enfin, l'Etat doit être attentif, dans les décisions qu'il prend en matière de nouveaux emplois, au respect des règles de concurrence. S'ils assurent le financement de services d'intérêt économique général (SIEG), ces prêts sont en principe conformes au droit communautaire pour autant que la compensation financière qu'ils apportent reste proportionnelle aux sujétions de service public imposées aux emprunteurs. Mais la prudence devrait prévaloir, la Commission se montrant très vigilante sur les garanties publiques qui sont susceptibles de fausser la concurrence.

Ces risques et surtout la rareté croissante de la ressource doivent conduire à mener une réflexion d'ensemble sur le niveau et le champ des nouveaux emplois, sujets sur lesquels la loi de modernisation de l'économie n'a pas apporté de véritable clarification, au-delà d'une consécration législative du caractère prioritaire du logement social. A minima, tout nouvel emploi devrait donner lieu à une analyse financière approfondie permettant de disposer de tous les éléments d'appréciation nécessaires sur les risques, leur horizon et la rentabilité des projets.

L'éventualité d'un encadrement beaucoup plus explicite ne doit pas être exclue. Plusieurs modalités sont envisageables : plafonner les nouveaux emplois en pourcentage total de l'encours de prêts ; fixer un cadre strict d'intervention avec des critères contraignants comme l'existence d'une réelle carence des financements privés sur le secteur concerné et des taux de prêts n'entraînant pas de distorsion de concurrence.

4 - La définition d'un nouvel équilibre qui implique des arbitrages difficiles

Les prêts financent certes des investissements d'intérêt général qui ne pourraient être pris en charge par les seuls mécanismes de marché. Mais leur utilité sociale doit être contrebalancée par la recherche d'une rentabilité qui ne soit pas trop faible, de manière à dégager un résultat positif, et la préservation de marges de manœuvre suffisantes pour garantir le fonds contre le risque de liquidité.

a) Le maintien d'un niveau adéquat de ressources

En cas d'insuffisance des ressources, les options susceptibles de préserver le système des fonds d'épargne seraient en nombre limité.

La première conduirait à relever le plafond de détention du livret A, actuellement fixé à 15 300€, mais cela aurait des effets peu souhaitables sur la politique générale de l'épargne et un coût non négligeable pour les finances publiques en raison de l'augmentation de la dépense fiscale associée.

La seconde option impliquerait, soit une augmentation du taux de centralisation, soit la fixation d'un montant en valeur absolue de ressources permettant de garantir l'équilibre emplois-ressources du fonds d'épargne.

La hausse du taux de centralisation nécessiterait une négociation délicate avec les distributeurs, dont elle viendrait ponctionner la liquidité, même si la centralisation donne lieu au versement de commissions. Néanmoins, cette décision serait conforme tant aux dispositions de la loi de modernisation de l'économie qu'aux préconisations du rapport Camdessus qui envisageait un taux de centralisation de 100% du livret A.

La définition d'un plancher de ressources défini en montant ferait aussi reposer l'équilibre emplois/ressources sur les banques, qui devraient alors garantir dans ce cadre un certain niveau de ressource au fonds d'épargne, indépendamment du niveau de la collecte. Elle permettrait de faire l'économie des débats récurrents sur le taux de centralisation. Elle serait sans doute moins complexe à mettre en œuvre qu'un raisonnement par taux et pourrait donc être appliquée dès 2012. Elle n'éviterait toutefois pas une négociation difficile entre l'Etat, les distributeurs et le fonds d'épargne.

L'observatoire de l'épargne réglementée créé par la loi de modernisation de l'économie et qui réunit toutes les parties prenantes (Etat, Caisse des dépôts, personnalités qualifiées dont des représentants du secteur bancaire) sous la présidence du gouverneur de la Banque de France serait une enceinte appropriée pour débattre de ces sujets.

b) Des options risquées

La perspective d'un déséquilibre emplois/ressources après 2012 peut conduire les pouvoirs publics à rechercher des solutions dans deux directions qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

– le recours à l'emprunt : la loi de modernisation de l'économie ouvre en effet au fonds d'épargne la possibilité d'emprunter sur les marchés financiers, sous réserve de l'accord du ministre et de la Commission de surveillance ;

– une ouverture plus large aux banques du financement du logement social qui est une des recommandations du rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social présidée par M. Michel Camdessus, mais qui, à son sens, supposait de « mettre un terme à la liaison entre aide fiscale et existence d'un prêt sur fonds d'épargne »[180].

La première option, si elle peut constituer une facilité, présente des risques importants pour l'équilibre du fonds d'épargne et n'est pas sans inconvénient pour l'Etat. En effet, si ces émissions de dette servaient à financer de nouveaux prêts, leur requalification par la Commission européenne en dette des administrations publiques et l'assimilation de la garantie de l'Etat à une aide d'Etat représenteraient un risque réel. La Commission européenne pourrait ainsi être amenée à juger le système du fonds d'épargne partiellement contraire aux règles de concurrence.

La seconde option, qui a été écartée par la loi de modernisation de l'économie, comporte aussi de sérieux risques. En effet, les emprunteurs pourraient être amenés à arbitrer entre financeurs privés et fonds d'épargne en fonction du niveau des taux longs. Ils emprunteraient alors sur le marché lorsque les taux sont bas et solliciteraient la Caisse des dépôts en période de taux élevés. Elle conduirait aussi le fonds d'épargne à accumuler tous les « mauvais risques » rejetés par le marché.

c) Une plus grande sélectivité dans l'octroi des prêts

Le principe d'octroi des prêts repose, depuis la création du fonds d'épargne, sur la neutralité totale de ce dernier à l'égard de l'emprunteur. Les taux des prêts varient seulement en fonction de la nature des opérations financées mais ne prennent en compte ni la localisation de l'organisme ni sa situation financière. La seule alternative pour le fonds est ainsi l'octroi ou le refus du prêt.

Bien que ce principe constitue un élément fondamental du dispositif, la tension potentielle entre emplois et ressources devrait conduire, le cas échéant, à n'exclure aucune évolution sur ce point, y compris l'introduction d'une certaine sélectivité dans les interventions du fonds. La possibilité d'une prise en compte de la qualité des contreparties, par exemple en limitant le montant des prêts, pourrait ainsi être mise à l'étude.

180) Il s'agit de la proposition n°11 du rapport.

Enfin, il paraît opportun de maintenir le mécanisme des adjudications de place pour certains types de prêts bien identifiés, notamment les prêts locatifs sociaux, qui permettent d'associer le secteur bancaire au financement du logement social.

B - Un mode de prélèvement de l'Etat qui ne doit pas fragiliser la solidité financière du fonds d'épargne

Les réformes introduites par la loi de modernisation de l'économie améliorent structurellement le résultat des fonds d'épargne. Le débat porte sur la répartition de cette amélioration entre la reconstitution de réserves et le budget de l'Etat. Il est intimement lié au niveau approprié des ressources dont doit disposer le fonds d'épargne.

Néanmoins, d'autres facteurs doivent être pris en considération, notamment le niveau des fonds propres nécessaires dans le cadre de l'application des règles prudentielles qui exigeraient un renforcement à hauteur de 6 Md€. C'est d'ailleurs à ce titre que l'Etat n'a pas opéré de prélèvement sur les résultats de l'exercice 2008, compte tenu du déficit de fonds propres constaté. Il prévoit de n'en effectuer aucun sur le résultat de 2009. Il convient aussi de tenir compte de l'utilisation du fonds pour prendre en charge des dépenses inscrites auparavant dans le budget de l'Etat, ce qui constitue pour celui-ci une ressource indirecte.

Le *statu quo* ne paraît pas pouvoir perdurer. Il crée en effet le risque d'une sous-dotation en fonds propres. La situation du compte de résultat de 2008 a confirmé cette crainte. La refonte totale du mode de calcul est donc souhaitable. Les nouvelles modalités pourraient être fondées sur une logique de résultat, avec détermination d'un taux *a priori*, auquel serait ajouté éventuellement un dividende après dotation aux fonds propres. L'Etat resterait ainsi intéressé aux résultats.

Le prélèvement serait obtenu par application d'un taux fixe assis sur le résultat brut d'exploitation et correspondrait à la rémunération de la garantie de l'Etat. Il n'interviendrait que si le fonds d'épargne respectait les règles prudentielles. A ce premier niveau s'en ajouterait un second sur les fonds propres excédentaires, avec un taux progressif égal à 100% au-delà du niveau résultant de l'application des règles prudentielles (pilier 2). L'Etat doit traiter par ailleurs le cas des bonifications sur certains prêts présentant un intérêt public particulier, dont il devrait assumer la charge.

Une formule alternative consisterait à calculer la garantie sur l'encours des dépôts centralisés à la Caisse. Dans cette hypothèse, le montant du prélèvement devrait être comptabilisé comme une charge du compte de résultat.

Parallèlement, la question de la rémunération de la garantie donnée aux établissements collecteurs sur la partie qu'ils conservent devrait être posée.

C - Une gouvernance et un suivi par l'Etat à renforcer

1 - L'absence de réelle inter-ministérialité et une réactivité limitée

L'Etat cherche à concilier dans la gestion des fonds d'épargne une multiplicité de fonctions : régulateur du système bancaire et financier, protecteur de l'épargnant, responsable de l'équilibre des finances publiques, gestionnaire de politiques publiques. Les intervenants sont également nombreux : la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), la direction du budget et le ministère chargé du logement. A ces acteurs étatiques, il convient d'ajouter les organismes de logement social et leurs représentants, ainsi que les collectivités territoriales et les établissements de crédit distributeurs. Enfin, il doit être rappelé le rôle éminent du Parlement, au travers de la mission confiée à la Commission de surveillance.

En dépit de la pluralité des acteurs, le processus interministériel est très insuffisant. La conciliation d'objectifs et d'intérêts contradictoires repose pour l'essentiel sur le ministère de l'économie, seul représenté au sein des instances de suivi et de surveillance. La DGTPE est ainsi l'interlocuteur quasi exclusif du fonds d'épargne. Les échanges entre la DGTPE, la direction des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et le ministère chargé du logement restent limités. A défaut de pouvoir élargir le comité des fonds d'épargne à un représentant du ministère du logement, car seuls des membres de la commission de surveillance[181] peuvent siéger dans ce comité, il conviendrait de rechercher une solution permettant de l'associer plus étroitement aux relations de travail entre l'Etat et la Caisse des dépôts.

Le processus de décision interne au ministère de l'économie manque par ailleurs de réactivité. Toutes les décisions sont mises à la signature du ministre lui-même. Si, juridiquement, les décisions relèvent effectivement de sa compétence, il n'existe pas d'obstacle à ce qu'une partie de celles-ci soit déléguée au directeur général du trésor et de la politique économique.

181) La commission de surveillance dont la composition a été revue par la loi de modernisation de l'économie compte treize membres, dont cinq parlementaires (trois députés, deux sénateurs), trois personnalités qualifiées, un représentant du Conseil d'Etat, deux représentants de la Cour des Comptes, le gouverneur de la Banque de France et le directeur général du Trésor et de la Politique économique.

2 - L'approfondissement de la démarche de performance

Deux programmes du budget de l'Etat concernent les fonds d'épargne : le programme 145 « *Epargne* », rattaché au ministère de l'économie (Mission « *engagements financiers de l'Etat* ») et le programme 135 « *développement et amélioration de l'offre de logement* ». Ce dernier, placé sous la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ne mentionne cependant qu'incidemment le rôle des fonds d'épargne alors que celui-ci est en fait essentiel.

Placé sous la responsabilité du DGTPE, le programme « Epargne » n'est pas principalement dédié au fonds d'épargne. Il lui assigne quelques objectifs (« *favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive* », « *veiller à l'équilibre financier des dispositifs d'épargne réglementée* ») auxquels sont associés des indicateurs : « *proportion des ressources consacrée à des prêts au logement social* », « *résultat net du fonds d'épargne* », « *indicateur de liquidité globale* ».

La pertinence et la qualité de l'information fournie par ces indicateurs restent limitées, alors qu'ils devraient permettre au Parlement de disposer d'une information à la fois complète et lisible sur la situation d'un ensemble qui représente plus de 200 Md€ de bilan. En outre, la gestion du fonds d'épargne n'est pas placée dans une démarche de performance dont l'objectif est de rechercher la meilleure utilisation possible de l'épargne populaire au service des missions d'intérêt général.

Pour corriger ces défauts, il conviendrait d'inclure *a minima* dans les indicateurs du programme la part de l'actif consacrée aux prêts et le respect des règles prudentielles par le fonds d'épargne. Le résultat d'exploitation, avant variation du FRBG, et le niveau de fonds propres du fonds d'épargne par rapport aux exigences de Bâle II reflèteraient de façon plus satisfaisante l'équilibre financier.

3 - Une gouvernance perfectible

a) Une gouvernance qui ne clarifie pas totalement les responsabilités des différents acteurs

La gouvernance du dispositif est assurée par deux instances. La première est la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations dont le rôle est de contrôler les décisions stratégiques de la Caisse, y compris pour la gestion du fonds d'épargne. La seconde est une

émanation de la Commission de surveillance, le comité des fonds d'épargne, créé en 2003 et spécifiquement dédié à la surveillance de la gestion du fonds et à l'examen de ses comptes. Il fait également fonction de comité d'audit et des risques.

Le système de gouvernance du fonds d'épargne permet de garantir que celui-ci rend compte de son action dans des conditions de transparence maximales. Par ailleurs, la répartition des pouvoirs et des responsabilités est théoriquement claire. Au ministre reviennent les décisions relatives aux emplois, au comité des fonds d'épargne appartient la mission de contrôler, sous l'autorité de la Commission de surveillance, la mise en œuvre de la politique publique menée par les fonds. A la direction des fonds d'épargne (DFE) de la Caisse des dépôts revient le soin d'assurer la mise en œuvre des choix stratégiques.

Mais son fonctionnement n'est pas exempt de frictions et d'une certaine confusion des rôles. L'Etat considère, en effet, que les compétences du ministre lui confèrent de très larges pouvoirs dans le pilotage du fonds, notamment sur la fixation de la politique de prêt. Il joue dans les faits un rôle fondamental. La Commission de surveillance et la direction des fonds d'épargne considèrent a contrario qu'ils doivent disposer d'une très large autonomie et que, si l'Etat doit assurer un rôle de surveillance et de contrôle, il ne saurait aller au-delà.

La création du comité des fonds d'épargne avait représenté un réel progrès. Mais celui-ci apparaît à l'usage davantage comme une instance de préparation des dossiers que comme un lieu de débat stratégique, alors que la Commission de surveillance devrait pouvoir davantage s'appuyer sur lui.

b) L'importance de disposer d'une vision d'ensemble sur la maîtrise des risques

Les enjeux actuels nécessitent aussi que la Commission joue pleinement son rôle en matière d'évaluation et de suivi des risques pris par le fonds d'épargne. En effet, l'activité du fonds d'épargne est de plus en plus touchée par l'évolution des marchés. Le taux du livret A est indexé sur une variable économique, l'inflation, et une variable financière, les taux du marché interbancaire. Le fonds d'épargne doit être à même à tout moment de mesurer les implications de ses choix de gestion. La gestion actif-passif et la gestion de la liquidité sont au cœur de la gestion des risques et de l'équilibre financier du fonds. Ainsi pour se couvrir contre la composante inflation de la formule de rémunération, il a été amené à acheter des obligations indexées, mais ces titres de dette sans

risque ont un rendement faible et leur valeur finale dépendra de l'évolution de l'inflation.

L'autorité de contrôle prudentiel (ACP) a désormais un pouvoir de recommandation à la Commission de surveillance, cependant plus limité que le pouvoir d'injonction et de sanction qu'elle a vis-à-vis des établissements de crédit. Cette situation nouvelle implique que les diverses instances de gouvernance du fonds d'épargne s'organisent pour être à même de tirer rapidement les conséquences de ces recommandations.

c) Des relations entre l'Etat et le fonds d'épargne à contractualiser

La Cour, dans son rapport particulier, avait proposé sans les départager, trois options pour améliorer la gouvernance : consolidation des comptes de la section des fonds d'épargne et de la section générale, création d'un établissement de crédit, définition d'un véritable « mandat de gestion ».

Le rapport Camdessus avait proposé la création d'un établissement public dédié au financement du logement social géré par la Caisse des dépôts. Cette dernière s'est cependant opposée à cette solution, estimant qu'elle porterait atteinte à son unité.

Le législateur a, en tout état de cause, tranché ce point en maintenant le système de la section autonome au sein de la Caisse des dépôts[182]. Il reste cependant la question du mandat de gestion donné par l'Etat aux instances de gouvernance de cette section.

La contractualisation entre administrations et organismes publics constitue désormais une modalité classique de conduite des politiques publiques. L'adoption d'une démarche similaire entre l'Etat et les fonds d'épargne doit être engagée. Elle est parfaitement compatible avec le droit réservé au ministre chargé de l'économie de définir les emplois du fonds d'épargne[183]. Elle permettrait de définir la stratégie mise en œuvre sur une période suffisamment longue, de clarifier les responsabilités et de

182) Le II de l'article 146 de la loi de modernisation de l'économie a fusionné à compter du 1er janvier 2009 les fonds dénommés fonds livret A CNE », fonds de réserve et de garantie CNE », fonds livret A CEP », fonds de réserve et de garantie CEP », fonds LEP », fonds de réserve du LEP », fonds livret de développement durable », fonds de réserve pour le financement du logement », fonds de garantie des sociétés de développement régional » et autres fonds d'épargne » tels que retracés dans les comptes produits par la Caisse des dépôts et consignations, sont fusionnés au 1er janvier 2009 au sein du fonds d'épargne, créant ainsi une fongibilité entre les différentes ressources sur livrets.

183) Cf. IV de l'article L. 221-6 du code monétaire et financier.

présenter des objectifs et indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Le « cadre de gestion » dont débattent depuis longtemps l'Etat et le fonds d'épargne doit être conclu rapidement. Il doit permettre de clarifier la répartition des rôles de la direction des fonds d'épargne et du ministère de l'économie dans la politique de prêt. En contrepartie d'une plus grande autonomie de gestion, la direction des fonds d'épargne devrait être soumise à une obligation de « *reporting* » détaillé à échéances régulières et le ministère pourrait disposer d'un pouvoir de veto selon des modalités à définir. L'ouverture de nouvelles enveloppes de prêts hors logement social et politique de la ville devrait rester de la compétence exclusive du ministre.

Le cadre de gestion devrait également définir les indicateurs de « performance » du fonds : équilibre et résultats financiers, contribution à la politique du logement, qualité du pilotage du réseau et de la maîtrise des risques. Ces indicateurs devraient être repris dans les projets et les rapports annuels de performances du programme budgétaire « Epargne ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des dernières années, l'Etat a trop souvent cédé à la tentation d'utiliser le fonds d'épargne pour faire face à ses besoins financiers immédiats, en le sollicitant pour octroyer de nouveaux prêts en les substituant à des crédits budgétaires, et en effectuant des prélèvements importants sur son résultat.

La réforme de 2008 était indispensable. Tout en préservant un dispositif qui a fait ses preuves et auquel les Français sont très attachés, elle a établit les premières bases d'un redressement financier et de la compétitivité des prêts des fonds d'épargne, dans un contexte de forte relance de la construction du logement social.

La réforme a cependant laissé de côté plusieurs questions sensibles et elle a été élaborée à partir de prévisions que la crise financière et la sollicitation du fonds d'épargne pour soutenir l'économie ont profondément affectées. Le rendez-vous de la fin 2011, qui doit déterminer notamment le nouveau taux de centralisation de l'épargne réglementée à la Caisse des dépôts, doit être l'occasion de définir un nouvel équilibre général du fonds d'épargne et parachever la réforme. La complexité des sujets à résoudre et le grand nombre des parties prenantes font que cette échéance doit être préparée dès maintenant. La Cour formule à ce titre plusieurs recommandations :

1. ***Assurer la pérennité du fonds d'épargne* et définir les bases d'un nouvel équilibre** :

– *Abaisser de nouveau le taux des commissions versées aux réseaux compte tenu de leurs gains de productivité et l'aligner sur celui du livret d'épargne populaire à 0,5%;*

– *Encadrer les engagements pris dans le cadre des nouveaux emplois pour que ceux-ci ne compromettent pas l'équilibre entre emplois et ressources et que le niveau des risques associés reste limité ;*

– *Assurer l'équilibre emploi/ressources, soit par une hausse de la centralisation, soit en garantissant au fonds d'épargne un montant plancher de ressources ;*

– *Engager la réflexion sur l'introduction d'une sélectivité des prêts ;*

– *Clarifier le rôle d'investisseur du fonds d'épargne, qui doit rester clairement distinct du rôle d'investisseur stratégique de la section générale de la Caisse des dépôts*

2. ***Préserver l'équilibre financier et prudentiel** :*

– *Viser un niveau élevé de sécurité prudentielle : les dérogations au droit commun de la réglementation bancaire doivent ainsi être limitées au strict nécessaire pour le calcul des fonds propres ;*

– *Définir des modalités de rémunération de la garantie de l'Etat : celle-ci doit rester compatible avec un niveau de fonds propres qui garantisse la solidité du fonds d'épargne ;*

3. Améliorer pilotage et renforcer la gouvernance

– *Inclure dans le programme LOLF consacrée à l'épargne des objectifs et des indicateurs propres au fonds d'épargne ;*

– *Contractualiser les relations Etat/fonds d'épargne pour définir un partage clair des responsabilités et les conditions dans lesquelles le fonds rend compte de son action à l'Etat ;*

– *Veiller à ce que les instances de gouvernance soient à même de tirer toutes les conséquences des observations de l'autorité de contrôle prudentiel.*

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

L'insertion sur « le fonds d'épargne », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, appelle de ma part les commentaires suivants.

1) Je souhaite en premier lieu réagir à l'affirmation selon laquelle la réforme menée à travers la loi de modernisation de l'économie (LME) montrerait d'ores et déjà ses limites et conduirait même à de nouveaux déséquilibres. Sans méconnaître la nécessité de veiller très attentivement aux équilibres financiers futurs du fonds d'épargne, cette affirmation me semble exagérément sévère.

Ainsi, la Cour estime que la réforme a aggravé les risques que le fonds d'épargne soit à l'avenir confronté à une insuffisance de ressources au regard de ses besoins, en contraignant ses ressources. Cette analyse est inexacte, et il me semble important de rappeler les éléments suivants que votre insertion passe sous silence.

Tout d'abord, le niveau de ressources centralisées au fonds d'épargne pour la période 2009-2011 a été déterminé en référence au niveau d'épargne collectée et centralisée au fonds d'épargne à la fin 2008. Or l'année 2008 a été exceptionnelle pour le livret A, avec une collecte nette de plus de 20 milliards d'euros sur l'année (hors intérêts capitalisés), montant qui est venu augmenter les dépôts centralisés au fonds d'épargne. A titre de comparaison, la collecte observée entre 1997 et 2007 sur le livret A (et livret bleu) s'élève en moyenne à 1,9 milliard d'euros par an, capitalisation des intérêts comprise. L'année 2008 a donc permis au fonds d'épargne d'élargir de façon très significative la base des dépôts qu'il centralise. Dans ce contexte, la décentralisation d'une partie des encours sur livret de développement durable et sur livret d'épargne populaire au mois d'octobre 2008 n'a fait que partiellement diminuer cette augmentation nette de l'encours (environ 14 milliards d'euros), tout en permettant aux banques de continuer à financer l'économie (PME), sans pour autant entamer les ressources dont dispose le fonds d'épargne.

S'agissant de la décollecte observée depuis le mois de mai 2009 sur le livret A et le livret de développement durable, il est nécessaire de replacer ce mouvement dans une perspective plus large. Sur les quatre premiers mois de l'année 2009, la surcollecte liée à la généralisation de la distribution du livret A a atteint plus de 24 milliards d'euros. Malgré la décollecte observée depuis le mois de mai 2009, qu'il convient certes de surveiller avec attention mais qui s'explique notamment par une rémunération nominale des livrets à un niveau plus bas que par le passé,

la surcollecte par rapport à fin décembre 2008 reste considérable (+15,4 milliards d'euros à fin 2009). Cette évolution et le nombre important de nouvelles ouvertures de livrets A en début d'année démontrent l'attachement des Français au livret A. C'est pourquoi je ne partage pas les craintes de la Cour relatives à une éventuelle « cannibalisation » des encours sur livret A. Le parallèle dressé avec l'évolution des encours de plans d'épargne logement en 2006 ne me paraît pas pertinent puisqu'il s'agissait d'une réforme limitant les avantages fiscaux de ce produit.

Les débats à venir concernant le niveau adéquat de ressources centralisées au fonds d'épargne devront prendre en compte tant les besoin du fonds d'épargne pour les missions qui lui sont confiées (à titre principal le financement du logement social) que ceux du secteur bancaire pour le financement des PME (à partir des ressources non centralisées). Sur ce point, je partage l'avis de la Cour selon lequel l'observatoire de l'épargne réglementée, créé par la LME, semble constituer une enceinte tout à fait appropriée pour réfléchir au niveau adéquat de centralisation au fonds d'épargne, sans nécessairement limiter cette réflexion à un raisonnement en pourcentage de l'épargne collectée. A ce stade, il me semble utile de garder ouvertes les différentes options : la détermination d'un montant centralisé en volume (comme c'est le cas actuellement pour la phase transitoire 2009-2011) présente en effet des avantages réels pour le fonds d'épargne : celui-ci se voit en effet garantir un niveau de ressources qui n'est pas affecté par les évolutions mensuelles de collecte ou de décollecte de la part des épargnants. Si un raisonnement en taux de centralisation devait toutefois prévaloir, je souhaite rappeler que le rapport Camdessus ne préconisait pas une centralisation à 100 % du livret A au fonds d'épargne, indiquant au contraire qu'il était indispensable d'associer les banques à la collecte en envisageant un partage entre les banques et le fonds d'épargne d'une fraction de la ressource assise à la fois sur livrets A et sur livrets de développement durable, choix qui a été retenu dans la cadre de la réforme. Pour conclure sur cette question, la LME et ses textes d'application ont clairement posé les jalons à venir, en prévoyant l'échéance de 2011 pour la détermination d'un régime pérenne de centralisation et en instituant l'observatoire de l'épargne réglementée.

S'agissant enfin des emplois du fonds d'épargne, leur évolution est bien entendu également un paramètre essentiel de l'équilibre du fonds d'épargne en termes de liquidité. La LME a clairement affirmé le caractère prioritaire des emplois consacrés au logement social. La Cour suggère d'aller au-delà et de mettre en œuvre un encadrement plus explicite des « nouveaux emplois ». Au regard de l'évolution actuellement dynamique des encours de prêts, un travail de clarification, au moyen de

critères précis, des conditions dans lesquelles les ressources du fonds d'épargne peuvent être mobilisées en appui à d'autres politiques publiques devra en effet être mené (respect de la concurrence, intervention en cofinancement avec le secteur bancaire, taux des prêts non distorsif…).

2) Dans votre insertion, vous soulignez à plusieurs reprises que le résultat du fonds d'épargne s'était significativement dégradé au cours des années précédant la réforme, ne reposant plus que sur le seul exercice de plus-values à partir du portefeuille d'actions. Je rejoins votre analyse : une situation dans laquelle les prêts étaient octroyés, en moyenne, à un taux largement inférieur au coût de la ressource n'était pas opportune et devait être corrigée.

Après une première baisse des commissions versées aux banques en 2005, la loi de modernisation de l'économie a permis d'aller plus loin et, comme le reconnaît la Cour, de rééquilibrer la structure financière du fonds d'épargne, grâce notamment à une baisse sans précédent des commissions versées aux établissements distribuant le livret A. La réforme permettra en effet à l'horizon 2014 de diminuer de près de moitié la rémunération perçue par les réseaux collecteurs par rapport à la situation de 2008 ; un résultat d'une telle ampleur n'aurait pas pu être atteint en procédant à des baisses ponctuelles. La Cour souligne son souhait de voir les commissions diminuer prochainement de 10 points de base supplémentaires. La baisse des commissions issue de la loi de modernisation de l'économie étant actuellement en cours, il conviendra d'attendre la fin de la période transitoire pour pouvoir envisager une nouvelle baisse des commissions bancaires. Parallèlement, il convient de continuer à porter une attention constante aux taux des prêts, notamment ceux relevant d'enveloppes nouvelles, afin que des taux concessionnels ne viennent pas à nouveau obérer l'équilibre financier du fonds d'épargne.

3) Sur le niveau des fonds propres du fonds d'épargne, je ne souscris pas à la proposition de la Cour consistant à faire figurer le respect des exigences prudentielles par le fonds d'épargne dans les indicateurs de performance du budget de l'État : la présentation isolée du montant de fonds propres disponibles est susceptible de conduire à des interprétations erronées méconnaissant la nature spécifique du fonds d'épargne.

4) Concernant le prélèvement annuel de l'État, je ne partage pas les orientations esquissées par la Cour. Considérer que la rémunération de la garantie de l'État devrait être enregistrée comme une charge dans le compte de résultat me semble peu adapté : un tel traitement comptable aurait un effet procyclique marqué et pourrait conduire à fragiliser le fonds d'épargne lorsque sa situation est tendue (dans le cas d'espèce, ce

traitement aurait affaibli davantage le fonds d'épargne en 2008). La mise en place d'une formule ad hoc, telle que suggérée par la Cour, ne me paraît pas davantage une solution pertinente. La situation actuelle, dans laquelle le prélèvement de l'État vient rémunérer la garantie d'État en fonction des possibilités de prélèvement après une prise en compte du résultat net sur l'année paraît de ce point de vue plus souple pour la gestion et plus saine pour l'équilibre du fonds d'épargne à moyen terme. Le maintien du caractère contracyclique de la rémunération de la garantie de l'État semble particulièrement adapté à l'aune de la crise financière et tout à fait conforme aux réflexions prudentielles et comptables en cours dans les enceintes internationales.

5) Concernant les relations entre l'État et le fonds d'épargne, la Cour estime que le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi est insuffisamment réactif, sans justifier cette allégation. Je souhaite souligner à cet égard que le fonds d'épargne fait l'objet d'un suivi quotidien de la part de mes services et que l'accorde la plus grande attention aux sujets qui me sont soumis par le directeur général de la CDC.

Par ailleurs, la Cour souligne l'importance d'une conclusion rapide du cadre de gestion qui rassemblera les règles déterminant la répartition des responsabilités entre la CDC et l'État pour la gestion du fonds d'épargne. Ce document, qui représente en effet un travail utile de clarification, devrait être finalisé au cours du premier semestre 2010.

Sans préjuger de la forme qu'il prendra, je tiens à rappeler que la loi de modernisation de l'économie a réaffirmé le principe selon lequel c'est le Ministre chargé de l'économie qui fixe les emplois du fonds d'épargne (La Cour reconnaît d'ailleurs qu'il ne peut s'agir que d'un mandat de gestion).

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT

Si je partage plusieurs de vos conclusions figurant dans l'insertion sur « Le fonds d'épargne, des enjeux majeurs : des décisions à préparer sans tarder », elle appelle néanmoins de ma part quelques observations.

a) <u>Sur la diversification des emplois des fonds d'épargne</u>

Vous souligner que l'Etat doit être particulièrement attentif dans les décisions qu'il prend en matière de « nouveaux emplois » des fonds d'épargne.

Je partage votre position de limiter la diversification des prêts bonifiés et respecter la vocation initiale de la Caisse à savoir, le financement du logement social.

Cependant, il convient de rappeler que l'attribution d'un prêt bonifié présente le net avantage, par rapport à une subvention, d'être plus responsabilisant pour les emprunteurs, car l'échéance de remboursement leur impose des exigences de bonne gestion et de résultats.

En outre, la définition d'un seuil maximal pour l'encadrement des décisions de diversification ne me semble pas être une solution appropriée car ce seuil pourrait se transformer en objectif à atteindre et avoir ainsi un effet contre-produtif.

b) Sur les relations de l'Etat avec la Caisse des dépôts et consignation

Vos observations relatives aux relations entre l'Etat et la Caisse appellent de ma part trois grandes remarques :

- *vous souhaitez tout d'abord un nouveau mode de prélèvement de l'Etat qui prendrait en considération le niveau des fonds propres et la fragilité financière des fonds d'épargne et vous proposez à ce titre deux solutions :*

La première solution établit une nouvelle règle de calcul en deux niveaux pour le prélèvement :

- *un premier prélèvement sur le résultat brut d'exploitation (RBE), à partir d'un taux a priori inférieur à 60 % du RBE, et uniquement si le fonds d'épargne respecte les règles prudentielles ;*
- *un second prélèvement sur les fonds propres excédentaires. Le niveau des fonds propres minimal serait celui de Bâle II augmenté d'un « coussin de sécurité » permettant à la CDC de financer de nouvelles enveloppes de prêts imprévues.*

La seconde solution correspond à une formule alternative consistant à calculer la garantie sur l'encours des dépôts centralisés à la Caisse et à comptabiliser dans ce cas le montant du prélèvement comme une charge du compte de résultat.

Ces deux solutions me semblent présenter l'inconvénient d'accroître la rigidité du dispositif. Ainsi, la mise en place d'une formule, avec un taux de prélèvement qui serait déterminé à partir des données historiques, pourrait se révéler inadaptée en cas d'évènements non anticipés.

Qui plus est, un coussin de sécurité supplémentaire, au-delà du niveau de fonds propres prudentiels, et qui ne pourrait être prélevé par l'Etat, serait difficilement justifiable dans un contexte où l'intégralité du passif des fonds d'épargne est garantie par l'Etat et où le calcul du besoin de fonds propres prudentiels vise déjà précisément à calculer le montant de fonds propres qui doivent être conservés à titre de précaution.

De la même manière, si le prélèvement de l'Etat rémunère effectivement la garantie accordée aux fonds d'épargne, un calcul du montant de ce prélèvement directement relié à la garantie octroyée ne permettrait pas de moduler les prélèvements de l'Etat en fonction de la situation des fonds d'épargne, comme cela a été le cas par exemple au titre du résultat 2008 pour lequel aucun prélèvement n'a été réalisé en 2009.

- *Vous regrettez la faible évaluation de la Caisse des dépôts et consignation par l'Etat, due notamment au manque de pertinence des indicateurs retenus dans le programme « Epargne ».*

Vous suggérez ainsi plusieurs modifications et proposez la création d'un programme dédié spécifiquement au fonds d'épargne.

Votre demande d'intégrer des règles prudentielles dans les indicateurs sur l'équilibre financier des fonds mérite un complément d'expertise. En effet, certaines informations, comme le niveau des fonds propres notamment, sont déjà retracées dans le rapport annuel des fonds d'épargne.

En outre, un simple indicateur de niveau de fonds propres n'aurait pas de signification exacte et ne suffirait pas : l'introduction d'un tel indicateur mériterait en effet d'être précédée et accompagnée d'une véritable analyse des règles prudentielles applicables aux fonds d'épargne.

Un décret est d'ailleurs en cours de préparation pour définir ces règles prudentielles qui seront imposées à la Caisse et contrôlées par la Commission Bancaire. Il semble donc souhaitable d'attendre la publication de ce décret pour modifier le volet performance du programme 145.

Enfin, la création d'un programme dédié spécifiquement au fonds d'épargne, comme vous le recommandez, ne me semble pas justifiée, dans la mesure où les fonds ne font pas l'objet d'une ouverture de crédits sur le budget général, mais sont financés grâce aux ressources apportées par les livrets d'épargne réglementés.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes relative aux fonds d'épargne. Elle appelle de ma part les observations suivantes.

Dans l'ensemble, et pour les sujets qui le concernent, les constats et recommandations de la Cour emportent très largement mon adhésion, notamment sur l'utilité de la réforme mise en place par la loi de modernisation de l'économie et sur les pistes d'évolution pour l'avenir.

***Sur les mesures nécessaires pour assurer la pérennité du fonds d'épargne**, je rejoins les différentes recommandations de la Cour.*

En particulier, la possibilité d'opérer un nouvel ajustement à la baisse du taux de commissionnement des réseaux distributeurs me paraît devoir être étudiée à partir de données fiables relatives à la comptabilité analytique des banques. La même analyse devrait trouver à s'appliquer concernant le montant accordé au titre de la compensation de la fonction d'accessibilité bancaire.

L'encadrement proposé par la Cour des engagements pris dans le cadre des nouveaux emplois, par exemple sous la forme d'un plafonnement de la part des ressources affectées aux nouveaux emplois, est à la fois une nécessité économique et une obligation découlant du principe de priorité des emplois du fonds d'épargne donnée par la loi de modernisation de l'économie au financement du logement social. Pour la définition de ces nouveaux emplois, instaurer une sélectivité prenant en compte notamment le risque pris par le fonds d'épargne et l'existence ou non d'un financement de marché pour ces emplois, est également essentiel.

Le fonds d'épargne constituant le mode de financement principal du logement social, les paramètres de centralisation doivent permettre de couvrir l'ensemble des besoins. Une éventuelle hausse de la centralisation sera donc à envisager si l'évolution des encours centralisés et celle du montant des prêts le nécessitent.

***Sur les mesures destinées à préserver l'équilibre financier et prudentiel des fonds**, je partage la recommandation de la Cour visant à établir des modalités objectives et pérennes de rémunération de la garantie de l'État, qui permettraient de limiter la vulnérabilité du fonds d'épargne à la situation des marchés financiers. J'observe que cette orientation serait assez conforme aux conclusions des rapports Noyer-Nasse et Camdessus.*

***Sur les mesures destinées à améliorer le pilotage et à renforcer la gouvernance**, je rejoins tout à fait l'analyse de la Cour considérant qu'un cadre de gestion est nécessaire tant sur les objectifs assignés au fonds d'épargne que sur la répartition des rôles entre les différents intervenants.*

En revanche, sur certains points, les observations formulées par la Cour appellent de ma part quelques réserves.

***Sur l'introduction d'une sélectivité des emplois du fonds d'épargne**, j'ai indiqué partager complètement cette analyse en ce qui concerne les nouveaux emplois. En revanche, l'idée ne m'apparaît pas pertinente si une telle pratique devait s'appliquer aux emplois en faveur du logement. Comme le souligne la Cour, la neutralité du fonds d'épargne à l'égard de l'emprunteur, quelle que soit la localisation de l'organisme ou sa situation financière, est l'un des éléments fondamentaux justifiant un circuit spécifique de financement du logement social plutôt qu'un recours aux financements de marché. Cette pratique se justifie pleinement par la politique publique poursuivie : il s'agit de financer des opérations dans l'ensemble peu rentables, ou dont la rentabilité n'est assurée que sur des échéances très lointaines, difficilement prises en compte par les établissements de crédits généralistes ; il s'agit également de pouvoir assurer des conditions de logements suffisantes sur l'ensemble du territoire, y compris dans des territoires peu attractifs. Revenir sur ce principe risquerait de conduire à l'impossibilité de financer, par exemple, des opérations de réhabilitation dans des zones urbaines sensibles, au motif que le risque serait potentiellement élevé. Une telle situation serait parfaitement inacceptable et contre-productive par rapport aux objectifs poursuivis. De plus, les conditions de garantie exigées par le fonds d'épargne pour toutes les opérations relatives au logement social permettent dans les faits de limiter fortement l'exposition au risque du prêteur.*

***Sur la question de la gouvernance du fonds d'épargne**, je considère également que la marge de progression du caractère interministériel de la gouvernance est substantielle. Davantage d'association du ministre chargé du logement dans les prises de décisions par le ministre de l'économie et la direction des fonds d'épargne sur*

l'activité de financement du logement social et le développement de l'offre pour les organismes HLM serait souhaitable. A tout le moins, une réelle transparence sur les décisions prises, notamment concernant les nouveaux emplois, constituerait un progrès.

Pour autant, les termes employés par la Cour (« le processus interministériel est très insuffisant *») me paraissent devoir être nuancés selon les sujets. Par exemple, le travail du rapport Camdessus et l'élaboration de la loi de modernisation de l'économie, pour sa partie relative à la généralisation de la distribution du livret A, ont été l'occasion d'une collaboration étroite entre le ministère chargé du logement et le ministère chargé de l'économie, les grands principes de la réforme ayant fait l'objet d'un consensus.*

***S'agissant du partage entre deux programmes de la LOLF de la vision du fonds d'épargne**, le caractère double (épargne et financement du logement) voire triple (en incluant le financement d'autres missions d'intérêt général) de la vocation du fonds d'épargne ne me paraît pas pouvoir offrir de solution alternative parfaitement satisfaisante sous la forme d'un rattachement à un seul programme. Peut-être un document au contenu proche du rapport annuel du fonds d'épargne enrichi d'éléments d'informations supplémentaires (tel que pourrait l'être par exemple le rapport sur la mise en œuvre de la généralisation de la distribution du livret A que doit remettre tous les ans au Parlement et au Gouvernement l'observatoire de l'épargne réglementée) serait-il plus adapté pour apporter une vision transversale.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Je tiens, tout d'abord, à souligner l'importance du chemin parcouru sur la période 2005-2009 couverte par le contrôle de la Cour des comptes sur le fonds d'épargne. D'un contexte dans lequel une ressource trop onéreuse - notamment en raison du niveau des commissions versées aux réseaux collecteurs du livret A – rendait peu attractifs les prêts au logement social qu'elle finançait et obérait fortement le résultat des fonds d'épargne, nous sommes passés, en 2009, à une situation assainie dans laquelle les taux des prêts sont sensiblement inférieurs à ceux du marché et le résultat du fonds est redevenu nettement positif et fondé sur une marge d'intérêt récurrente fortement améliorée.

Si cette évolution est en partie liée à la réforme du livret A, concrétisée par la loi de modernisation de l'économie et ses textes d'application, elle trouve également son origine dans la forte et constante mobilisation de la Caisse des dépôts pour obtenir la baisse du coût de la ressource afin, à la fois, de rendre plus attractif le taux des prêts et de consolider financièrement le modèle du fonds d'épargne. Cet outil au service du pays, qui montre à l'occasion de la crise financière que nous traversons à quel point il est utile, est de nouveau en ordre de marche.

En outre, s'agissant de l'avenir du fonds d'épargne, je souscris entièrement à la préconisation de la Cour de finaliser rapidement le cadre de gestion avec l'Etat qui parachèvera la réforme du livret A en formalisant les rôles et responsabilités de la Caisse des dépôts et de l'Etat relativement à la gestion du fonds.

A cet égard, comme le suggère la Cour en s'appuyant sur de nombreux précédents de conventions entre directions d'administrations centrales de l'Etat, il me paraît pertinent que, dans le respect des prérogatives de l'Etat et de la Caisse des dépôts, ce document prenne une forme contractuelle.

Concernant les prêts, j'estime indispensable que le cadre de gestion précise clairement la doctrine d'emploi du fonds d'épargne et permette de parvenir à une amélioration du dispositif pour le rendre plus réactif et opérationnel encore au service des emprunteurs. S'agissant du portefeuille d'actifs financiers, ce cadre de gestion sera le moyen de préciser, comme le préconise la Cour, le rôle d'investisseur de long terme du fonds d'épargne.

Par ailleurs, il m'apparaît fondamental que le fonds d'épargne dispose durablement de la liquidité nécessaire pour garantir le financement des prêts d'intérêt général qu'il a pour mission de mettre en œuvre et, au-delà, pour assurer la fluidité de son fonctionnement et sa rentabilité. A cet égard, parmi les leviers d'actions possibles, la définition du régime de centralisation à l'expiration, le 31 décembre 2011, de la période transitoire sera cruciale.

La forte mobilisation du fonds d'épargne décidée par l'Etat dans le cadre du plan de cohésion sociale, du programme national de renouvellement urbain, mais aussi des grands chantiers d'infrastructures de transports, d'équipement des universités et du plan « hôpital 2012 » fera passer l'encours des prêts, selon les hypothèses actuelles, de 113 Md€ fin 2009 à environ 147 Md€ à l'horizon 2013 et 175 Md€ en 2020.

Compte tenu de ces perspectives, le taux de centralisation qui sera décidé devra permettre que la ressource du livret A et du livret de développement durable affectée au financement de ces emplois, soit en tout état de cause, supérieure au plancher de 125 % de l'encours des prêts au logement social et à la politique de la ville défini par la loi. Il devra être aussi au moins égal à 70 % de la collecte du livret A et du livret de développement durable, conformément à l'engagement pris par le Ministre chargé de l'économie devant l'Assemblée Nationale le 19 novembre 2008.

Enfin, s'agissant de l'équilibre financier du fonds d'épargne, la proposition faite par la Cour d'aligner le taux de commissionnement de droit commun du livret A et du livret de développement durable, aujourd'hui à 0,60 %, sur celui du livret d'épargne populaire à 0,50 % me paraît pertinente et source d'amélioration significative du résultat du fonds d'épargne.

Chapitre II

Secteur local

Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales)

PRESENTATION

La commune du Barcarès fait partie des 7 unités touristiques qui ont été créées dans le cadre de l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon tel qu'il a été défini en 1963 par la mission interministérielle dite « mission Racine ».

La commune a décidé de confier dès 1966 l'essentiel des opérations d'aménagement à la SEM d'études et d'aménagement de développement du département des Pyrénées Orientales (SEMETA). Elle a créé en 1983 la société de promotion et d'animation du Barcarès (PROMABA) pour assurer l'animation touristique de la station.

Alors que la SEMETA n'a pratiquement plus d'activité aujourd'hui, la PROMABA prend en charge dans des conditions contestables des dépenses qui devraient plutôt relever de la commune ou de l'office du tourisme.

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a observé une confusion totale de la gestion entre ces sociétés et la commune dont elles constituent de simples satellites qui réalisent depuis des années certaines opérations critiquables sans véritables contrôles.

Cette situation illustre la nécessité de mieux détecter en amont les risques liés aux satellites des collectivités, tout en développant les contrôles internes et externes permettant d'éviter les abus, s'agissant de l'utilisation de fonds d'origine publique.

I - Une commune balnéaire qui a confié l'essentiel de ses activités touristiques à deux sociétés d'économie mixte

La station balnéaire de Port Barcarès compte 4000 habitants permanents et dix fois plus pendant la saison estivale, avec une capacité d'hébergement atteignant 78 800 lits, ce qui a justifié son sur-classement en tant que ville de 20 à 40 000 habitants. L'abondance de ses ressources financières lui permet de conduire une politique dynamique de développement touristique, mise en œuvre pour l'essentiel par des satellites de droit privé.

A - L'aisance financière de la commune lui permet un important développement touristique

Comme c'est souvent le cas des communes touristiques, la situation financière de la commune du Barcarès est beaucoup plus favorable que celle des communes de la même strate démographique (3500 à 5000 habitants) : ainsi sa capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital des emprunts est de 134 euros par habitant en 2008 pour une moyenne de la strate de 75 euros. Les produits de fonctionnement atteignent 4148 euros contre 934 en moyenne, ce qui autorise des dépenses importantes en fonctionnement (4047 euros par habitants contre 810 euros en moyenne) ; les investissements sont aussi beaucoup plus élevés : 1238 euros par habitant de dépenses d'équipement contre 313 euros en moyenne.

La capacité financière de la commune (près de 23 millions d'euros de ressources de fonctionnement et d'investissement en 2008) repose notamment sur la part contributive importante des résidences secondaires (près de 15 000 logements représentant 70 % des lits pour 2000 résidences principales). Elles génèrent en effet plus de 73 % des recettes fiscales en 2009, soit plus de 5,5 M € sur les 7,5 M € de taxes foncières et d'habitation recouvrées cette même année par la commune.

Cette manne financière lui permet de mettre en œuvre une politique active de développement touristique.

B - Les activités liées au tourisme ont été principalement confiées aux SEM

L'aménagement de la station de Port Barcarès une fois achevé par la SEMETA, l'animation touristique qui aurait dû revenir à l'office du tourisme a été confiée à la SEM PROMABA.

1 - L'aménagement a été confié à la SEMETA, qui n'a plus aujourd'hui qu'une activité résiduelle

La SEMETA a réalisé depuis 1966 la plupart des aménagements liés au programme de Port Barcarès, sous forme de travaux en mandats et de missions d'assistance aux services techniques de la commune. En 2009, la SEM n'a plus d'activité : les dernières opérations de mandat ont été clôturées en 2007 et le dernier acte de transfert des biens à la collectivité pour la ZAC restant à commercialiser aurait dû être signé en 2008. La commune n'a plus de grands projets faute de disponibilités foncières et du fait des contraintes résultant du plan de prévention des risques et de la loi « littoral ».

La SEMETA, dont le chiffre d'affaires n'est plus que de 45 000 € en 2008, est déficitaire depuis 2002, sauf pour les années 2004 et 2007.

2 - Un office municipal du tourisme dont les missions sont limitées à l'accueil des touristes

L'office municipal du tourisme qui a bénéficié en 2007 d'une subvention communale de 148 000 € a pour fonction statutaire d'assurer l'accueil des touristes, la promotion touristique de la commune et la coordination des interventions ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale du tourisme.

Dans les faits, l'activité de l'office est limitée au fonctionnement des deux points d'accueil de la station et ses dépenses (475 000 € en 2007) sont composées à 75 % de frais de personnel. C'est en effet la PROMABA qui prend en charge la quasi-totalité des dépenses d'animation touristique de la commune.

3 - L'animation touristique est essentiellement confiée à la PROMABA

La PROMABA, dont l'objet social recouvre très étroitement les missions de l'office du tourisme est également déficitaire depuis 2003. Son activité principale est l'organisation d'animations et de spectacles qui représentent 75 % de ses dépenses, qui atteignent 1 700 000 € en 2007. Les dépenses de personnel absorbent quant à elles 15 % du chiffre d'affaires. Cette société se trouve entièrement contrôlée par la commune qui détient directement et indirectement plus de 85 % de son capital, ce qui dépasse le plafond légal, et qui lui verse une subvention de 1 à 1,5 M € chaque année. Sous couvert d'économie mixte, la commune a organisé un mode de gestion de l'activité touristique qui a pour caractéristique d'échapper totalement aux contraintes de la gestion publique : qu'il s'agisse des règles de la comptabilité publique, de la commande publique ou de la fonction publique.

II - De nombreuses carences de gestion

Les relations très étroites entre la commune et ses SEM reposent sur des fondements juridiques contestables. Les dépenses des deux sociétés échappant aux règles de la comptabilité publique, toutes sortes de dérives ont été constatées. Cette situation critiquable a pu perdurer, faute de mécanismes d'alerte et de contrôle efficaces.

A - Une confusion entre la commune et ses SEM

Les deux sociétés longtemps présidées par le premier adjoint au maire de la commune présentent des caractéristiques comparables : dans le contexte d'un contrôle total du capital par la commune, qui héberge les deux SEM dans ses locaux et y affecte des agents communaux, parfois sans contrepartie, la vie sociale est très limitée et l'activité ne fait l'objet d'aucun débat contradictoire ni de contrôle externe, les organes dirigeants étant constitués presqu'exclusivement de membres du conseil municipal.

Par ailleurs, la nature des relations juridiques établies entre les SEM et leur principal financeur n'est pas adéquate dans les deux cas.

En ce qui concerne la SEMETA, les relations avec la commune sont régies par une convention de prestation de services, à savoir une assistance juridique, technique et fiscale et une mission d'appui en matière de travaux d'intérêt général. Aujourd'hui, du fait de la cessation des activités d'aménagement de la SEM, la rémunération versée par la

commune, qui correspond au salaire d'un agent de la SEM, ne repose sur aucune contrepartie justifiée en termes de service rendu.

S'agissant de la PROMABA, la chambre avait relevé dans son dernier rapport consacré en 2004 à la gestion de la commune que le contrat qui les liait était critiquable en régularité comme en économie. Ce contrat dit de gérance était en fait un marché public de services passé sans aucune mise en concurrence. En 2005, la commune a décidé de lancer une procédure de délégation de service public (DSP). La PROMABA a été retenue à l'issue d'une procédure de consultation et la délibération correspondante a été annulée par le tribunal administratif de Montpellier en mars 2009 au motif que l'exploitation ne se faisant pas aux risques et périls de la SEM, par ailleurs subventionnée par la commune, le contrat de DSP pourrait être requalifié en marché public de services et aurait dû, comme l'a rappelé le juge administratif, être soumis au code des marchés publics. La commune s'est en conséquence engagée à constater la nullité du contrat et à solder ses comptes avec la PROMABA.

B - Les irrégularités de gestion et les insuffisances de la comptabilité

De nombreuses irrégularités ont été relevées dans le fonctionnement des deux sociétés, dans leurs dépenses, la gestion du personnel et la tenue de la comptabilité.

1 - Un fonctionnement contestable des organes de décision

A la SEMETA, les comptes-rendus de l'assemblée générale reflètent une absence de débats et des doutes sont apparus sur le décompte des présents, empêchant de vérifier l'existence ou non du quorum nécessaire. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles étaient convoqués les membres ne permettaient pas d'assurer une présence ni une information suffisante des administrateurs. Il est apparu également que l'ancien maire, jugé inéligible suite à une condamnation pour prise illégale d'intérêt dans le cadre de la gestion de la SEMETA, était revenu siéger alors qu'il n'avait plus juridiquement qualité pour le faire. Ainsi, le contrôle de l'organe délibérant ne pouvait être exercé dans des conditions satisfaisantes, ce qui autorisait toutes les dérives possibles.

A la PROMABA, les mêmes dysfonctionnements ont été constatés : absence de débats, participation illégale de l'ancien maire au sein du conseil d'administration, rapports d'activité très imprécis et ne respectant pas le contenu légal exigé dans le cadre d'une DSP. Le 3 avril 2008, selon le procès-verbal de la réunion, le président directeur général a

participé au vote portant sur sa propre rémunération, ce qui constitue une grave irrégularité.

2 - Des dérives significatives de gestion

Les recettes de la PROMABA ont pour fondement juridique un « accord » avec la commune et l'office municipal du tourisme et non une délibération fixant les tarifs (locations de salles, tickets de bus, billets pour les animations…).

Les pièces justificatives de dépenses sont également très insuffisantes dans cette SEM, notamment pour ce qui concerne les prestations extérieures (chapitres 61 et 62, qui se montent en 2007 à plus de 1,2 M €). Pour les « sardinades » (12 000 € en 2006) par exemple, les factures ne précisent pas le détail des prestations effectuées par les pêcheurs qui d'ailleurs ne fournissent pas eux-mêmes le poisson ; de même, les frais de déplacement, de carburant, de téléphone et de restaurant ne renseignent que rarement sur leur objet et leurs bénéficiaires, parfois totalement étrangers à la SEM. Une confusion très fréquente existe quant au destinataire même de la facture, souvent la commune ou l'OMT, alors que c'est la SEM qui la règle. Certaines prestations ne sont fondées sur aucune base contractuelle comme cela a été constaté par exemple pour des prestations de conseil en communication et en conception de supports publicitaires. Enfin, les dépenses d'animation sont organisées avec l'intervention de divers partenaires (association de quartier, société concessionnaire du casino dirigée à l'origine par l'ancien maire de la commune, divers organisateurs de spectacles..) sans aucun cadre contractuel satisfaisant et parfois sans définition précise du contenu des manifestations qui sont facturées et réglées sans aucun contrôle préalable.

Outre des défaillances en matière de commande publique, la chambre a par ailleurs relevé que la SEMETA avait vendu en 2002 des terrains d'une zone artisanale à des proches du président des deux SEM. Contrairement au cahier des charges de la concession et au plan d'aménagement de la zone repris dans l'acte de vente, un immeuble à usage d'habitation a ensuite été construit à cet emplacement, ce qui a permis aux acheteurs de bénéficier d'un prix trois fois inférieur à celui appliqué aux terrains voisins destinés à des immeubles à usage résidentiel. Elle a aussi relevé pour une opération à caractère résidentiel que le tiers des parcelles avaient été vendues à des élus, des agents municipaux et d'autres proches de la municipalité.

3 - Un personnel bénéficiant de rémunérations avantageuses

La SEMETA n'a plus aujourd'hui comme activité que de rémunérer un agent administratif. Ce dernier est également employé par la PROMABA et accessoirement par la commune en tant que régisseur de recettes, ce qui est révélateur de la confusion ambiante. Le cumul de ses rémunérations représente 33 148 € annuels hors charges sociales en 2008, ce qui correspond au traitement d'un directeur général des services d'une commune de 2000 à 10 000 habitants et représente 82 % des dépenses de la société. Par ailleurs, une convention de prestation de service permet à cet agent d'intervenir au bénéfice de la commune qui n'aurait jamais pu assurer un tel traitement à l'intéressé dans le cadre du statut de la fonction publique territoriale. Trois autres employés ayant aujourd'hui quitté la SEM ont également pu bénéficier d'un traitement aussi favorable alors même qu'ils travaillaient en fait pour la commune en tant que responsables des services techniques ou de l'éclairage public.

Des dérives comparables ont été constatées à la PROMABA, où par exemple un employé à temps complet de la commune a bénéficié d'un cumul d'emploi irrégulier et d'indemnités supérieures à celles prévues à son contrat. La SEM a par ailleurs accordé de multiples avantages à son personnel tout en utilisant sans titre le personnel communal pour ses propres activités, ce qui démontre une fois de plus la porosité totale entre les structures publiques et privées intervenant sur la commune du Barcarès.

4 - Une comptabilité peu fiable

A la SEMETA, les prescriptions comptables exigées par la réglementation concernant les opérations de concession ou réalisées sous mandat n'ont pas été respectées, ce qui interdit toute traçabilité comptable, en dépenses comme en recettes. Ainsi, le changement de méthode comptable résultant de l'avis n°99-05 du Conseil national de la comptabilité, applicable dès la clôture des comptes de l'exercice 2000, n'a pas été pris en compte pendant les huit années qui ont suivi. Cette dérogation aux règles comptables aurait dû être motivée et mentionnée dans l'annexe, ce qui n'a pas été le cas. Les imputations sont souvent erronées, ce qui n'a pas permis à l'expert comptable et au commissaire aux comptes d'expliquer certains soldes comptables. Par ailleurs, l'examen de 24 opérations en mandat soldées au cours de la période contrôlée (2002 à 2008) a permis de relever que 22 d'entre elles avaient été clôturées de manière contestable et souvent tardivement.

Les mêmes déficiences ont été observées à la PROMABA, où la comptabilité ne reflète pas la réalité de l'activité de la société, que ce soit pour ses résultats ou pour la comptabilisation des subventions de la commune qui n'apparaissent pas au bilan mais en compte de tiers. De même, les frais de personnels sont parfois comptabilisés non en charges mais en prestations de services ou dans les comptes des opérations de mandat.

C - Un contrôle interne et externe inopérant

Les nombreuses dérives de gestion constatées par la chambre de Languedoc-Roussillon dans les deux SEM de Port Barcarès ont sans doute pour origine l'insuffisance des contrôles que permet en général la bonne application des règles de gouvernance propres aux institutions publiques.

D'une façon générale, la chambre relève une confusion entre la commune et les organes dirigeants des deux SEM qui n'a pas permis d'assurer une information transparente sur l'activité de ses satellites ainsi qu'une absence totale de procédures de contrôle interne.

Dans les deux cas, l'expert-comptable et le commissaire aux comptes, intervenu quant à lui sans lettre de mission contrairement aux normes de sa profession n'ont pas joué leur rôle de conseil et d'alerte pour signaler les insuffisances qu'ils auraient dû déceler, étant donné leur caractère répétitif. A titre d'illustration, un loyer dû à la SEMETA par une société n'a pas été perçu pendant deux ans sans aucune observation du commissaire aux comptes alors que son montant représentait près de la moitié du chiffre d'affaires de la SEM, qui n'a par ailleurs jamais réclamé le remboursement des taxes foncières au locataire, contrairement aux stipulations du bail.

Enfin, le dispositif d'alerte mis en place par les préfectures et la direction générale des finances publiques ne concerne pas les satellites des communes. Seules les chambres régionales des effectuent, à titre facultatif, des investigations approfondies sur ce type d'organisme parapublic.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Concernant le cas particulier du Barcarès, la Cour des comptes prend acte de la volonté exprimée par la commune de dissoudre la PROMABA et de réintégrer les dépenses d'animation touristique au sein de l'Office municipal du tourisme.

Elle estime que cette réintégration permettra une application claire des règles de la gestion publique aux activités touristiques tout en donnant à la commune l'opportunité d'associer les résidents secondaires à la définition et à la mise en œuvre de ces activités.

Cette affaire illustre les risques qu'encourent les collectivités territoriales au titre de la gestion des organismes d'économie mixte qui leur sont rattachés.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales) » appelle de ma part les remarques suivantes.

La chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon avait constaté en 2004 une confusion totale de la gestion entre la commune du Barcarès et deux sociétés d'économie mixte (la SEM d'études et d'aménagement de développement du département des Pyrénées Orientales - SEMETA - et la société de promotion et d'animation du Barcarès - PROMABA -).

La Cour des comptes, à partir notamment du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes (CRC), rappelle dans son rapport les irrégularités de gestion et les insuffisances de comptabilité qui ont été constatées. Partant de l'expérience de la commune du Barcarès, elle met l'accent, d'une manière plus générale, sur la nécessité de mieux détecter en amont les risques liés aux satellites des collectivités tout en développant les contrôles internes et externes permettant d'éviter les abus.

On retrouve ainsi en partie les préoccupations qu'elle avait déjà exprimées dans son rapport annuel 2009 sur les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales. Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ne peut donc que confirmer les termes de la réponse qu'il lui avait alors apportée, s'agissant par exemple des modalités de contrôle interne propre à chaque collectivité. Il souhaite par ailleurs apporter quelques éléments complémentaires à l'appui de l'analyse produite par la Cour sur la commune du Barcarès et les deux SEM précitées.

S'agissant des relations contractuelles entre la commune et la SEM PROMABA relatives aux services d'animations diverses, la Cour relève que le contrat attribué, après mise en œuvre des dispositions relatives aux délégations de service public (DSP) en application des articles L.1411-1 et suivants du CGCT, a été requalifié comme étant un marché public. C'est en ce sens que le Tribunal Administratif, saisi le 6 février 2007 par des conseillers municipaux d'opposition, a conclu le 13 mars 2009 et par jugement devenu définitif.

Il convient de noter que différents échanges étaient intervenus dès le second semestre 2005, préalablement à la passation de la DSP en cause - au stade de la mise en concurrence - entre le préfet des Pyrénées Orientales et le maire de la commune afin de rappeler à la collectivité

différents points de procédures à respecter pour la « prémunir à l'égard de situations génératrices de risques à la fois administratif et pénal ».

La commune du Barcarès avait ainsi été alertée en mai 2005 sur le risque pris dans le cadre de la mise en œuvre « d'une délégation qui, par sa complexité et la multiplicité de son champ d'action réduirait la concurrence à une dimension purement formelle pouvant constituer la commission d'actes contraires à la liberté d'accès et à l'égal traitement des candidats ». Le Préfet avait ainsi indiqué à la commune que les activités dont la délégation était envisagée étaient exactement celles dont la commune avait doté la PROMABA et que, dans ces conditions, la mise en concurrence, si le contrat était confié à cette SEM ne serait qu'un habillage de pure forme susceptible de qualification pénale (délit d'octroi d'avantage injustifié). Il est précisé que le Préfet a par la suite sollicité l'avis de la DDCCRF sur la DSP effectivement conclue par la commune avec la PROMABA. En tout état de cause et indépendamment du contentieux administratif ouvert en 2007 sur la délibération autorisant le maire de la commune à signer le contrat de délégation en cause, ces différentes interventions attestent du contrôle opéré par les services de l'Etat.

Dans son rapport de 2004, la CRC avait rappelé à la commune la portée exacte des textes législatifs et réglementaires traitant des concours financiers des collectivités territoriales aux sociétés d'économie mixte, et notamment les articles L. 1511-1 et L. 1523-7 du CGCT, ainsi que les dispositions de l'article L.2313-1 du même code qui, en prévoyant la production des comptes des « satellites », participe à l'amélioration de la connaissance des membres du conseil municipal en termes de gestion communale. Ces différentes dispositions constituent un encadrement utile des modalités de gestion des communes dans leurs relations avec leurs « satellites ».

Pour ce qui est « des irrégularités de gestion et les insuffisances de la comptabilité » relevées initialement par la CRC et reprises par la Cour, il est précisé que.les comptes rendus des assemblées générales des deux SEM que reçoit le Préfet ne comportent pas la liste des présents ni le détail des documents envoyés ou tenus à la disposition des membres. La présence de l'ancien maire n'a ainsi pas pu être détectée lors du contrôle sur pièces. Cependant, sur des documents reçus il est précisé que les pièces prévues par la réglementation en vigueur ont été tenues à la disposition des actionnaires dans les délais impartis. De plus, des procès verbaux mentionnent que le quorum est atteint.

La Préfecture ne reçoit ni ne contrôle les pièces justificatives de dépenses de ces deux sociétés. Conformément aux dispositions de l'article L. 1524-1 du CGCT, les SEM sont tenues de transmettre au représentant

de l'Etat dans le département, les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales. Il est à noter que l'absence de transmission des actes susmentionnés n'est pas sanctionnée par la loi. Elle est cependant, sous réserve de l'appréciation des tribunaux, susceptible d'engager la responsabilité du président du conseil d'administration de la société vis-à-vis des tiers.

La tenue de la comptabilité et sa vérification échappent aux compétences de la Préfecture. Elle reçoit les bilans annuels produits par les experts comptables mais ne procède pas à son contrôle exhaustif.

Le contrôle exercé par le Préfet est basé sur les dispositions de l'article L. 1524-2 du CGCT qui précise que : « Si le représentant de l'Etat estime qu'une délibération du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou des assemblées générales d'une société d'économie mixte locale est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs des collectivités territoriales …, il saisit, dans le délai d'un mois suivant la date de réception, la chambre régionale des comptes. *» En l'espèce, compte tenu de la santé financière de la commune du Barcarès, aucune remarque n'a pu être formulée sur ce point.*

REPONSE DU MAIRE DE BARCARÈS

Le projet d'insertion sur « Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées-Orientales) » appelle de la part de la commune du Barcarès les réponses suivantes.

La commune tient à attirer l'attention de la Cour des comptes sur la nature des éléments qui ont permis d'établir le projet d'insertion. En effet, compte tenu des dates du délibéré de la chambre régionale des comptes, de la date à laquelle le projet d'insertion a été établi, et de la notification le 04.01.2010 seulement du rapport d'observations définitives sur la SEMETA, il apparaît que le projet d'insertion n'a pu tenir compte des réponses déjà apportées à la chambre régionale des comptes et de celles qui doivent l'être pour la SEMETA dans le délai d'un mois.

Dès lors que le projet d'insertion est donc issu pour l'essentiel d'éléments contenus aux rapports d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la commune émet le vœu que l'insertion au rapport public annuel prenne en compte non seulement le contenu des rapports d'observations définitives mais également les réponses apportées par la commune et les sociétés d'économie mixte. La commune produit donc à cette fin, en annexe, copie de ses réponses aux rapports d'observations provisoires pour la PROMABA et la SEMETA et au

rapport d'observations définitives pour la PROMABA (la réponse au rapport concernant la SEMETA devant être produite à la chambre régionale des comptes le 04.02.2010) Elle émet toute réserve quant à la procédure suivie, notamment en amont et par la chambre régionale des comptes.

1 - Pour ce qui concerne la SEMETA

Avant de vous faire part de mon sentiment sur différents points à préciser, je tiens à vous exprimer mon incompréhension quant à la contradiction évidente que je relève dans la conclusion de la Chambre.

Celle-ci est sans doute le résultat de l'analyse globale manifestement erronée et orientée opérée par le rapport de la Chambre Régionale des Comptes tel qu'il a d'ailleurs été dénoncé par la Présidente de la SEMETA et qui se traduit par l'utilisation de termes volontairement péjoratifs mais pour autant totalement inadéquats.

Ainsi et à titre anecdotique l'emploi du mot « déclin », ce qui est en réalité une cessation d'activité paraît inapproprié ou l'emploi de parasites et confusions pour ceux qui ont constitué en réalité des économies d'échelle me paraît sans rapport.

Pour ce qui est de la contradiction évidente qui figure dans le rapport de la Chambre Régionale, je relève qu'il est constaté que la SEMETA n'a plus d'activité mais pour autant il est affirmé que son fonctionnement s'effectuerait « au bénéfice d'intérêts... et pour s'abstraire des règles publiques »

Tout au long du rapport de la chambre Régionale je relève des références datant de 1983, 1988, 1990 ou 1994, qui ne correspondent en rien à la période contrôlée ni à plus forte raison à une période où j'étais personnellement en charge et responsable de la Commune.

Vous comprendrez que cet amalgame et ces confusions de dates ne peuvent que conduire qu'à des conclusions non seulement inexactes mais en outre, totalement déconnectées de la réalité de la situation actuelle.

C'est ainsi que la Chambre conseille la dissolution au vu de l'évolution de l'activité qu'elle qualifie « en déclin », alors qu'en réalité cette structure démontre qu'elle s'est engagée volontairement vers une mise en sommeil et qu'elle est en phase transitoire.

Dissoudre en urgence aurait eu des conséquences catastrophiques dans la mesure où le passé d'aménageur de la SEM s'inscrit encore aujourd'hui dans la mosaïque complexe des parcelles foncières appartenant encore à la SEMETA et dont la Commune va récupérer la propriété.

Sans reprendre les observations qui vous ont été adressées directement par la SEMETA et leurs Présidents successifs qui ont assuré la responsabilité de cette SEM sur la période contrôlée auxquels j'accordais ma confiance que je conforte, je me permets de vous faire part des quelques brèves observations ci-après.

Les irrégularités de gestion et les insuffisances de la comptabilité

Je m'interroge sur les raisons qui ont conduit le Président alors en exercice en 2008 à ne pas mettre à jour les statuts de la Société pour prendre en compte Monsieur FERRAND comme administrateur.

L'Office du Tourisme l'ayant fait cela démontre aucune incompatibilité vis-à-vis du Greffe du Tribunal.

A ce jour, la situation est régularisée.

Les dérives significatives de gestion

Il est erroné de prétendre que le permis de construire délivré par la Commune à la SCI W.ne respectait pas les prescriptions du POS .Celui-ci délivré le 20 avril 2004 autorisait la construction d'un hangar à bateau conformément aux dispositions du PAZ. Le Bâtiment a été construit conformément au permis et a été exploité comme tel pendant plusieurs années.

Les lots de la ZAC du LIDO auraient été attribués à des « proches » de la municipalité, alors même que M. MASSART, opposant notoire, a bénéficié de l'achat d'une parcelle.

Il est donc permis de s'interroger sur ce que l'on entend exactement par le terme « proches. »,

Cette « proximité » n'aurait d'ailleurs rien d'extraordinaire dans un petit village où la plupart des habitants sont des parents des proches ou amis d'élus et où ce sont les personnes les plus impliquées, les plus dynamiques qui souhaitent résider et ont donc besoin de se loger dans le village où ils ont des engagements.

Je n'y vois aucun traitement de faveur.

la gestion des ressources humaines

Les contrats de travail auxquels il est fait référence ont été signés alors que je n'étais pas Maire.

Fallait-il licencier le personnel existant par une méthode de chasse aux sorcières, méthode d'un autre temps.

La SEM a donc maintenu les contrats existants, c'était le simple devoir des dirigeants.

Lorsque la Chambre évoque une extrême confusion, une confusion des rôles, un montage baroque entre la SEM et la Mairie, je vois plutôt des économies d'échelle substantielles, une gestion économe lorsque le même personnel travaille sur deux postes.

Une comptabilité peu fiable

La clôture de la ZAC multi site a permis d'enregistrer une recette exceptionnelle dans le budget communal de 2.900.000 €, ce qui a permis de financer des investissements sans augmentation d'impôts durant six ans.

La Commune n'a bien sûr aucun moyen pour apprécier les opérations techniques qui ont été réalisées par les professionnels reconnus qui sont les experts comptable, commissaire aux comptes et notaire qui ont accompagné la SEMETA.

Elle s'étonne cependant de l'écart considérable d'appréciation juridique ou comptable qui existe entre les critiques de la Chambre Régionale des Comptes et ses spécialistes qui maintiennent, nonobstant les observations qui leur ont été adressées, leur point de vue et qui critiquent le peu de fiabilité du contrôle réalisé !

La Commune s'oppose donc fermement à l'affirmation reprise par la Chambre dans sa conclusion, à savoir : « ...pour permettre à la Commune de s'abstraire des règles publiques ».

En effet, rien ne le démontre, bien au contraire, l'évolution même de cette société prouve que depuis quelques années elle est en période transitoire et qu'après la clôture et la cession des parcelles restantes, la dissolution sera actée.

Pièces jointes :

**** Réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon sur la SAEM « SEMETA »[184] ;***

**** Permis de construire délivré le 20 avril 2004.***

***

*184) **La réponse de Madame le Maire pourra être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes** (www.ccomptes.fr pages CRTC ». « Languedoc-Roussillon » rubrique « Productions ») en annexe du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon portant sur les comptes et la gestion de la **SEMETA**.*

I.- Rôle et pouvoirs des élus quant à l'organisation des fonctions d'aménagement et de développement touristique

I.-I. Une situation préexistante depuis 1966

La Cour des comptes rappelle à juste titre l'origine de la commune du Barcarès dans le cadre de l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon à l'issue des travaux de la « mission Racine ». Les élus municipaux de 1966 et de 1983 ont ainsi décidé d'une organisation des fonctions d'aménagement et de développement touristique qui s'est imposée à leurs successeurs.

La pertinence cinquante ans après d'une telle organisation peut être discutée. Ainsi, la seule activité désormais résiduelle de la SEMETA ne justifie-t-elle sans doute plus son individualisation dans une telle structure. De même, la répartition des rôles dans le développement touristique entre l'office du tourisme et la PROMABA aurait-elle dû être redéfinie pour autant qu'elle ait suscité, auparavant, la critique ou ne serait-ce que l'attention des organismes et entités qui ont eu à s'y intéresser.

Si, certes, les élus actuels n'ont pas remis en cause fondamentalement cette organisation, les critiques qui l'affectent ne peuvent néanmoins leur être personnellement imputées. Car les élus actuels n'ont pas fait le choix de cette organisation en économie mixte, mais ont poursuivi l'organisation antérieurement mise en place, utilisant ainsi les outils dont la commune était dotée.

I.-2.Les deux axes d'une vraie politique de développement local

Les communes telles celles du Barcarès sont confrontées à l'extrême difficulté de faire coexister deux populations très différentes, celle des résidents permanents et celle des résidents saisonniers. Souvent le choix pour ces communes se résume à tirer le profit maximum du tourisme pendant la seule saison estivale avec en corolaire une station désertée et sans aucune activité susceptible de retenir la population pendant la « morte saison ». Ce déséquilibre est, malheureusement, trop fréquent.

Depuis une dizaine d'années, la commune du Barcarès a tenté de tirer profit de ses atouts touristiques pour dégager les moyens d'une vraie politique de développement tout au long de l'année. Le résultat de cette politique est qu'aujourd'hui Le Barcarès est devenue une ville active qui n'a plus une activité unique liée au tourisme et dont la population permanente croît

Les deux axes de cette politique ont consisté d'abord à investir dans le développement touristique pour ensuite, disposant alors des moyens financiers, poursuivre sa stratégie de développement hors saison en en faisant durablement bénéficier l'économie locale et la population permanente.

Ce choix – et c'est là le vrai pouvoir dont on disposé les élus locaux, c'est d'assurer une animation de la ville tout au long de l'année au bénéfice de sa population permanente qui se retrouve fédérée dans l'objectif de partager les fruits du développement touristique.

Il est dans ces conditions sans doute un peu réducteur d'estimer comme la Cour des comptes que c'est l'aisance financière de la commune qui aurait permis son développement touristique.

On constate au travers de ce rapide aperçu de la situation du Barcarès, que la décision d'opportunité de confier à telle ou telle structure la gestion du développement touristique, que ce soit une société d'économie mixte ou un office du tourisme, n'a sans doute jamais été envisagée par les élus locaux tant les modalités d'organisation existantes semblaient adaptées aux objectifs à atteindre. On relève aussi à cette occasion que le code général des collectivités territoriales n'impose aucun schéma d'organisation des activités de développement touristique pas plus qu'il ne dote une entité spécifique de cette compétence exclusive.

I. La PROMABA partenaire actif de cette politique

Avec des coûts de fonctionnement particulièrement bas, avec 4 salariés permanents et 1 à temps partiel, la totalité du chiffre d'affaires de la PROMABA est consacrée à la réponse à cette politique de développement local.

Le dépassement du seuil de participations publiques qui n'a fait l'objet d'aucune critique au titre, par exemple, du contrôle de légalité, est relevé pour la première fois par la chambre régionale des comptes en 2009 alors que cinq ans auparavant, à l'occasion de son précédent contrôle, la capitalisation était identique. En outre, cette observation pose un problème d'interprétation des dispositions de l'article L.1522.2 du code général des collectivités territoriales « la participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15% du capital social », puisque sont ici définies comme participations privées toutes celles qui ne sont pas portées soit par des « collectivités territoriales » soit par leurs « groupements » et qu'au regard d'une lecture stricte de ces dispositions le seuil des participations publiques n'est ainsi pas franchi.

Il.-La gestion des sociétés d'économie mixte

Rien n'indique donc qu'en 1966 ou 1983 des élus aient tenté de faire échapper aux règles de la comptabilité publique les activités confiées aux sociétés d'économie mixte du Barcarès.

Cette organisation n'a pas été modifiée jusqu'à la décision de Mme le maire du Barcarès de soumettre au conseil municipal la réorganisation des activités d'animation et de promotion sous l'égide de l'office municipal du tourisme à effet du 01.01.2010 – la question de la SEMETA se résolvant d'elle-même dès lors que l'existence même de la structure ne se justifie plus au constat de l'issue de sa mission.

II-1. Une critique de la confusion entre la commune et ses SEM qui, pour l'essentiel, concerne toutes les sociétés d'économie mixte locales

En critiquant la confusion qui existerait entre la commune et ses sociétés d'économie mixte, la chambre régionale des comptes puis la Cour des comptes relatent, en fait, la proximité entre une commune et une personne morale de droit privé dont elle détient la majorité du capital.

Mais le fait qu'un actionnaire majoritaire assume la présidence d'une société d'économie mixte et dispose d'une majorité de postes d'administrateurs outre qu'il n'est pas illégitime, résulte légalement des dispositions de l'article L.1524.5 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de ces dispositions, non seulement toute collectivité territoriale a droit au moins à un représentant au conseil d'administration mais plus encore les sièges sont attribués dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par les collectivités par rapport au capital de la société.

Dès lors qu'une commune peut disposer de 85% du capital d'une SEM (et quel que soit le sort des participations indirectes), ces dispositions la conduisent donc à disposer de 85% des postes d'administrateur.

Cette situation a peut être des conséquences limitatives de la qualité de la vie sociale et le rôle des organes dirigeants, mais elle n'est pas propre aux sociétés d'économie mixte du Barcarès. Elle affecte toutes les sociétés d'économie mixte locales et la « confusion » relevée par la Cour des comptes semble inhérente aux règles régissant l'organisation même des SEM locales.

Il.-21a nature des relations juridiques entre la commune et les SEM

La nature des relations juridiques entre la commune et les sociétés d'économie mixte, donc de l'organisation appliquée par la commune, n'est pas une question nouvelle.

Quand la Cour des comptes relève la nécessité d'améliorer les dispositifs de contrôle et d'alerte, elle omet le rôle particulier de la

chambre régionale des comptes. En effet, la chambre régionale des comptes émettait en 2004 une critique à l'encontre notamment de la formule de la gérance régissant les rapports entre la commune et la PROMABA. En réponse, la commune lui communiquait alors un projet de réorganisation détaillée, sous forme de gestion déléguée qui ne soulevait aucune observation de la juridiction financière. Certes les chambres régionales des comptes n'ont pas un rôle de conseil des collectivités territoriales, mais on peut s'étonner qu'elles n'estiment pas utiles ou opportun d'attirer l'attention des ordonnateurs sur les critiques que pourraient susciter des projets qui lui sont soumis ; et ce a fortiori quand l'ordonnateur propose une solution en réponse aux observations de la chambre régionale des comptes.

II.-3.Une gestion dont l'importance des carences doit être relativisée

Il est reproché à la PROMABA d'avoir perçu des recettes, mineures, sans que les tarifs aient été délibérés par la commune. Or, dans le cadre du contrat dont bénéficiait la SEM, cette dernière était habilitée à utiliser les installations mises à sa disposition par la commune sans qu'il soit nécessaire que les tarifs soient préalablement délibérés par le conseil municipal. En tout état de cause, l'obligation de délibération préalable du conseil municipal n'apparaît pas établie.

En ce qui concerne les dépenses, il est observé notamment l'insuffisance des justificatifs de dépenses (mention du redevable). Néanmoins, cette critique doit être appréciée à l'aune de la taille de la PROMABA (4 employés à temps plein), du montant des dépenses critiquées (0,4% du budget global géré par la PROMABA sur la période est retracé dans de telles factures annexées au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes) et de la stricte conformité de toutes ces dépenses à l'objet de la PROMABA, quand aucun tiers étranger à l'activité de la SEM n'a reçu le moindre avantage ou intérêt du fait de cette insuffisance. Il en est de même pour la critique portant sur la non contractualisation de certaines relations qui doit être relativisée au regard de la justification de la réalité des prestations et de leur intérêt pour le service public.

III.- Sur l'insuffisance ou le caractère inopérant des contrôles interne et externe

En relevant que les carences ou défauts de gestion ont sans doute pour origine une insuffisance ou une absence de contrôles, la Cour des comptes omet de relever que certains contrôles existent déjà, tant à l'égard des communes que des SEM.

Ainsi, les décisions des communes relatives aux SEM sont soumises aux procédures de droit commun des contrôles (contrôle de légalité, comptable public, chambre régionale des comptes). Si ces

contrôles n'ont relevé aucune irrégularité telle qu'observée par la chambre régionale des comptes, c'est sans doute d'une part parce que l'irrégularité n'était pas aussi flagrante que ce qui est aujourd'hui relevé et d'autre part que les opérations en cause ne représentent qu'une part infime de l'activité confiées aux SEM.

S'agissant de l'activité propre des SEM, le préfet est destinataire des délibérations des SEM, des contrats souscrits, des comptes annuels, des rapports des commissaires aux comptes, de la composition du capital social (article L.1524.1 du code général des collectivités territoriales).

Les contrôles existent donc. Peut être ne sont-ils pas efficaces, peut être plus justement, ne permettent-ils pas de détecter des fautes mineures telles celles relevées sur la gestion des activités des SEM de la commune du Barcarès.

Et la chambre régionale des comptes a également un rôle à jouer. Mais, en focalisant en l'espèce son attention sur des aspects mineurs qui ne sont pas représentatifs, la juridiction financière d'une part prive la commune d'une analyse globale et objective de l'action des SEM, d'autre part omet de détecter (ainsi en 2004) une organisation qui lui apparaît aujourd'hui (2009) critiquable.

Pièces Jointes :

**** Réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon sur la SAEM PROMABA ;***

**** Réponse au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon sur la SAEM PROMABA[185]***

Conclusion

Le contrôle dont ont fait l'objet les SEM de la commune du Barcarès pèche sans doute par l'orientation qui est donnée à ses conclusions. La mise en exergue d'erreurs voire de fautes de gestion ne suffit pas à caractériser l'activité d'un service public mais surtout empêche la commune de bénéficier d'une vision plus globale attendues de conclusions objectives d'un examen de gestion. La généralisation donne en fait une image caricaturale d'une situation qui méritait l'analyse sinon le conseil à la collectivité, malheureusement absent de la procédure.

---

*185) **La réponse de Madame le Maire du 31 décembre 2009 peut être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes** (www.ccomptes.fr pages CRTC ». » Languedoc-Roussillon » rubrique « Productions ») en annexe du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon portant sur les comptes et la gestion de la **PROMABA**.*

Ce contrôle, à partir d'éléments souvent mineurs, prétend tirer des conclusions générales autant inappropriées qu'injustes, qu'une analyse plus approfondie de l'apport de l'économie mixte à la gestion communale auraient sinon démenties, tout au moins grandement relativisées.

C'est dans ces conditions que la commune du Barcarès s'interroge sur le réel intérêt que présenterait l'inclusion de telles conclusions dans le rapport public annuel de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DE PROMOTION DE GESTION ET D'ANIMATION DE LE BARCARÈS (PROMOBA)

Vous m'avez transmis le projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès.

1.

Je dois d'abord attirer votre attention sur le fait que ce projet d'insertion résulte d'un contrôle opéré par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon qui s'est déroulé dans un contexte de subjectivité et au vu d'informations et de suspicions qui, bien que s'étant révélées sans fondement, marque significativement le rapport d'observations définitives

2.

Le rejet par la chambre régionale des comptes, souvent sans examen et parfois avec une explication plus que laconique, de l'ensemble des explications qui ont été formulées au vu du rapport d'observations provisoires de la chambre, le manque total de justifications de certaines observations qui ne reposent sur aucune base légale qui, quand elles ont été demandées se sont vues opposer le silence de la chambre régionale, me conduit, à l'occasion de la présente réponse au projet d'insertion dans le rapport public annuel, à annexer ma réponse au rapport d'observations définitives et ses annexes.

3.

L'essentiel des observations qui ont permis d'établir le projet d'insertion au rapport public annuel sont, par les montants en cause, en dessous de tout seuil de signification. Le rapport d'observations définitives apparaît entaché d'erreurs ou d'approximations qui jettent un discrédit sur des conclusions dont certaines auraient pu être utiles pour améliorer la gestion d'une société d'économie mixte qui, néanmoins, depuis le 1er janvier 2010 n'est plus en charge de la gestion du service public.

Tels sont les éléments, appuyés par la réponse au rapport d'observations définitives que je joins à la présente réponse [186], qu'il m'a semblé utile de porter à votre connaissance.

4.

Essentiellement le projet d'insertion dans le rapport public de la Cour des Comptes concernant les sociétés d'économie mixte de la commune de Barcarès (Pyrénées-Orientales) relèvent des mandats confiés aux experts comptables et aux commissaires aux comptes. Le contrôle de légalité du ressort du Préfet des Pyrénées-Orientales n'a conduit à aucune critique, injonction, ni déféré préfectoral.

5.

Plus personnellement, le 3 avril 2008, contrairement à ce qui est indiqué dans le projet d'insertion, il s'avère des pièces produites et notamment d'une attestation du 22 décembre 2009 des experts comptables et du commissaire aux comptes que je n'ai pas participé à la résolution visant à m'attribuer une rémunération.

Un procès verbal rectificatif du Conseil d'Administration de la PROMABA en date du 29 septembre 2009 rétablit la réalité sur les modalités du vote.

Étant précisé qu'en dehors de l'hypothèse de conventions règlementées, le simple fait qu'un administrateur aurait un intérêt personnel dans la mesure proposée ne le contraint pas à s'abstenir de voter.

Mais en l'espèce, il est établi que je n'ai pas participé au vote sur la résolution querellée ni d'ailleurs sur le vote de la résolution du Conseil d'Administration du 29 septembre 2009 qui a adopté la résolution consistant à rectifier le procès verbal du 3 avril 2008 qui par omission n'avait pas mentionné que l'unanimité des voix avait été recueillie et que naturellement le Président n'avait pas participé au vote.

Le contrôle de légalité par le Préfet des Pyrénées-Orientales n'a émis aucune réserve.

Les éléments ci-dessus certifiés sincères et exacts doivent conduire la Cour des Comptes a retirer l'insertion projetée me concernant.

---

*186) **La réponse du Président de la PROMABA le 4 janvier 2010 peut être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes** (www.ccomptes.fr. « pages « CRTC ». « Languedoc-Roussillon ». rubriques « Productions »). en annexe du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon portant sur les comptes et la gestion de la PROMABA »*

6.

Sur l'insertion que la SEMETA avait vendu en 2002 des terrains d'une zone artisanale à des proches du président des deux SEM et que contrairement au cahier des charges de la concession et au plan d'aménagement de la zone repris dans l'acte de vente, un immeuble à usage d'habitation a ensuite été construit à cet emplacement ce qui a permis aux acheteurs de bénéficier d'un prix trois fois inférieur à celui appliqué aux terrains voisins destinés à des immeubles à usage résidentiel.

La réalité de l'opération est toute autre que celle analysée, entachée d'erreur manifeste.

Je ne peux que confirmer que lorsque la SEMETA a réalisé les ventes des terrains situés dans cette zone artisanale, ceux-ci ont bien été affectés à l'usage initialement prévu et les permis de construire accordés l'ont été conformément à la destination initiale.

Malgré toutes les pièces versées au dossier, le projet d'insertion persiste à dire qu'un immeuble résidentiel a été construit.

Je confirme et je précise à nouveau que l'activité artisanale de chantier nautique a été maintenue plus de ***CINQ (5) ans*** *après que la SCI ait acheté le terrain. (Attestations d'employés qui y ont travaillé et planche photos)*

Il est ainsi bien démontré que ce terrain a bien été vendu par la SEMETA à des fins artisanales pour permettre la poursuite et l'extension des activités commerciales et artisanales que pratiquait un proche du Président et donc, en parfaite conformité avec la destination de la zone et l'esprit de ce lotissement artisanal.

Les péripéties de la vie, et les modifications ultérieures résultant de l'évolution du monde économique qui ont pu affecter ce terrain sont très classiques et habituelles et ce, dans toutes les zones artisanales de France.

7.

Il n'est pas sérieux de vouloir comparer le prix du mètre carré d'un terrain en zone artisanale avec les contraintes et nuisances que cela impose, avec le prix du mètre carré d'un terrain à bâtir dans une zone résidentielle. Etant rappelé que la zone artisanale n'est pas située en front de mer et que sa situation n'a rien de comparable avec les parcelles du lotissement La Lagune (zone des marinas).

Je tiens à préciser que bien d'autres actes ont été signés sur cette zone artisanale « l'Estagnot II », au même prix de 140 F soit 25.52 € le m2, confirmant bien qu'il n'a pas été pratiqué de tarif préférentiel, exemple de vente que l'on peut retrouver sur l'extrait du PV du Conseil d'Administration du 8/12/1995.

8.

Il convient néanmoins de rappeler pour ce qui concerne les terrains qui ont été vendus à des proches du Président, qu'ils ne l'ont été qu'après avoir eu une consultation du Commissaire aux Comptes confirmant la régularité de l'opération.

Il est donc incompréhensible de constater que persiste une interprétation erronée de l'article 1596 du Code Civil. En effet, l'on est exempt d'une démonstration en fait et en droit d'un lien mandant-mandataire avec l'article ci-dessus précité.

On peut rappeler également que l'acquisition des terrains a fait l'objet d'actes authentiques dressés par un officier public, le notaire, lequel doit conseil et engage sa responsabilité professionnelle lorsqu'il dresse un acte authentique.

Force est de constater qu'aucune observation n'a été formulée ni par le Conseil d'Administration, ni par le Commissaire aux Comptes.

Le contrôle de légalité par le Préfet des Pyrénées Orientales, n'a émis aucune réserve.

C'est pour toutes ces raisons que je demande à ce que l'insertion devrait être retirée et pour le moins corrigée.

Pour confirmer mes propos vous trouverez ci-joint, l'ensemble des réponses et des pièces jointes que j'ai adressées à la Chambre Régionale des Comptes à la suite de l'édition de son rapport définitif de la SEMETA[187] .

Pièces jointes :

1 - Réponse PROMABA au rapport d'observations définitives et ses annexes

2 - Réponse destinée au rapport d'observations définitive de la SEMETA et ses annexes

187) ***La réponse de l'ex Président de la SEMETA le 4 janvier 2010 peut être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes*** *(www.ccomptes.fr. « pages « CRTC ». « Languedoc-Roussillon ». rubriques « Productions »). en annexe du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon portant sur les comptes et la gestion de la SEMETA »*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE D'ÉTUDES ET D'AMÉNAGEMENT DU DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ORIENTALES (SEMETA)

Vous m'avez transmis le projet d'insertion des observations de la Cour des comptes sur la SEMETA destiné à figurer sur le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes et vous souhaitez que je vous fournisse mes observations au vu de ce projet.

C'est dans ces conditions que je me permets de vous faire parvenir copie des observations que j'ai été amenée à formuler à la chambre régionale des comptes à la suite de l'édition de son rapport[188]

Vous pourrez constater à la lecture de ces observations les nombreuses critiques que j'ai été contrainte et amenée à exprimer à l'encontre de ce document.

Ces critiques en affectent sa force probante, le rendent non viable et en tout cas ne peuvent permettre de l'utiliser à titre d'illustration ou d'exemple.

Ainsi et à simple titre anecdotique et d'illustration vous trouverez quelques observations qui constituent un contre exemple de la démonstration et des conclusions au demeurant parfaitement justifiées, à laquelle voudrait se livrer la Cour des Comptes.

***I.** Le **titre I** intitulé « **Une Commune balnéaire qui a confié l'essentiel de ses activités touristiques à deux sociétés d'économie mixte** »*

ne reflète pas la réalité historique de cette affaire puisque aussi bien, il faut rappeler que le montage juridique ainsi réalisé n'est pas à proprement parler le fait de la Commune mais celui de l'Etat qui, au travers de la Mission Racine, a mis en place à l'époque ces structures.

La Commune et son actuel Maire ayant au contraire pris le parti nettement affiché de mettre fin à ces sociétés mixte qui n'ont persisté que pour leur permettre d'être clôturées à moindre frais par la Commune et qui ne subsistent aujourd'hui que pour les seuls besoins de leur pré liquidation.

Il est donc tendancieux de prétendre que la Commune n'a plus de grands projets ou que la SEMETA n'a plus qu'une activité résiduelle alors

*188) **La réponse de la Présidente de la SEMETA le 31 décembre 2009 peut être consultée sur le site Internet de la Cour des comptes** (www.ccomptes.fr « pages CRTC ». « Languedoc-Roussillon » rubrique « Productions ») en annexe du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon portant sur les comptes et la gestion de la SEMETA.*

qu'en réalité, c'est par une obligation communale que la SEMETA ne survit aujourd'hui que pour les seuls besoins de sa liquidation.

***II. Le chapitre II** intitulé « **De nombreuses carences de gestion et une confusion entre la Commune et la SEM** »*

relève lui aussi d'appréciations trop rapides et pour partie inexactes produites par la chambre régionale des comptes.

Ainsi, il est inexact de prétendre que la rémunération versée par la Commune à la SEMETA correspondrait au salaire d'un agent de la SEM, serait sans aucune contrepartie, comme cela a été développé dans les observations à la Chambre Régionale des Comptes.

***III. Le paragraphe B** intitulé « **Les irrégularités de gestion et l'insuffisance de la comptabilité** »*

relève là encore des graves erreurs, approximations et inexactitudes contenues dans le rapport de la Chambre Régionale des Comptes.

Il a ainsi été démontré que quelques petites erreurs éventuellement formelles ayant pu exister sur les procès-verbaux d'assemblée générale, n'affectaient nullement ni la validité, ni la régularité de ceux-ci qui n'ont d'ailleurs jamais été remis en question et qui sont parfaitement valides.

La SEMETA ne peut, à ce propos, que dénoncer le caractère parfaitement partial des observations de la Chambre Régionale des Comptes qui n'a pas répondu et a omis de tenir compte des observations en réplique qui lui avaient été adressées dès le rapport provisoire.

De simples irrégularités formelles et bénignes qui ont pu exister ne sont manifestement pas un propos adéquat d'illustration d'un principe général et ce alors même, celles-ci n'ont strictement aucune conséquence sur la régularité des délibérations qui ont pu être prises et qui n'ont jamais été contestées.

IV. « Des dérives spécifiques de gestion »

Il est totalement faux et purement diffamatoire de prétendre que les acheteurs auraient bénéficié d'un prix trois fois inférieur à celui appliqué aux terrains voisins.

Cela ne résulte de rien et il a été expliqué que l'appréciation de la chambre régionale des comptes consistant dans une commune de 800 mètres de large de considérer que la valeur des terrains situés à 600 mètres du bord de la mer jouxtant une voie rapide, n'avait rien à voir avec un terrain résidentiel situé en première ligne !

Par ailleurs, les modifications et changements de destination intervenus de nombreuses années après la vente réalisée par la SEMETA, ne peuvent être sérieusement imputés à un défaut de gestion de cet organisme !

*« **Un personnel bénéficiant d'une rémunération avantageuse** »*

Il est orienté et partial de prétendre que la seule activité de la SEMETA serait de rémunérer un agent administratif, alors que l'activité de celle-ci est de procéder à ses opérations de liquidation.

Bien évidemment pour les réaliser, il est nécessaire d'avoir un salarié qui doit faire face à l'importance des travaux de clôture d'opérations anciennes et qui en connaisse l'historique.

Il ne faut pas confondre la cause et les effets.

En rappelant que ce salarié a été engagé non par les actuels dirigeants de la SEMETA mais il y a plus de vingt ans par la SCET, organisme d'état…

V. « Une comptabilité peu fiable »

Il est faux de prétendre qu'il existerait des imputations erronées ou des soldes contestables.

Les experts comptables et commissaire aux comptes ont attesté de la sincérité des comptes et continuent à confirmer l'exactitude de ceux-ci.

Il apparaît que ces observations ne proviennent que des erreurs ou défauts de prise en compte par les contrôleurs de la Chambre Régionale des Comptes des observations des professionnels compétents.

VI. « Un contrôle interne et externe inopérant »

Le qualificatif de dérive de gestion appliqué constitue sans doute un qualificatif journalistique devenu classique, mais ne reflète en rien la réalité de la situation comptable de la SEMETA qui bénéficie, contrairement aux affirmations non contradictoires de la Chambre Régionale des Comptes, d'une comptabilité parfaitement exacte et qui a mis en place par ses contrôles internes les procédures appropriées pour s'adapter au fur et à mesure aux changements de sa situation financière et tiré elle-même les conséquences de sa situation actuelle en cessant, comme il a été expliqué, progressivement son activité.

***

C'est la raison pour laquelle il n'apparaît pas que la SEMETA société d'économie mixte dont l'historique est particulier et dont l'évolution est originale, puisse constituer un bon exemple pour servir de base à une analyse globale des SEM et à des recommandations quant à leur devenir.

Ceci d'autant plus que le rapport établi par la chambre régionale des comptes pêche gravement tant en la forme par son caractère non contradictoire que sur le fond par de graves erreurs qui le dévalorise, et lui ôte toute valeur normative.

RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE D'ÉTUDES ET D'AMÉNAGEMENT DU DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ORIENTALES (SEMETA)

J'ai l'honneur de vous faire part des réponses qu'appelle l'insertion de la Cour des comptes sur « Les sociétés d'économie mixte de la commune du Barcarès (Pyrénées Orientales) »

J'adhère tout d'abord à l'analyse de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon mise en exergue dans la présentation du présent projet et je confirme particulièrement la « confusion totale de la gestion entre (les SEM) et la commune dont elles constituent de simples satellites ».

Je fais observer qu'au plan pénal cette confusion peut et devrait être qualifiée de gestion de fait pour les élus en cause, qui ont outrepassé les limites légales du mandat qui leur a été confié.

Ensuite, je relève également le constat d' « opérations critiquables et sans véritables contrôles » effectuées par ces Sociétés d'essence publique. En associant ce constat à celui de la confusion de gestion dénoncée, j'indique que bien évidemment la Commune de Le Barcarès est gérée sur un mode identique par les mêmes responsables élus.

Cela signifie que la gestion communale est elle aussi particulièrement critiquable aux plans de l'opportunité et de la légalité et que, malgré de nombreuses mises en cause d'origines diverses échelonnées dans le temps - notamment judiciaires et administratives-, cette gestion se poursuit inexorablement sur le même mode depuis près de quinze ans, sans aucun contrôle efficace, sans aucune modification réelle et sans même la sanction électorale des urnes, puisque le système en place a reçu l'aval des électeurs cinq fois depuis 1995.

Pour étayer ce raisonnement, à partir d'une présence de 40 ans sur la Commune et d'une expérience municipale « de l'intérieur » d'une quinzaine de mois, je vais d'une part m'employer à dépeindre la stratégie de gestion électoraliste qui a permis d'établir et de pérenniser ce système hautement contestable et atypique au plan civique, puis je vais tenter d'autre part de montrer que, malgré la pression issue des enquêtes et les mises en cause administratives et judiciaires récentes, rien ne semble devoir changer dans la gestion des activités qui étaient celles des SEM comme dans la gestion communale à venir.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

I.-.LA STRATEGIE DE GESTION COMMUNALE

La stratégie des deux derniers maires –époux à la ville- qui se sont succédés est simple, pour ne pas écrire simpliste, mais elle est redoutablement efficace dans une Commune vouée à la détente et aux loisirs comme Le Barcarès.

Elle consiste tout d'abord à gagner et à conserver par tous les moyens la Mairie et le pouvoir correspondant, ensuite à faire en sorte que ce pouvoir régalien ne puisse en aucune manière être discuté en interne, politiquement ou hiérarchiquement.

Enfin, pour décrire exhaustivement cette stratégie, nous traiterons également de ses motivations.

A) Première problématique : comment gagner les électeurs puis comment les conserver ?

Par une démagogie ciblée, systématique et renouvelée.

Pour gagner la Mairie, il faut en passer par les élections, que les deux derniers Maires, époux à la ville, ont tous deux gagnées successivement haut la main et à deux reprises, malgré une annulation par le Conseil d'Etat pour avoir organisé un généreux banquet festif en période électorale pour Monsieur.

Ils ont à chaque fois effectué de courtes mais intenses campagnes électorales.

Les choses leur ont été facilitées par une opposition immuablement balkanisée, et encore aujourd'hui.

La population électorale visée a des caractéristiques démographique et sociologique bien particulières : les deux tiers des Barcarésiens permanents ont plus de 60 ans, sont en grande majorité féminins à partir de 70 ans et viennent pour l'essentiel d'ailleurs après une vie active (de toute la France mais aussi de Belgique, d'Allemagne, des Pays-Bas, du Royaume Uni…).

Ils sont venus là par choix personnel, souvent après un séjour en vacances, en investissant les moyens de toute une existence, pour passer une retraite ensoleillée, heureuse et sans histoire, à moindre coût que sur la Côte d'Azur car l'installation en Languedoc-Roussillon nécessite moins de possibilités financières.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

La méthode consiste donc :

1) à la base, à ficher systématiquement la population en âge de voter, à partir du fichier électoral et du croisement des données d'état civil, scolaires, sociales et autres, ainsi que des renseignements sans cesse sollicités auprès de relais choisis et entretenus.

Il faut précisément savoir si la personne concernée vote ou votera pour ou contre la municipalité en place. Des réunions spécifiques de « commérages », avec les élues très proches et deux ou trois amies fidèles ont lieu pour cela, permettant en outre d'affiner les données du fichier.

2) à flatter, à visiter à domicile, à souscrire à tous les caprices des « Mamies », accessoirement des « Papys », à leur écrire « personnellement », notamment pour leur anniversaire.

Ces anciens considèrent celle qu'ils nomment « Joëlle » -le Maire- comme leur petite fille pour les premières et comme une égérie pour les seconds -« elle est belle ». Ils n'ont absolument aucune idée de la gestion municipale…mais votent religieusement, au besoin avec les procurations qui leurs sont abondamment fournies.

Afin de nouer des contacts à domicile, le Maire et l'ancien Maire -son époux- vont personnellement, avec un véhicule municipal porter les colis de Noël à ceux dont on veut s'assurer. Ces colis bien fournis mesuraient 90cmx30cmx20cm en décembre 2008.

3) à multiplier les correspondances de contact, signées à la main « votre amie » ou autre formule personnalisée, portées à domicile par l'employé fantôme de la PROMABA ou envoyées par la Poste au tarif normal, à l'occasion de tout évènement municipal.

4) pour le Maire, à recevoir systématiquement tout le monde, quel que soit le motif invoqué, réception qui s'effectue avec un dossier connoté préparé par sa secrétaire particulière : pour les votants, le dossier est marqué « V », pour les non-votants, il est marqué « NV ».

Ce sera l'occasion d'écouter et de susciter tous les ragots.

Madame le Maire recevra chacun, indifféremment avant comme après un premier contact avec un élu ou un cadre de Mairie responsable, responsable que l'on n'hésitera pas à désavouer éventuellement sans même le consulter s'il a pris auparavant lors d'un contact préalable une position défavorable à la demande.

Madame le Maire ne refusera aucune des sollicitations individuelles diverses présentées par un électeur favorable potentiel, notamment en matière d'urbanisme (extension d'appartement illégale, création de véranda interdite, rehaussement de mur hors normes du POS,

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

pergola douteuse, mur mitoyen litigieux, implantation d'un local poubelle ou destiné aux BAL sur le domaine public etc…), même lorsque les textes légaux ou réglementaires s'opposent résolument à la demande ou projet.

Si l'adjoint à l'urbanisme s'en émeut par exemple, il s'entendra répondre : « les députés n'y comprennent rien, ce texte est stupide, on doit le changer, on doit modifier le POS », ou « l'intéressé en a un besoin impérieux », voire en dernier recours « c'est ma décision…et je signerai l'autorisation à votre place ».

A l'inverse, elle appliquera une loi d'airain aux opposants ou aux personnes non acquises…qui ne pourront que le devenir ou bien renoncer à leur projet.

5) à organiser des repas « festifs » gratuits, dansants et « gourmands » selon l'expression de l'ancien Maire son époux qui en est le maître d'œuvre, avec spectacles de cabaret façon Moulin Rouge le plus souvent, pour la moindre occasion.

Ainsi chaque année ont lieu les repas des aînés, des propriétaires (redoublé en 2008), des locataires, des associations, de la galette des rois, des vœux du Maire, des pêcheurs (le 15 août, avec de la langouste au menu), des nouveaux arrivants, de la fête de l'huître (avec participation payante pour une fois) etc..

Et, selon l'opportunité, « à la carte », ont eu lieu les repas gratuits -avec spectacle le plus souvent- de la victoire aux élections municipales en 2008, des 80 ans de la Commune en 2009, de l'anniversaire du Lydia de temps à autre, à l'occasion récemment du décès d'un particulier supporter inconditionnel de la municipalité etc..

Ces agapes sont ajustées aux goûts du troisième âge, qui en raffole.

Nombre de participants ne sont pas concernés mais viennent bien volontiers « par amitié », seulement invités par un ayant droit ou s'invitant tout seuls car il n'y a pas de contrôle véritable, sauf pour la fête de l'huître (partiellement payante). On achève donc de remplir la vaste salle du Mas de l'Ile avec les habitants des Communes voisines et de parfaits étrangers : Le Barcarès, qui est réputée « riche », régale généreusement et sans compter tout le monde, aux frais de la Commune, pour le profit électoral du Maire et de son équipe municipale.

Les élus font la haie d'honneur à l'entrée de la salle et serrent toutes les mains qui se tendent, façon happening. On se félicite du succès de participation de la manifestation, au début de laquelle il faut tout de même subir un très long et très ennuyeux discours de Madame le Maire, entourée de son équipe municipale.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Chaque prestation festive et dansante rassemble de 700 à 1500 personnes pour les principales. L'orchestre avec troupe coûte environ 15 000 euros avec la sonorisation et les frais d'installation. Le coût de chaque repas au total peut être évalué entre 30 et 45 000 euros.

Il s'y ajoute les manifestations de contact plus « spartiates », les multiples sardinades, thonades, les innombrables vins d'honneur, pots, lunch, buffets à l'issue de toute manifestation, officielle ou non. Deux employés municipaux y consacrent une grande partie de leur temps –un cuisinier et un factotum-, plus un autre partiellement occupé à d'autres taches plus occultes –qui est rémunéré par la SEM PROMABA.

6) à favoriser mais à suivre étroitement (c'est la délégation et le rôle d'une adjointe) la centaine d'associations de la Commune, déclarées réglementairement ou non, à leur fournir à toutes un local (Maison des associations ou bâtiment municipal) et des moyens (personnels et matériels municipaux) si elles sont « politiquement correctes ».

Une subvention généreuse leur est accordée annuellement ; elle leur permet de vivre confortablement. Madame le Maire décide personnellement et discrétionnairement de son montant et de ses fluctuations.

Ladite subvention est supprimée totalement à l'association dont les dirigeants ont déplu ou contesté l'action municipale. Ils sont ainsi obligés de démissionner.

Un doublon de l'association dont les dirigeants rentrent en résistance est créé au besoin. La chorale communale est ainsi dédoublée depuis deux ans.

7) à embaucher des employés municipaux en surnombre, sur sollicitation personnelle des intéressés ou de leurs parents.

Il s'agit d'embauches argumentées « socialement », mais avec des CDD, qui constituent environ un tiers des effectifs des employés communaux.

Leur but est de « tenir » électoralement -ainsi que dans leur appréciation de la gestion communale- les intéressés, la famille et les amis des bénéficiaires.

La Commune compte 200 employés communaux environ au total, dont 140 aux Services techniques. Il y en a autant qu'à Saint Laurent de la Salanque, chef lieu de canton voisin, ou à Saint-Cyprien, station touristique balnéaire jumelle, mais toutes deux avec une population et une superficie de plus du double.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

8) à engager l'été en intérimaire, à faire travailler pour de petites missions rémunérées à l'horaire, les petits-enfants et enfants des grands-parents et parents venus quémander des emplois lors d'une réception par le Maire.

180 jeunes, étudiants ou chômeurs, sont embauchés pour un mois chaque été, quelques privilégiés pour deux mois.

L'argument est que l'on fait travailler des Barcarésiens, ce qui est loin d'être tout à fait exact car ils sont souvent installés ailleurs.

Leurs ascendants, leurs familles sont par voie de conséquence reconnaissants…et acquis jusqu'à la demande de l'été suivant.

9) à n'accorder les aides sociales qu'aux personnes qui le « méritent »…et qui ne s'opposent pas à la politique municipale, directement ou indirectement.

Pour la sélection, on utilise le fichier évoqué plus avant, croisé avec les données sociales (une adjointe spécialisée), les données scolaires et périscolaires (une conseillère déléguée spécialisée) et les commérages.

B) Deuxième problématique :

Après avoir obtenu le pouvoir extérieur des urnes, comment le conserver en interne à la Mairie ?

1) en tenant les élus sous pression, dans la crainte et sous la menace implicite.

Les nouveaux élus vivent municipalement dans un climat de crainte créé, par des mises en cause publique de leur action, par des séances de drill « tournantes » en réunion hebdomadaire le lundi de l'ensemble des élus, par des entretiens comminatoires en petit comité dans le bureau du Maire avec la présence du directeur de cabinet et d'autres élus censeurs sélectionnés, le tout sous la houlette parfois -dans les cas difficiles- de l'époux du Maire lui-même, qui n'a pourtant aucun titre pour participer à ces réunions municipales.

Les élus issus de la précédente mandature sont tenus avec rigueur par des moqueries publiques sur leurs insuffisances et leurs faiblesses, par la menace implicite de rendre publics leurs petits arrangements personnels, par l'octroi de privilèges révocables familiaux ou autres, ainsi que par de petits cadeaux dont ils pensent que les autres n'ont pas bénéficié.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

2) en imposant par une loi d'airain à tous les élus l'ordre du jour du Conseil municipal ainsi que l'objet de toutes les délibérations, rédigées par avance à la virgule près, sans aucune discussion préalable.

Le document réunissant le procès-verbal du Conseil municipal précédent et les projets de délibérations de celui à venir n'est fourni aux conseillers que deux ou trois jours avant la nouvelle réunion du Conseil, jamais avant les 5 jours francs imposés par la loi et le règlement dudit Conseil. Les Conseillers n'ont ainsi pratiquement pas le temps d'examiner sérieusement les mesures proposées à leur vote, non plus que de se documenter à leur sujet.

Quant elle a lieu, la première et la seule discussion de ces mesures se déroule juste avant la réunion du Conseil municipal, au cours d'une réunion informelle des élus, à laquelle assistent le directeur de cabinet, la directrice générale des services et les cadres municipaux concernés par la délibération. Les textes proposés ne peuvent alors en aucun cas être mis en cause, encore moins les mesures envisagées qu'ils décrivent.

Le Conseil municipal qui suit les avalise, sans aucune discussion et avec un public acquis pour la plupart, convié personnellement lorsqu'il est favorable à la politique municipale. Il est remercié par un verre de l'amitié à l'issue s'il remplit les mêmes critères.

Madame le Maire veille à ce que l'on s'en tienne strictement à l'ordre du jour et à ne donner qu'en se faisant prier et très brièvement la parole aux conseillers (pas plus d'une minute), voire à les en priver si leur intervention précédente lui a déplu.

Le vote ensuite est une pure formalité et il a si peu d'importance que sa nature individuelle est parfois transformée par ceux qui le comptabilisent. J'ai tenté de rétablir les choses et la légalité par des observations en Conseil, puis par diverses démarches administratives, vainement jusqu'alors.

Le Conseil a délégué hâtivement au Maire des pouvoirs exorbitants après les élections de mars 2008, dont ceux de recourir à l'emprunt et d'ester en justice. Il ne peut exercer aucun contrôle sur la manière dont ils sont utilisés.

Le Maire détient donc tous les pouvoirs en matière d'initiative et de réglementation municipale, sans aucune possibilité d'expression, d'amendement ou de mise en cause par le reste du Conseil.

Le mandat municipal des conseillers qui le compose ne peut dès lors être librement et légalement exercé.

3) en faisant en revanche contrôler et superviser en dehors de la Mairie toutes les mesures administratives prises en son sein.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Chaque soir, Madame le Maire emporte chez elle tous les signataires à signer dans de grands sacs pour faire les courses et elle les rapporte le lendemain paraphés. L'ancien Maire, son mari, peut donc tout à loisir les consulter, quels qu'en soient les objets, puis lui demander éventuellement de faire modifier les textes concernés.

De la même manière, Madame le Maire enregistre avec son téléphone spécialisé, parfois de manière ostensible pour impressionner – elle sort alors la disquette d'enregistrement-, toutes les conversations qui peuvent être tenues dans son bureau, en réunion d'élus ou en réunion de travail avec les cadres et employés de la Mairie. Quand elle n'est pas présente, son directeur de cabinet fait de même avec un appareil identique, que la Commune lui a fourni.

Là encore, l'ancien Maire peut ainsi être tenu au courant de toutes les démarches municipales et des prises de position de chacun.

4) en recrutant personnellement les cadres, par affinité, ou sous pression politique, ou encore parce qu'ils sont professionnellement voire personnellement en difficulté.

Puis lorsqu'ils sont en poste, en rendant ces fonctionnaires d'exécution responsables de toute initiative prise par le Maire.

Enfin, comme pour les élus, en les mettant en cause sans arrêt dans toute anomalie de gestion ou de fonctionnement des services municipaux.

5) en se débarrassant de ces cadres « exploités » soit à la faveur d'une des mises en cause judiciaires de la gestion de la Commune –ils sont alors seuls responsables de la faute commise-, soit après deux ou trois ans, à la faveur d'un contentieux personnel interne et plus précisément lorsqu'ils deviennent dangereux par la pertinence qu'ils ont acquise ou par la connaissance des turpitudes communales.

25 cadres et assimilés, employés par la Commune ou ses satellites, ont ainsi été contraints de partir ou sont partis d'eux-mêmes dans des conditions de conflit depuis 2004, soit plus de 4 par an. Le 26ème -le directeur général adjoint des services, en charge de la comptabilité de la Commune- est depuis quelque temps en train de chercher un nouveau point de chute, paradoxalement après qu'il ait été dissuadé de partir par Madame le Maire il y a un an demi à l'aide d'une promotion.

6) en faisant de même avec les employés, qui vivent sous la menace permanente et supportent les sautes d'humeur incessantes du Maire.

Ils ont eux-mêmes baptisé « couloir de la mort » le couloir qui dessert au rez-de-chaussée les bureaux qui entourent celui du Maire et

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

appelé cet étage « l'enfer », alors que le premier étage de la Mairie serait le purgatoire et le second « le paradis ».

7) en conservant le tiers des employés sous contrat, en octroyant des promotions et des primes individuelles discrétionnairement –mais avalisées au besoin par le Conseil municipal-, avantages que nombre des autres contestent.

Il s'ensuit un climat général de méfiance et de suspicion réciproque au sein de la Mairie.

8) en attribuant discrétionnairement aux cadres et employés, et en menaçant de leur retirer -sans succès jusqu'alors dans un cas-, l'un des nombreux logements de fonction du patrimoine immobilier géré par la Commune, dont le loyer est également fixé par le Maire.

9) en jouant des divisions et des inimitiés entre tous, au besoin en les obligeant à travailler ensemble –ce dont Madame le Maire se vante-, en faisant surveiller voire épier certains par des élus, en faisant en sorte que tout soit rapporté au Maire (récompenses), de statut régalien.

10) en attaquant au nom de la Commune, tout opposant, tout contestataire de la gestion de Madame le Maire et en utilisant pour cela tous les moyens de procédure, aidée par plusieurs avocats dont l'un est également en charge des causes personnelles de l'intéressée et de son mari.

Madame le Maire a mandaté discrétionnairement ainsi aux frais de la Commune des avocats pour la représenter dans des dizaines de procédures normales ou en référé, 32 au moins depuis les dernières élections, sans doute plus de cent au total sur deux mandatures. Puis à chaque fois qu'elle a été déboutée, à chaque condamnation, elle a fait interjeter appel, s'est pourvue en Cassation, a fait des recours en Conseil d'Etat, épuisant dans tous les cas toutes les voies de recours judiciaires existantes.

« Nos » procédures, ou plutôt celles de Madame le Maire, ont été des procédures en attaque ou bien d'attaque en défense, tous azimuts, contre des collectivités territoriales, des communes, des sociétés, des associations, des journaux, des opposants, des employés et des particuliers.

De nombreuses « plaintes » en amont s'y sont ajoutées, déposées à la Brigade de Gendarmerie locale qui n'en peut mais, par des élus incités à le faire. Ces « plaintes », sans objet pénal fondé véritable, uniquement pour déstabiliser, se sont toutes transformées à l'examen en « mains courantes », c'est à dire en enregistrements sans suites ou en rien du tout.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

C) Mais, dans quel but agir ainsi ?

1) Par intérêt évidemment.

Madame le Maire et son mari ont les moyens de vivre largement grâce aux indemnités de Madame (Maire plus vice-présidente de la Communauté d'agglomération, plus divers, soit de l'ordre de 5000 euros mensuels) et à leur ressources personnelles.

La Mairie leur assure le quotidien complémentaire (téléphone, carte d'essence, services automobile, frais divers, notes de frais, de restaurant). Elle leur procure des « extra » (Congrès des Maires par exemple soit quatre jours « festifs » de restaurants, cabarets et autres avec une dizaine de collaborateurs à Paris, dont les frais donnent lieu à 3 factures distinctes réparties entre la Commune, la PROMABA et l'Office de tourisme). Elle leur offre la possibilité de faire gracieusement des voyages en France –Paris, Lyon, Toulouse- et à l'étranger sous prétexte de promouvoir la station –salons-, d'effectuer des « négociations » communales. Elle fournit l'occasion à l'ancien Maire de représenter les intérêts de la Commune sans aucun mandat et d'utiliser ses talents « d'habile » négociateur d'opérations immobilières ou contractuelles pour la Collectivité territoriale.

2) Par soif de reconnaissance également.

Le Maire est avide de pouvoir et de reconnaissance sociale et son époux, a grand besoin de blanchiment en matière de moralité et de réputation.

Tous deux trouvent dans les manifestations communales officielles et officieuses, malgré leurs comportements respectifs, cette reconnaissance de la population et dans une certaine mesure des autorités publiques et politiques, reconnaissance le plus souvent formelle mais malgré tout respectueuse.

Les tentatives en 2008 de l'ancien Maire pour revenir dans le jeu municipal par sa réinscription ratée sur les listes électorales, puis par le truchement de ses élections aux Conseils d'administration des SEM et du Comité de direction de l'Office de tourisme, dénoncées par les rapports de la Chambre régionale des comptes, sont à placer dans ce contexte.

Ainsi et fort efficacement il faut le reconnaître, il est fait en sorte, malgré quelques interventions sans suites de la puissance publique, que rien ne change et que la gestion communale se poursuive toujours de la même manière, au détriment de l'intérêt général et en marge de la légalité.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

II.-.LES VRAIS FAUX CHANGEMENTS DE LA GESTION COMMUNALE

La gestion de la Commune et de ses satellites avaient déjà été l'objet d'une enquête de la part de la Chambre régionale des comptes en 2004.

Dans son rapport rendu le 31 décembre 2004, cette dernière avait relevé un certain nombre d'anomalies, tant dans la gestion des deux Sociétés d'économie mixte –PROMABA et SEMETA- que dans celle de la Commune, accessoirement dans celle du port.

La Commune, qui répondait aux observations au nom de ses deux Sociétés d'économie mixte, s'était engagée par écrit à amender ses différentes gestions.

Il n'en a rien été.

A) Les « changements » issus du rapport de 2004

1) PROMABA

Son activité se caractérisait déjà à l'époque par des « opérations…sur des bases juridiques fragiles voire contestables ».

En réponse au projet de rapport de la Chambre régionale des comptes, l'ancien Maire sollicité du fait de son mandat avait invoqué en 2003 avoir produit en 1996 un avenant au contrat qui liait la Commune à la SEM, afin de remédier au déficit chronique de cette Société et au versement de la subvention municipale annuelle correspondante

Ledit avenant avait pour but de « limiter la subvention d'équilibre ».

Au moment du rapport en 2004, l'avenant avait 7 ans d'âge et manifestement aucun effet. Il ne fut ensuite pas plus respecté, la subvention dépassant largement le million d'euros ces dernières années.

Sur le même sujet, le nouveau Maire, plaida à son tour que « l'actuelle municipalité a lancé une procédure afin de mettre en place un cadre contractuel régulier respectant…les relations financières entre une collectivité locale et une entreprise privée ».

Ce projet de pure circonstance n'a jamais vu le début d'un commencement d'exécution.

La municipalité n'a donc manifestement rien fait pour remédier aux désordres déjà constatés par la Chambre régionale il y a cinq ans et elle a poursuivi les pratiques dénoncées malgré ses engagements écrits.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

2) SEMETA

Le peu d'activité de la SEMETA et son manque d'avenir en l'état étaient relevés par le rapport de 2004.

De ce fait, sa dissolution prochaine fut ensuite régulièrement invoquée par la Commune pour tenter de faire oublier son absence de justification fonctionnelle.

Là également, absolument aucune mesure ne fut prise par ses dirigeants c'est à dire par les élus de la Commune, ni pour remédier aux désordres de gestion, ni pour y mettre fin par la dissolution annoncée et toujours reculée.

3) Commune

Le rapport de 2004 dénonce à plusieurs reprises l'endettement de la Commune : « niveau de la dette très important », « Commune très endettée »…

Les explications et les justifications de l'ordonnateur de l'époque tiennent en trois points :

- *la préemption des 13 hectares de l'ancien centre de vacances de France télécom pour ce qui est du montant de la dette ;*
- *l'arrêt du recours à l'emprunt pour ce qui est de son extinction à l'avenir ;*
- *la maîtrise des dépenses de fonctionnement pour ce qui est du retour à l'équilibre budgétaire.*

La chambre régionale avait « pris acte » dans son rapport final.

Aucune de ces affirmations ne s'est réalisée.

L'ex-centre de vacances n'est toujours pas acquis après plus de dix années de procédures diverses et coûteuses (de l'ordre de 200 000 euros), parce que la préemption n'a été effectuée que le dernier jour possible, après que la sollicitation initiale de France Télécom à cet égard un an auparavant ait été dédaignée et que d'autres engagements aient été pris. Le montant de l'acquisition n'est pas non plus à ma connaissance réglé.

Le recours à l'emprunt ne s'est non seulement pas arrêté mais il s'est amplifié (près de 5 millions d'euros ont été empruntés fin 2008/début 2009), malgré le bénéfice de l'excédent de trésorerie de 2,2 millions d'euros issu de la dissolution du SIVOM versé au budget général de la Commune consécutivement à son entrée dans la Communauté de

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

communes Perpignan Méditerranée communauté d'agglomération (PMCA).

Les dépenses de fonctionnement ont continué à croître sans aucune retenue, sauf cette année où, face à une situation financièrement plus qu'alarmante, un certain frein a été mis sur les repas « festifs » et où quelques postes de dépenses ont été rognés.

Le Maire avait en outre assuré, à l'occasion de ses observations issues du rapport, « mobiliser ses moyens en vue d'un programme d'aménagement à long terme….(qui l'amène à une) concentration des ressources au profit quasi exclusif de ce programme ».

En réalité, non seulement ledit programme d'aménagement fumeux n'a jamais vu le jour malgré de très coûteuses études spécialisées (plus de 400 000 euros), mais aucun investissement d'importance et d'utilité pour l'avenir de la Commune n'a été réalisé depuis 15 ans.

Les trois seules réalisations municipales importantes relèvent pour l'essentiel de l'esthétique et des arts (Maison des arts pour le mandat précédent, aménagement de surface et reprise de la voirie de deux kilomètres d'avenues pour le mandat en cours), sont d'opportunité purement politique et n'influent nullement sur le devenir de la Commune.

Il est donc permis de se demander, pour paraphraser les termes du présent rapport de la Cour des comptes, pourquoi une « manne financière », une « aisance financière » issue « notamment (de) la part contributive des résidences secondaires », « autorisant des dépenses importantes en fonctionnement » et des « investissements…beaucoup plus élevés » que dans les communes « normales » et en particulier voisines, se sont traduits par des budgets aussi déséquilibrés et un endettement aussi démesuré.

Madame le Maire dit volontiers que « gérer c'est prévoir ».

Qu'a-t-elle donc prévu pour la Commune et comment l'a-t-elle gérée ?

B) Les « changements » issus des décisions judiciaires et des rapports 2010 (en cours de publication) de la chambre régionale des comptes

1) PROMABA

Alors que le rapport de la chambre régionale des comptes n'est toujours pas public dans l'attente de sa lecture en Conseil municipal, mais qu'il est parfaitement connu de la Commune par ses communications provisoires successives, la municipalité a décidé

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

d'anticiper sur les constats des désordres de gestion de la SEM qu'il contient et, en quelque sorte, de « faire disparaître le corps » sans bruit.

Elle le fait sans aucunement tenir compte ni même évoquer l'arrêt du 3 décembre 2009 de la Cour administrative d'appel de Marseille, qui confirme le jugement du tribunal administratif du 13 mars 2009 et qui annule la convention de la PROMABA avec la Commune en annulant la délibération de 2006 qui l'a autorisée.

Elle ne défère pas aux injonctions judiciaires correspondantes et ne règle évidemment pas non plus les problèmes contractuels, administratifs et comptables afférents.

Le but est quadruple :

- *faire passer aux yeux des électeurs ce changement de « porteur de projet » pour une décision municipale volontaire et raisonnée ;*
- *constituer pour les mêmes un pare-feu contre les carences et les fautes relevées et pouvoir exprimer « nous l'avions prévu et nous avons modifié le point soulevé » ;*
- *ne pas se laisser dicter les modifications à apporter par les autorités de contrôle, afin de demeurer dans l'à-peu-près voire dans l'illégalité ;*
- *reprendre pour l'avenir les mêmes antiennes sous l'aspect de la nouveauté, dans des structures différentes et en les habillant.*

Le transfert des activités de la PROMABA à l'Office municipal de tourisme a été autorisé par la délibération n° 65 du Conseil municipal du 10 décembre 2009, alors que le devenir de la PROMABA comme les modalités du transfert n'avaient nullement été discutées entre les élus non plus que précisés audit Conseil.

De même, la situation comptable à l'égard des subventions annuelles de 1,3 à 1,6 millions d'euros qui avaient été concédées à la SEM et que les décisions judiciaires avaient rendues illégales n'a pas été réglée.

Puis, le lendemain 11 décembre, le Comité de direction de l'Office de tourisme s'est réuni à la hâte pour adopter de nouveaux statuts et les dispositions administratives et comptables concomitantes propres à faire face à ses nouvelles missions à venir.

Ainsi, le Conseil municipal a été mis, une fois de plus, devant le fait accompli et contraint d'avaliser dans la précipitation l'enterrement de 1ère classe d'une Société qui avait beaucoup servi mais qui était devenue compromettante.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Après avoir porté ces illégalités à la connaissance de Monsieur le Préfet par lettre recommandée avec AR du 11 décembre 2009, j'ai formé le 8 janvier 2010 un recours pour excès de pouvoir contre la délibération litigieuse, ainsi que corrélativement contre les délibérations du Comité de direction de l'Office, qui contenaient déjà plusieurs irrégularités.

Les dispositions litigieuses relevées en 2004 puis en 2009 dans les rapports de la Chambre régionale des comptes survivront ainsi à ce transfert, malgré les décisions judiciaires et les mises en causes administratives; elles perdureront sans doute discrètement dans la nouvelle gestion, qui s'annonce peu réglementaire et peut-être tout autant illégale :

- *l'activité principale de la PROMABA était l'organisation d'animations et de spectacles, qui représentaient 75% de ses dépenses pour un montant très important (1,7 millions d'euros en 2007). Ce point essentiel ne figure pas dans l'article 1er des nouveaux statuts de l'Office pour compter du 1er janvier 2010 (délibération n° 2 du Comité). Il est donc permis de se demander qui en sera désormais chargé, sachant que les contrats d'artistes et autres prestations de spectacle étaient jusqu'alors négociés tacitement pour le compte de la PROMABA par quelqu'un de totalement étranger à la Société et à la municipalité, grassement rémunéré. Bénéficiera-t-il désormais d'un contrat commercial particulier, pour quelle rémunération ?*

- *comme auparavant, le comptable de la Commune se trouve nommément désigné régisseur appointé des régies de recettes et d'avances de l'Office (délibérations n° 3 à 6). Il est permis de souhaiter qu'il ne continue pas de percevoir des indemnités supérieures à celles prévues par son contrat, comme l'a dénoncé la Chambre régionale des comptes dans le cadre de ses investigations sur la PROMABA ;*

- *il semble en outre que ce sera lui (quoique son nom ne figure pas explicitement dans la délibération) qui, comme à la PROMABA, tiendra le demi-emploi permanent de chef comptable de l'Office de tourisme, rémunéré à l'indice 4680 (délibération n° 9 du Comité). Cette situation de double emploi public a pourtant été dénoncée depuis des années par les contrôles officiels effectués sur les SEM de la Commune ;*

- *enfin et en général, aucun débat contradictoire au niveau du Conseil municipal sur la politique en matière de tourisme, aucun contrôle externe de la gestion de l'Office n'est prévu, là aussi comme auparavant.*

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Au plan de la bonne règle administrative et de la cohérence de gestion, je prends acte « de la volonté exprimée par la Commune de dissoudre la PROMABA », en souhaitant qu'elle soit plus tenace et plus efficace que celle invoquée depuis des années pour sa société jumelle, la SEMETA.

2) SEMETA

Cette SEM n'a plus d'activité depuis longtemps et la Chambre régionale des comptes de 2004 s'était déjà interrogé sur son maintien.

Sa raison d'être depuis au moins six ans réside dans le seul salaire de son unique employée, également employée par la PROMABA qui y contribue. En réalité, elle est utilisée essentiellement par le Directeur des services techniques de la Commune, auprès duquel elle est mise à disposition. Elle est en poste à la SEMETA depuis plus de 25 ans.

Il est très peu probable que cette SEM totalement inutile pour l'intérêt public soit rapidement dissoute, malgré les recommandations et les avis unanimes à son sujet…y compris de Madame le Maire.

Une telle situation immuable est caractéristique de la politique communale de privilège des intérêts particuliers sur l'intérêt général.

Il est tout aussi improbable que les dirigeants actuels de la SEM, qui sont des élus, entament des procédures afin de mettre en cause l'action de leurs prédécesseurs, pourtant sévèrement dénoncée par le rapport de la Chambre régionale des comptes à paraître.

Les fautes délibérées dénoncées, qui sont aussi des infractions au sens du Code pénal, à savoir des délits de prises illégales d'intérêts et de favoritisme –notamment dans le cadre de la vente des parcelles de terrain des ZAC réalisées successivement-, ainsi que les illégalités commises au plan administratif -qui rendent certaines opérations foncières personnelles caduques-, ont ainsi bien peu de chance d'être poursuivies sur initiative communale, ou encore à la diligence des autorités de tutelle sur la base des antécédents connus.

D'ailleurs, le temps écoulé et le temps tout court joue en faveur de leurs bénéficiaires et nombre d'infractions sont déjà prescrites, ou le deviendront avec quelques artifices de procédure adaptés.

Rien ne semble donc devoir non plus changer pour ce satellite de la Commune, si ce n'est la remise en ordre de la gestion administrative et comptable qu'impliquent les très nombreuses observations de la Chambre régionale des comptes, si les dirigeants actuels veulent bien s'y atteler et surtout si Madame le Maire le veut bien.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

3) Commune

« Les relations étroites entre la Commune et ses SEM » assorties « de nombreuses carences de gestion » relevées par le présent rapport, leur administration par les mêmes élus, ne laissent pas augurer non plus des modifications importantes dans la gestion communale proprement dite pour les années à venir, malgré les mises en garde administratives, les injonctions, les jugements et les contestations de tous ordres.

Des délégations du Conseil municipal particulièrement vastes, généreuses et incontrôlées permettent à Madame le Maire d'agir à sa guise, en faisant seulement « acter » ses décisions omnipotentes sans vote et sans discussion possible par le Conseil municipal.

Elles sont tout particulièrement contestables en matière d'action en justice et de recours à l'emprunt.

Madame le Maire a obtenu de son Conseil le droit d'ester comme bon lui semble, y compris auprès des instances de niveau supérieur après les nombreuses condamnations infligées à la Commune par ses initiatives judiciaires, de choisir ses conseils pour chaque cause et de les rémunérer discrétionnairement selon des critères qui lui sont propres, le tout sans le moindre contrôle, en cours d'action ou a posteriori. Elle en use abondamment comme indiqué plus avant (I, B, 10), sept procédures par exemple ayant été initiées et sept avocats choisis au cours des deux derniers mois de 2009.

Je viens précisément de déposer un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif contre ces pratiques régaliennes et illégales.

Il en est de même pour ce qui est des emprunts, auxquels Madame le Maire prend la décision d'avoir recours discrétionnairement, en choisissant d'une façon identique l'organisme bancaire prêteur.

Elle vient ainsi de décider en décembre 2009 d'un nouvel emprunt de 3 millions d'euros sans avoir en aucune manière sollicité l'avis du Conseil municipal, qui en « prendra acte » lors du prochain conseil seulement.

Pourtant, l'endettement de la Commune est particulièrement inquiétant. Il est dénoncé depuis plus de six ans et il a été augmenté par les emprunts de ces dernières années. Il est délicat pour un élu mal informé de le situer précisément mais je pense qu'il doit s'élever au moins à environ une fois et demi les recettes budgétaires annuelles communales.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Lorsque ce sujet est abordé –timidement-, Madame le Maire répond avec assurance que la Commune ne fait qu'imiter la politique budgétaire de l'Etat et que c'est le prix à payer pour avancer municipalement.

La seconde affirmation est manifestement mensongère car d'une part aucun changement d'importance, de nécessité indiscutable et au profit de l'intérêt général, n'a été initié depuis plus de dix ans, d'autre part il serait difficile de trouver pratiquement dans les investissements communaux de ses deux mandats une justification tangible à l'augmentation régulière de l'endettement.

Cet endettement a une tendance exponentielle, due à un défaut de maîtrise caractérisé des dépenses de fonctionnement. Il est d'autant plus contestable sur le principe qu'il a pour origine lesdites dépenses et en particulier celles de nature somptuaire – dont les réunions « festives »-, effectuées dans un but purement électoraliste.

Le déficit budgétaire a été creusé par des dépenses de peu d'utilité dans le contexte qui devrait être contraint de sa gestion financière.

Ainsi, la Commune a fait construire en 2009 un projet artistique de la mandature précédente, la Maison des arts, pour environ 500 000 euros et fait réaliser la même année, –par un artiste proche parent d'un conseiller municipal-, puis acheté une statue moderne monumentale pour près de 100 000 euros ; elle constituait d'ailleurs la seconde acquisition en un an et demi auprès du même artiste. L'acquisition de 2009 a fait l'objet d'un recours d'une association devant le Tribunal administratif.

En revanche, les dépenses utiles et indispensables prévues pour 2009 en matière de protection du littoral, formalisées par des offres de marchés publics –dont certains ont connu un début de contractualisation-, n'ont vu aucun commencement de réalisation : création de brises lames en mer, pose d'un géotube textile pour protéger les abords du paquebot ensablé Lydia.

D'une manière générale, la totalité des grands projets communaux d'intérêt public, -annoncés à grand renfort de trompes lors des campagnes électorales successives-, sont administrativement au point mort. Cet enlisement est dû aux rapports distants ou exécrables avec les Services de l'Etat, les partenaires publics et les Maires des Communes voisines, tous en délicatesse personnelle avec Madame le Maire, mais aussi en raison du défaut de moyens budgétaires pour les réaliser.

Sur ces bases financières et administratives peu communes et peu orthodoxes, je m'étonne que le « dispositif d'alerte mis en place par les Préfectures et la Direction générale des finances publiques » et cité dans

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

le présent rapport n'ait pas été mis en œuvre, ou bien n'ait pas fonctionné pour notre Commune.

Conclusion

Les pratiques municipales de la Commune de Le Barcarès sont de type clanique et, selon certains, de type mafieux. Il se dit également que c'est une zone de non-droit, ce qui est sans doute exagéré.

Je n'ai jamais connu un tel climat politique et un ensemble de pratiques municipales dévoyées comparable dans les très nombreuses Communes avec lesquelles j'ai professionnellement collaboré au cours de ma carrière dans tout l'hexagone.

Pourtant, j'ai trouvé en me retirant dans le département des caractéristiques municipales identiques dans la Commune jumelle de Saint-Cyprien, que je connais bien désormais. J'ai notamment pu faire ce constat lors d'une enquête publique que j'y ai effectué en tant que commissaire enquêteur il y a quelques années.

Autre point commun et peut-être source de faiblesse structurelle identique, Saint-Cyprien elle aussi a été dynamisée touristiquement par la Mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon – Mission Racine- dans les années soixante-soixante dix. Elle aussi a connu grâce à l'Etat une croissance considérable, sans doute mal maîtrisée.

Chacun connaît maintenant l'ampleur des dévoiements des pratiques de son ancienne municipalité. Leurs conséquences pénales et administratives ont eu une audience nationale.

Pour ce qui concerne ma propre Commune, un fonctionnaire régional spécialisé m'a confié que la politique et les pratiques administratives officielles et occultes de la municipalité de Le Barcarès s'apparentaient ou étaient identiques à celles de la Commune de Pont-Saint-Esprit dans le Gard, dont on connaît publiquement depuis peu également l'étendue des turpitudes municipales et la situation budgétaire catastrophique.

Ce constat extérieur et impartial n'a pas manqué de m'inquiéter.

Je ne souhaite pas que Le Barcarès connaisse au final le sort de Pont-Saint-Esprit, mais je ne vois de l'intérieur aucun moyen d'endiguer efficacement le processus en marche.

Je demande donc officiellement aux pouvoirs publics de prendre en compte la situation présentement exposée, dans l'intérêt des habitants de la Commune comme dans l'intérêt général.

A la suite d'une ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Paris du 2 avril 2010, la procédure engagée par Mme la maire du Barcarès se poursuit afin de déterminer le caractère diffamatoire de certains propos contenus dans la réponse de l'ancien Président de la SEMETA

Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais)

PRÉSENTATION

Depuis 2002, la commune d'Hénin-Beaumont (28 000 habitants) fait face à des difficultés financières chroniques. Elle a apuré en 2005 un déficit de 12,4 M€ constaté en 2003 (38% des recettes), mais la situation s'est dégradée dès la fin des procédures de contrôle budgétaire et à l'approche des élections municipales. Après celles-ci, le déficit à résorber a été chiffré à 12,7 M€ à la fin du premier semestre 2008 et s'est finalement établi à 13,5 M€ (35% des recettes) à la fin de l'année 2008, en dépit des hausses d'impôts répétées (+45% en 2004 ; +11% en 2008 ; +8% en 2009) et des mesures de redressement préconisées entre 2002 et 2009.

Il s'agit à certains égards d'un cas d'école des interventions possibles des juridictions financières auprès d'une collectivité. Ces interventions résultent du code général des collectivités territoriales (CGCT) et du code des juridictions financières(CJF). La gravité de cette situation a conduit la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais (CRC NPDC) à mettre en œuvre la plénitude de ses compétences sur une période ramassée (2008-2009) : en contrôle budgétaire (douze avis budgétaires), en examen de la gestion (deux rapports thématiques à six mois d'intervalle) ainsi qu'en examen juridictionnel des comptes (un réquisitoire de gestion de fait par le procureur financier près la CRC NPDC), en coordination avec les services de l'État.

Ces contrôles ont précédé la révocation du maire par décret du 29 mai 2009, sanction exceptionnelle, tant par sa nature (sans précédent en métropole depuis la décentralisation) que par les raisons qui l'ont justifiée (mauvaise gestion budgétaire et refus répété de prendre en compte les recommandations de la CRC et du préfet)[189].

Ces modalités d'intervention, conjuguées, ont montré les conditions de leur efficacité : les mesures, même énergiques, prises sur proposition de la chambre régionale des comptes dans le cadre des procédure de contrôle budgétaire pour combler un déficit important, ne débouchent pas sur un redressement durable si les modalités de gouvernance et de contrôle interne qui ont permis ces dérives ne sont pas réformées. Or, les juridictions financières n'ont pas le pouvoir, dans le cadre de leurs compétences actuelles, de contraindre à de telles réformes ou de sanctionner la persistance des infractions au droit budgétaire et comptable. Toutefois, la fonction d'analyse, d'alerte et d'information dévolue à la juridiction financière peut contribuer à une intervention volontariste et coordonnée des services de l'État.

I - Une situation structurellement déséquilibrée, masquée par des manquements à la sincérité des comptes

Des insincérités et des choix délibérés dans la gestion expliquent que la commune d'Hénin-Beaumont ne soit jamais réellement sortie de la crise financière en dépit de l'intervention de la CRC de 2003 à 2006. L'ampleur des déficits a conduit à une impasse de trésorerie compromettant la continuité des services communaux. Au début de l'année 2009, faute de moyens juridiques imposant d'autorité des mesures structurelles de redressement, plus de six mois de factures impayées aux fournisseurs s'étaient accumulées et le déficit encore à résorber représentait plus d'un an de recettes fiscales.

189) Le décret de révocation fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

A - La mise en évidence de déficits cumulés grandissants à résorber depuis 2002 (25 M€)

1 - 12,4 M€ de déficit consolidé à résorber entre 2003 et 2006

Saisie par le préfet du Pas-de-Calais en septembre 2003 des comptes 2002 de la commune d'Hénin-Beaumont, la chambre avait constaté un déficit représentant plus de 30 % des recettes de fonctionnement de la commune (le seuil de saisine par le préfet s'établissant au dessus de 5%).

La résorption du déficit de 12,4 M€ a été obtenue en 2005 notamment par la hausse des impôts (+45% dont +85% du taux de la taxe d'habitation) et des cessions de patrimoine massives (10,5 M€ en 2004 et 2005). Constatant en 2006 le retour à l'équilibre, la CRC avait formulé des réserves, motivées par la persistance d'insincérités budgétaires, et souligné la nécessité de la poursuite des mesures d'économie en dépenses de fonctionnement.

En dépit de conseils répétés de la CRC (cinq avis budgétaires et un examen de la gestion) entre 2003 et 2006, la situation financière d'ensemble de la commune ne s'est pas assainie durablement : le conseil municipal a décidé en 2006 et 2007 de réduire les taux d'imposition, diminuant ses recettes fiscales de 1,5 M€, sans qu'aucune recette nouvelle pérenne ou mesure d'économie ne viennent en compensation. Au contraire, les charges courantes se sont aggravées, notamment par des recrutements massifs d'agents titulaires et de vacataires, les portant à plus de 20% au-delà de la moyenne des communes comparables.

2 - Un déficit de fonctionnement de 13,4 M€ à résorber en 2009

Le préfet ayant transmis à la CRC le budget de l'exercice 2008 en raison de recettes d'investissement jugées infondées, le CRC a mis à jour, en juin 2008, des pratiques comptables insincères multiples, des surévaluations de recettes et sous-estimations de dépenses, conduisant à un déséquilibre global estimé à 12,8 M€ (35% des recettes), soit un niveau supérieur à celui de 2002. Un plan de redressement sur quatre ans, jusqu'en 2011, a été établi, comportant une augmentation des recettes fiscales (+11%) et des mesures structurelles d'économie.

Cependant, comme l'a constaté la CRC dans son avis du 12 décembre 2008, la ville a intégralement absorbé dans des dépenses nouvelles l'augmentation des impôts qui était destinée à contribuer à la résorption du déficit, dans le cadre du plan de redressement.

L'absence de mise en œuvre des mesures structurelles d'économie, en contradiction avec les engagements pris en 2008, a aggravé la situation, portant le déficit total à apurer en 2009 à 13,4 M€, soit un an de recettes fiscales. Constatant cette situation dans l'avis du 8 juin 2009 portant sur le budget 2009, la CRC a préconisé une augmentation supplémentaire de +8% de la fiscalité et un nouveau plan de redressement, prolongé jusqu'en 2012, sur lequel s'est fondé le préfet pour régler le budget, en substitution du conseil municipal.

En l'espace de six ans, la commune s'est trouvée confrontée à la nécessité de devoir trouver les ressources nécessaires pour apurer des déficits de fonctionnement et d'investissement de plus de 25 M€ (65% des recettes), avec une capacité d'autofinancement négative.

B - Les causes du déséquilibre et les conséquences

Dans ce cas précis, la nature du déséquilibre a évolué d'une situation de nature ponctuelle à des causes structurelles, les dépenses récurrentes excédant les capacités financières de la commune, malgré les mises en garde. Plus encore, la recherche d'économies de court terme a conduit à une structure d'endettement recelant des risques majeurs. De la conjugaison de ces facteurs a résulté l'impossibilité pour la commune de faire face à ses dépenses et l'accumulation d'impayés, faute de trésorerie.

1 - Des erreurs et des fautes de gestion coûteuses

Les difficultés identifiées en 2003 et 2004 résultaient pour l'essentiel d'un financement insuffisant de l'investissement. Les déficits cumulés d'investissement ont pu être résorbés par des ressources non récurrentes (cessions immobilières) et une augmentation de la fiscalité limitée dans le temps. Mais les orientations budgétaires retenues dès 2006 par la commune, à savoir l'engagement de dépenses nouvelles de fonctionnement simultanément à des diminutions de la pression fiscale, se sont avérées en contradiction avec la nécessité d'un rétablissement de la capacité d'autofinancement (CAF).

En dépit des recommandations de la CRC appelant à des mesures d'économie, les marchés de fourniture de service (gardiennage et vidéosurveillance, parcs et jardins, entretien des bâtiments et voiries, communication) ont mobilisé des sommes croissantes (+80% par rapport à 2003) ; dans le même temps, les recrutements d'agents titulaires et de vacataires dans ces mêmes domaines (police municipale, services techniques) se sont multipliés et ont porté les charges de personnel à des

niveaux jamais atteints (61% des charges, soit +72% par rapport à 2003), excédant largement les ressources de la commune, stagnantes.

La nature même des nouvelles dépenses a ainsi contribué à ce que le déséquilibre devienne structurel en section de fonctionnement, donc non résorbable par des recettes ponctuelles.

Par ailleurs, les choix de l'équipe municipale ont entrainé des surcoûts significatifs : le refus de se conformer à des décisions de justice a coûté plusieurs dizaines de milliers d'euros infligés par voie d'astreintes, sans compter les intérêts moratoires de plusieurs centaines de milliers d'euros résultant des retards de paiement des fournisseurs et des charges sociales. Des choix discutables ont compromis les chances de cession de certains des terrains et bâtiments de la ville, conduisant à des différés de recettes, voire à des surcoûts supplémentaires.

Enfin, la commune a cherché à diminuer ses charges d'emprunts « visibles » en renégociant massivement sa dette (40 M€ d'encours en 2009) à partir de 2004. Il en est résulté des économies de court terme (évaluées en charge d'intérêt à 380 K€ par les établissements bancaires), en contrepartie, d'une part, d'un allongement général des durées de remboursement, ce qui se traduit par un renchérissement de long terme et, d'autre part, de la souscription, pour 75 % de son encours, d'emprunts « structurés », dont 40% hautement risqués. D'ores et déjà, le surcoût final de ces formules d'emprunt est évalué à environ 5 M€, selon une étude réalisée pour la ville début 2009.

2 - Une impasse de trésorerie mettant en péril le fonctionnement courant de la collectivité

La dégradation de la situation financière de la ville depuis 2006, tous budgets confondus, a pour conséquence mécanique des difficultés croissantes de trésorerie. Ponctuellement en 2007, et de manière continue depuis mars 2008, la ville n'a pas été en mesure de faire face dans les délais prescrits à ses engagements et dettes exigibles, en dépit de la mobilisation de plus de 2,2 M€ de lignes de trésorerie. Au plus fort de la crise, fin 2008, les factures de fournisseurs impayés dépassaient ainsi 9 M€, ce qui correspondait à des délais de paiement de plus de six mois.

C - Les obstacles au redressement

Le redressement de la situation s'est heurté à plusieurs obstacles : sur le fond, la commune n'a pas mis en œuvre les engagements pris. Simultanément, les pratiques budgétaires et comptables ont longtemps faussé les résultats, ce qui a compliqué la prise de connaissance de la gravité de la situation par le conseil municipal, celui-ci étant en outre informé tardivement des avis et rapports de la CRC.

1 - Des pratiques masquant la dégradation financière

Les efforts conduits afin de mettre un terme à la pratique des reports de charges (cavalerie budgétaire) ou de surévaluation insincère des recettes budgétaires n'ont pas été poursuivis au-delà de la première période de contrôle budgétaire (2003-2005).

Un volume croissant de factures a ainsi été reporté d'année en année : pour exemple, plus de 2,2 M€ de dépenses relevant de 2007 ont été imputés indûment sur l'exercice 2008, faisant ainsi apparaître à tort une capacité d'autofinancement positive (+100 K€) pour 2007. En complément, les budgets présentés au conseil municipal comportaient en 2007, 2008 et 2009, des recettes surévaluées et des dépenses sous-estimées, afin de maintenir artificiellement une présentation équilibrée.

Par ailleurs, entre 2004 et 2008, de nombreux personnels ont été transférés dans des structures dépendant financièrement pour l'essentiel de la commune (caisse des écoles, centre communal d'action sociale), sans que les recettes correspondantes leur soient attribuées. Les charges courantes de la commune ont ainsi été provisoirement allégées car ces structures ont mécaniquement fait apparaître plus tardivement, en 2009, respectivement 1 M€ et 300 K€ de déficits que la commune devra finalement contribuer à résorber.

Par ailleurs, la commune a conservé en 2006 un legs d'un particulier de près de 2 M€, en fait destiné au centre communal d'action social, améliorant ainsi artificiellement ses résultats.

Dès 2006 et en dépit des engagements pris par la ville, les atteintes à la fiabilité des comptes ont masqué la gravité de la situation et retardé les prises de décisions pour rétablir l'équilibre. L'assemblée délibérante ne disposait plus d'états financiers et budgétaires fiables à même de l'alerter sur l'ampleur de ces dérives.

Le conseil municipal a, de plus, été tardivement destinataire des avis et rapports de la CRC, du fait de la maîtrise de sa convocation par le maire : l'avis rendu en juillet 2008 n'a été communiqué qu'en octobre, le conseil municipal de septembre ayant été annulé ; les avis de novembre et décembre 2008 n'ont été communiqués que le 30 janvier 2009, le conseil municipal prévu fin décembre ayant été annulé ; enfin, le rapport d'observations définitives, communiqué le 23 mars 2009, a été rendu public le 30 mars 2009, mais n'a été inscrit à l'ordre du jour que sur intervention de la sous-préfecture : les conseillers municipaux n'en ont eu communication que l'avant-veille du conseil municipal.

2 - La non mise en œuvre des mesures de redressement

Le rétablissement de l'équilibre constaté en juin 2006 n'a été que temporaire car la seule augmentation de la fiscalité ne suffit pas si des réformes de structures ne sont pas simultanément entreprises, point sur lequel la CRC avait alerté à plusieurs reprises la collectivité, en 2006 et en 2008. Contrairement aux engagements pris alors vis-à-vis de la CRC, aucune des mesures prévues n'a été mise en œuvre : qualification des équipes de direction et d'encadrement, mise en place d'un contrôle interne de gestion, limitation des charges de personnel.

Les dysfonctionnements identifiés résultent de défaillances de contrôle interne des services et d'un grave problème de gouvernance : l'assemblée délibérante n'a pas été pleinement en capacité d'exercer sa compétence budgétaire et de contrôler effectivement l'action du maire. Dès lors, fin 2008, les recettes nouvelles résultant de l'augmentation de la fiscalité et des mesures d'économies imposées dans le budget réglé par le préfet ont été intégralement absorbées par des dépenses nouvelles de personnel, engagées au-delà des autorisations de crédits budgétaires. Le redressement n'a pas été mis en œuvre ; au contraire, la situation s'est aggravée.

II - Une dérive qui n'a pu être enrayée que par des interventions coordonnées et énergiques des institutions de l'État

L'accumulation d'erreurs de gestion et de décisions budgétaires inappropriées a conduit à ce que toutes les dispositions légales et règlementaires existantes aient dû être mises en œuvre en 2008 et 2009 pour y mettre un terme. Ce terme peut cependant apparaître tardif, ce qui résulte de l'état actuel du droit.

A - Les interventions des juridictions financières

La CRC a été en situation d'utiliser tous les moyens juridiques à sa disposition pour contribuer au redressement de la collectivité :

- contrôle budgétaire : le préfet du Pas-de-Calais ayant saisi la CRC chaque fois que les textes le lui permettaient au vu des informations disponibles, douze avis budgétaires ont été émis, motivés par le déséquilibre du budget prévisionnel (article L. 1612-5 du CGCT), le déficit excessif des comptes des années antérieures (article L. 1612-14 du CGCT) et des demandes d'inscription de dépenses obligatoires émanant de fournisseurs impayés (article L. 1612-15 du CGCT) ;

- examen de la gestion (article L. 211-8 du CJF) : deux rapports thématiques ont été établis à six mois d'intervalle, transmis dès le stade provisoire au préfet ainsi qu'au procureur de la république, l'un uniquement consacré à la situation financière et à l'endettement alertant sur les risques de cessation de paiement, l'autre s'attachant à des thématiques plus profondes de gestion expliquant les dérives observées : gouvernance et gestion des personnels, gestion du patrimoine, processus d'achat public, pompes funèbres municipales ;

- pouvoirs juridictionnels : le procureur financier près la CRC a pris un réquisitoire de gestion de fait ; en outre, le comptable a pleinement utilisé les pouvoirs à sa disposition (rejets de plus de 10% des mandats) résultant de la responsabilité personnelle et pécuniaire dont il a à répondre devant le juge des comptes.

L'ensemble de ces démarches s'est opéré en coordination avec les autres services de l'État, services préfectoraux, services de la comptabilité publique et fiscaux.

Toutefois, en l'état actuel du droit, les fautes de gestion graves et réitérées d'un ordonnateur élu ayant entraîné des préjudices importants pour une collectivité ne sont pas susceptibles d'être déférées à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

B - Les perspectives de rétablissement de la situation

1 - La suspension puis la révocation du maire

Le rapport public annuel de la Cour des comptes avait proposé en février 2009 que puisse être engagée la responsabilité de l'ordonnateur en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement, pouvant menacer le fonctionnement de la collectivité et affecter durablement la situation de la population concernée[190].

En l'occurrence, il s'est confirmé simultanément que le maire d'Hénin-Beaumont se trouvait dans ce cas : responsable par ses manquements et, notamment, par l'engagement de dépenses nouvelles en dépassement du budget arrêté par le préfet, de l'aggravation de la situation des finances municipales et de la quasi cessation de paiement de la commune.

Le 25 mars 2009, après communication d'un rapport d'observation définitif (ROD) de la CRC, le préfet a notifié au maire les griefs qui pouvaient lui être faits : d'une part, la détérioration de la situation financière de la commune depuis de nombreuses années en dépit des mesures de contrôles budgétaires répétées pour déficit excessif et déséquilibre budgétaire, d'autre part, l'absence de suite donnée aux recommandations de modération des dépenses et de rigueur comptable formulées par les services préfectoraux, les services de la comptabilité publique ainsi que par la CRC dans ses avis budgétaires et dans ses rapports d'observations définitifs.

A cet égard, le maintien de pratiques comptables et budgétaires (absence de comptabilité d'engagement, insincérité budgétaire) contraires aux dispositions du CGCT (L. 2342-2, L. 1612-5), malgré les alertes de la CRC et du Préfet, a été souligné.

Au vu des réponses apportées, le préfet a considéré que les faits reprochés correspondaient à des manquements du maire aux obligations inhérentes à sa fonction, justifiant l'application de la procédure de suspension voire de révocation de ses fonctions, en application de l'article L. 2122-16 du CGCT. Ainsi, sur proposition du préfet, le maire a été suspendu par arrêté du 29 avril 2009 du ministre de l'intérieur, puis révoqué, par décret du 28 mai 2009 du Président de la République pris en conseil des ministres, en raison des « *graves négligences (…) dans l'établissement des documents budgétaires et dans la gestion des biens*

190) Cour des comptes – rapport public annuel 2009 – les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales

communaux [et du refus] de manière répétée de prendre en compte les diverses recommandations émises par la chambre régionale des comptes et par le préfet ».

Le recours à une telle procédure administrative de révocation d'un maire, de surcroît fondé sur des manquements comptables et budgétaires, est sans précédent en métropole depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation. Toutefois, en première instance, l'arrêté de suspension a été annulé par jugement du tribunal administratif du 20 octobre 2009 pour défaut de motivation.

2 - L'adoption de réformes de structure suivies de près selon un périmètre élargi

Après la révocation du maire et la démission de la plupart des conseillers municipaux, une nouvelle équipe municipale a été élue.

En application de l'article L. 2312-2 du CGCT, le conseil municipal peut décider de voter le budget par article comptable et, plus encore, de spécialiser les crédits par article : dans un tel cas, le maire ne peut effectuer des virements d'article à article et seul, le conseil municipal sera à même de modifier les autorisations budgétaires. C'est à quoi le conseil municipal s'est résolu dans sa séance du 21 septembre 2009.

Par ailleurs, l'administration communale a été réformée en mettant en place les prémices d'un véritable contrôle interne et de gestion. Les processus d'achat ont été formalisés dans un guide de procédure de la commande publique. Le contrôle préalable des crédits disponibles par service et article comptable a été institué avant toute nouvelle dépense, posant les bases d'une comptabilité d'engagement. La plupart des marchés de prestations de services redondants avec les services fournis par les agents municipaux ont été revus ou supprimés ; des économies ont été recherchées dans tous les domaines.

En outre, grâce aux saisines du préfet, les procédures de contrôle budgétaire ont été élargies en 2009 au centre communal d'action sociale ainsi qu'à la caisse des écoles, sur le fondement de budgets votés en déséquilibre. La mise à jour des insincérités affectant ces organismes a permis de prendre la mesure des déficits cachés de la commune et donc, d'engager une démarche exhaustive d'analyse et d'économies.

CONCLUSION

Au delà de ses spécificités, le cas de la commune de Hénin-Beaumont fournit un exemple d'une situation financière très dégradée pour laquelle les dispositifs juridiques de contrôle budgétaire présentent des limites manifestes, car le redressement se heurte à des difficultés liées à la gouvernance de la collectivité : un système d'information comptable et financière lacunaire, des procédures insuffisamment formalisées, des contrôles internes inexistants, une administration municipale sous-encadrée, une assemblée délibérante qui n'assume pas pleinement ses compétences mais surtout, un exécutif rétif à réformer sa gestion et à mettre en œuvre les recommandations de la chambre.

Dans ce cas, les mesures ponctuelles, destinées à rééquilibrer le budget, proposées par les juridictions financières et, le cas échéant, imposées par le préfet, n'apportent qu'une solution partielle et un répit provisoire. Ainsi, malgré une augmentation de 85% de la taxe d'habitation en 2003, les comptes de la commune de Hénin-Beaumont présentaient à nouveau, en 2008, un déficit plus important encore.

Le redressement impliquait la mise en œuvre de mesures structurelles et une modification profonde de la gouvernance de la collectivité. En l'espèce, l'expertise et la réactivité de la chambre régionale des comptes, la coordination et la détermination des institutions de l'État ont permis de s'engager sur cette voie.

Les sanctions administratives prises à l'encontre de l'ordonnateur – révocation du maire – présentent un caractère très exceptionnel.

Se trouve ainsi confirmée la pertinence de recommandations déjà formulées pour la prévention des dérives des finances locales dans le rapport public annuel de 2009 de la Cour des comptes. En effet :

1- il est crucial de détecter en amont les difficultés financières : les défauts de sincérité ont masqué trop longtemps l'ampleur et la gravité de la situation, ce qui conduit à souligner l'importance des dispositifs permettant d'améliorer et de garantir la qualité des comptes ;

2- il est également déterminant que l'information sur une situation dégradée soit au plus tôt rendue publique, ce qui conduit à souhaiter la publication obligatoire des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal ;

3- la responsabilité propre de l'ordonnateur, en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire, devrait pouvoir être sanctionnée directement par les juridictions financières, dans le cadre d'une procédure adaptée aux infractions et aux manquements dans le domaine de la gestion.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Vous m'avez transmis l'insertion relative à la situation de la commune d'Hénin-Beaumont, afin d'illustrer les « limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales ».

Au préalable, et sans minimiser la gravité de la situation d'Hénin-Beaumont, il convient d'insister sur le caractère exceptionnel de la situation de cette commune. Il faut rappeler qu'après les situations de crise qui ont marqué les années 1980-1990 le contrôle budgétaire s'est avéré à la fois réactif et efficace, grâce à la mobilisation tant des préfectures que des Chambres Régionales des Comptes, mais aussi, il faut le reconnaître, grâce à la volonté de redressement des collectivités elles-mêmes. Les cas de volonté manifeste de mise en échec de cette procédure demeurent fort heureusement, extrêmement rares.

La période suivant le renouvellement des équipes municipales est toujours celle où se révèlent les plus importants sinistres financiers. Plusieurs situations individuelles délicates (Hénin-Beaumont, Pont-Saint-Esprit qui a fait l'objet d'une insertion au rapport 2009 de la Cour), décelées récemment, ne remettent pas en cause la qualité de procédures de contrôle qui ont fourni la preuve de leur efficacité.

Le projet de rapport de la Cour appelle par ailleurs plusieurs observations de ma part.

1. La découverte tardive des difficultés financières de certaines communes résulte de pratiques budgétaires particulièrement contestables, rendant impossibles, dans le cadre juridique actuel, une véritable action de prévention de la part de l'Etat ou des Chambres Régionales des Comptes.

***11.** L'aggravation de la situation financière de la commune d'Hénin-Beaumont résulte de choix de gestion contestables*

La Cour a rappelé les éléments qui justifient cette appréciation :

- *budgets primitifs insincères en recettes (surévaluation des ressources), reports de charges visant à contourner le rattachement des charges à l'exercice (cavalerie budgétaire) qui ont justifié de multiples saisines de la chambre régionale des comptes par le préfet ;*
- *absence de reprise des résultats des gestions antérieures dans les années budgétaires suivantes, ce qui a altéré le respect du caractère annuel des budgets ;*

- *non-respect des délais d'information obligatoire du Conseil municipal en ce qui concerne les avis rendus par la chambre régionale des comptes sur la situation budgétaire de la commune ;*
- *non-respect des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.*

Comme le démontre la Cour, la situation déficitaire de la commune d'Hénin-Beaumont résulte d'abord et avant tout de choix très contestables de la part de la commune ainsi que l'absence de réelle volonté de redressement de sa situation financière, malgré les interventions répétées du contrôle budgétaire.

Par ailleurs et comme le souligne la Cour, en suivant un schéma contraire à celui d'un redressement des équilibres budgétaires, la commune a fortement augmenté ses frais de fonctionnement, et principalement ses charges de personnel, malgré une capacité à dégager des recettes des plus restreintes.

***12.** Les procédures de contrôles budgétaires n'ont été instaurées que tardivement au regard de la situation réelle de la commune.*

Le rapport de la Cour souligne le fait, compte tenu de ces conditions de présentation des budgets de la commune, que l'ampleur des difficultés de la commune n'a pas été détectée par l'exercice normal des contrôles. Il faut en effet reconnaître, que du fait notamment d'une « présentation apparemment équilibrée » des budgets d'Hénin-Beaumont, ni le comptable, ni la chambre régionale des comptes, ni les services de la préfecture n'ont été en mesure de remédier en temps utile à la dégradation des finances de la commune, malgré la mise en œuvre normale des procédures de contrôle budgétaire dès 2002.

Dans un cadre juridique où l'exécution du budget dépend finalement du seul ordonnateur de la commune, seuls l'allongement des délais de paiement des factures par la collectivité et la multiplication des impayés pour défaut de trésorerie permettaient l'intervention d'autorités extérieures à la commune.

« La cavalerie budgétaire » mise en oeuvre par la commune d'Hénin-Beaumont ne pouvait donc être mise à jour dans sa globalité que par la consultation du stock de factures impayées retenu dans les services de la commune elle-même. C'est le contrôle opéré sur place par la chambre régionale des comptes après la saisine du préfet en 2002 qui a permis en réalité d'évaluer de manière précise l'ampleur du déficit cumulé de la commune.

13. *Il existe peu de moyens efficaces pour contourner une volonté délibérée de masquer la réalité des comptes, sauf à aggraver les sanctions qui pourraient être prononcées contre les ordonnateurs qui ne sont passables, à ce jour, de la Cour de discipline budgétaire et financière que dans des conditions très restreintes.*

Tous les mécanismes de prévention des sinistres financiers qui existent (mis en place par l'administration ou mis en œuvre par les analystes des organismes financiers) reposent sur l'exploitation des documents budgétaires établis par les collectivités territoriales elles-mêmes. La procédure d'élaboration de ces documents budgétaires, leur forme, leur degré de précision, sont déterminées par des règles législatives ou réglementaires.

Si le cadre juridique applicable est particulièrement précis, la libre administration des collectivités territoriales n'autorise pas, hors situation avérée de déficit budgétaire, les administrations chargées du contrôle à intervenir dans l'élaboration de ces documents. On peut d'ailleurs établir un parallélisme avec les entreprises y compris les entreprises cotées dont les comptes sont présentés selon des normes standardisées et certifiés par des commissaires aux comptes – des exemples récents montrent bien la difficulté de l'exercice en cas de contournement des règles.

Pour pouvoir déceler préventivement les infractions à la législation constatées à Pont-Saint-Esprit ou à Hénin-Beaumont, très similaires, il conviendrait en effet de s'immiscer dans la gestion quotidienne des collectivités, objectif peu compatible avec la Constitution.

Dès lors, comme la Cour des comptes, le ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales considère qu'il convient de renforcer les sanctions contre les ordonnateurs qui, sciemment, sont convaincus d'avoir mis en place volontairement des dispositifs visant à contourner les règles budgétaires pour masquer la réalité de la situation financière de leur collectivité, notamment en ne procédant pas au rattachement des charges et des produits à l'exercice.

2. Le ministère de l'Intérieur partage également l'avis de la Cour sur la nécessité d'encadrer le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales en cas de situation financière dégradée

Si la prévention de l'apparition des situations financières dégradées semble difficile à améliorer dans les cas où l'ordonnateur et ses services organisent délibérément l'aveuglement des services de l'Etat chargés du contrôle en falsifiant les documents budgétaires, il existe en revanche plusieurs mesures qui pourraient être proposées au législateur afin de renforcer l'efficacité des mécanismes de redressement financier.

Les agissements de la commune d'Hénin-Beaumont comme ceux de Pont-Saint-Esprit ont mis à jour des failles dans le mécanisme, déjà revu en 1992, d'encadrement des pouvoirs budgétaires des collectivités territoriales dont la situation est soumise, pour avis, aux chambres régionales des comptes.

Aujourd'hui, l'exercice du contrôle budgétaire par les préfets et les chambres régionales des comptes ne représente pas une assurance certaine et absolue de la fin programmée des dérives financières et du retour à l'équilibre budgétaire. A ce titre, le cas d'Hénin-Beaumont est exemplaire (saisine en 2002 de la CRC par le préfet et persistance du déficit jusqu'en 2009).

***21.** Proposition : donner un fondement légal aux plans de redressement proposés par les Chambres régionales des comptes*

Lorsque des sinistres financiers sont révélés par les Chambres régionales des comptes, après saisine des représentants de l'Etat, les CRC sont souvent amenées à proposer un plan de redressement, soit annuel, soit pluriannuel. Ces plans de redressement font partie des préconisations qui peuvent être contenues dans les avis rendus par les Chambres. Elles n'ont donc pas d'autre valeur juridique que celle d'une recommandation et peuvent donc s'en écarter lors de l'exécution du budget des collectivités.

Il apparaît aujourd'hui préjudiciable au suivi à long terme des situations les plus délicates de s'en remettre à la seule bonne volonté des ordonnateurs locaux. Compte tenu de l'intérêt général supérieur que revêt le traitement des situations financières particulièrement dégradées, il pourrait être envisagé d'introduire le plan de redressement dans le droit positif afin d'en rendre les principales dispositions opposables. Ainsi, la transmission préalable obligatoire des décisions budgétaires adoptées pendant la durée de ce plan pourrait être envisagée afin d'en vérifier la conformité avec le plan de redressement.

Donner une force juridique contraignante à ces plans de redressement permettrait de restreindre considérablement la durée d'apurement des sinistres qui, comme dans le cas de la commune d'Hénin-Beaumont, peuvent persister de longues années après la mise en œuvre des mécanismes de contrôle budgétaire.

Ces plans de redressement pourraient être fixés par arrêté préfectoral après une procédure contradictoire qui préserverait les droits de la collectivité.

***22**. Proposition : arrêter les budgets des collectivités territoriales à un niveau de prévision qui permettrait un meilleur contrôle de son exécution.*

Les budgets des collectivités territoriales qui, à l'issue du contrôle budgétaire, sont arrêtés par les préfets sur les recommandations des CRC, sont souvent présentés dans leurs grandes masses financières et permettent donc, en exécution, d'effectuer des virements de crédits qui peuvent dénaturer la décision prise par le préfet. La présentation du budget réglé par le représentant de l'Etat par article permettrait de contraindre l'ordonnateur de la collectivité à demander au conseil municipal une nouvelle délibération budgétaire pour autoriser des virements d'article à article.

***23**. Proposition : transmettre systématiquement tous les documents budgétaires à la CRC pendant la durée d'application du plan de redressement*

Ainsi et comme le suggère la Cour, le code général des collectivités territoriales pourrait être utilement complété afin de rendre automatique la transmission de l'ensemble des décisions budgétaires à la CRC dès lors que ces décisions sont relatives aux exercices concernés par un plan de redressement après une saisine de la Chambre au titre de l'article L. 1612-4 dudit code. Dès lors, au titre d'un exercice budgétaire concerné, il n'y a, à mon sens, aucun obstacle à ce que l'ensemble des autres documents budgétaires de la commune soient également soumis au juge financier.

***24**. Proposition : encadrer le pouvoir fiscal et budgétaire de l'ordonnateur*

Il pourrait également être envisagé, lorsqu'un budget a été réglé par le préfet après avis de la Chambre Régionale des Comptes, de soumettre la commune à un dispositif exceptionnel et limité dans le temps de contrôle a priori des engagements. Afin de limiter le risque d'une dénaturation des décisions prises par le préfet sur recommandation des CRC, notamment dans le cadre d'un plan pluriannuel de redressement, il pourrait également être envisagé que les décisions budgétaires et fiscales prises dans ce cadre ne puissent être modifiées par les collectivités territoriales. Enfin, et à tout le moins, il serait souhaitable que soit expressément consignée par la loi l'impossibilité pour une commune de modifier des taux d'imposition arrêtés par le Préfet après avis de la Chambre Régionale des Comptes.

La possibilité de faire adopter des dispositions en ce sens au Parlement nécessite un travail approfondi en liaison avec les différents partenaires concernés et les associations d'élus. Ce travail est aujourd'hui indispensable afin de conserver au contrôle budgétaire son efficacité et sa pertinence.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Vous m'avez transmis l'insertion sur « Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'Hénin-Beaumont », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

Je partage l'analyse faite par la Cour au sujet de la situation des finances de la collectivité. Je relève également que les actions coordonnées des services de l'Etat et de la chambre régionale des comptes en direction de cette commune ont, en définitive, permis de mettre un terme à la dérive financière de celle-ci. En effet, les comptables publics successifs de la commune avaient bien mis en avant l'état préoccupant des finances communales au travers d'analyses financières. En outre, cette commune était suivie conjointement par les services préfectoraux et ceux de la Direction Générale des Finances Publiques, depuis plusieurs années, dans le cadre du dispositif du réseau d'alerte des communes en difficulté. A ce titre, les services de l'Etat avaient, à plusieurs reprises, rencontré le maire afin de le sensibiliser à la situation financière délicate de sa commune.

S'agissant plus particulièrement de la sincérité des comptes, vous relevez des pratiques budgétaires et comptables conduisant à fausser les résultats et à empêcher l'assemblée délibérante de disposer d'états financiers et budgétaires fiables et à même de l'alerter sur la situation de la collectivité.

Sur ces aspects, je précise que mes services se sont engagés depuis 2004 dans une démarche d'amélioration de la qualité des comptes locaux en partenariat avec les exécutifs locaux. Celle-ci donne des résultats très satisfaisants avec la grande majorité des collectivités. Toutefois, la fonction comptable étant partagée entre l'ordonnateur et le comptable, la qualité des comptes locaux dépend, en partie, de la volonté et des décisions de l'ordonnateur.

Un autre axe d'amélioration repose sur une sécurisation du dispositif de contrôle budgétaire et de suivi des plans de redressement. Sur ce point, j'ai rappelé au Ministre en charge des collectivités territoriales qu'il convenait de faire évoluer le code général des collectivités territoriales notamment pour s'assurer que les décisions des préfets qui font suite aux avis des chambres régionales des comptes ne soient pas remises en cause par des décisions contraires des organes délibérants.

Enfin, le projet de loi n° 2001 portant réforme des juridictions financières prévoit une nouvelle disposition (article L. 131-24) rendant les ordonnateurs et gestionnaires passibles de sanction en cas de manquement grave ou répété dans l'exécution de mesures de redressement.

RÉPONSE DE M. GÉRARD DALONGEVILLE
ANCIEN MAIRE D'HÉNIN-BEAUMONT
(DU 28 MARS 2001 AU 29 MAI 2009)

Vous m'avez communiqué l'insertion intitulée « Les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir les dérives des finances locales : le cas de la commune d'HENIN BEAUMONT (PAS DE CALAIS) » destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

J'ai l'honneur de vous communiquer en application de l'article R 136-1 du code des juridictions financières, la réponse dont Monsieur Gérard DALONGEVILLE souhaite la publication dans le rapport public annuel.

Sur la présentation

Il sera rappelé que la ville d'Hénin-Beaumont est la ville centre de la Communauté d'Agglomération Hénin-Carvin. (C.A.H.C), Communauté de 130.000 habitants. Elle offre un niveau de service aux habitants de la communauté d'agglomération qui n'est pas assumé par les villes périphériques et supporte de ce fait des charges inhérentes à sa situation de ville centre qui n'entrent pas dans le transfert de compétence et laissent subsister un déficit en termes de transfert de dépenses.

Vous indiquez que, depuis 2002, la commune fait face à des difficultés financières chroniques et que la situation s'est dégradée dès la fin des procédures de contrôle budgétaire et à l'approche des élections municipales.

Monsieur DALONGEVILLE vous demande de bien vouloir prendre en compte le fait que les difficultés financières de la commune préexistaient à son élection.

En effet, l'encours de la dette et le niveau d'endettement démontrent que la ville d'Hénin-Beaumont a fortement accru son investissement à partir des années 80 où l'encours de la dette se situait à moins de 10 M€ pour progresser de façon linéaire à 50 M€ en 2001, date de l'élection de Monsieur DALONGEVILLE en qualité de Maire.

Enfin, et toujours sur ce point, vous indiquez que les contrôles ont concouru à la révocation du Maire par décret du 29 mai 2009, «

sanction exceptionnelle, tant par sa nature (sans précédent en métropole depuis la décentralisation) que par sa motivation (mauvaise gestion budgétaire et refus répété de prendre en compte les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes et du Préfet)».

Monsieur DALONGEVILLE entend préciser que la mesure de suspension des fonctions qui a précédé la révocation a été annulée par le Tribunal administratif de LILLE et qu'un recours a été déposé contre de le décret de révocation. Ce recours est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat.

Monsieur DALONGEVILLE reviendra en détail sur ces éléments dans le point II- B-1.

I - Une situation structurellement déséquilibrée marquée par des manquements à la sincérité des comptes.

A - La mise en évidence de déficits cumulés grandissants à résorber depuis 2002 (25 M€).

1 - 12,4 M€ de déficit consolidé à résorber entre 2003 et 2006.

La résorption du déficit de 12,4 M€ a été obtenue en 2005 et en recette par des économies de fonctionnement, la hausse des impôts et des cessions de patrimoine massives.

2 - Un déficit de fonctionnement de 13,4 M€ à résorber en 2009

Ce point sera abordé au B-1.

B - Les causes du déséquilibre et les conséquences

1 - Des erreurs et des fautes de gestion coûteuses

L'article précise que les marchés de fourniture de service (gardiennage et vidéosurveillance, parcs et jardins, entretien des bâtiments et voieries, communication), le recrutement d'agents titulaires et de vacataires, ont mobilisé des sommes croissantes.

En ce qui concerne la « vidéosurveillance », Monsieur DALONGEVILLE entend attirer votre attention sur le fait qu'il s'agit en fait de simples alarmes installées dans les bâtiments communaux, en priorité les écoles, qui, lorsqu'elles se déclenchent, nécessitent l'intervention du service de gardiennage ou de correspondants de nuit, voire des services techniques en cas de dégradation.

En ce qui concerne les effectifs des personnels, Monsieur DALONGEVILLE tient à préciser que l'augmentation est étroitement liée à la création de nouveaux services : crèche, une garderie par école, équipements municipaux, salles de sports, maisons de quartier….). De

même, 1000 nouveaux habitants, 10 ouvertures de classe et la réalisation de nouveaux logements (espaces verts, voieries, éclairage public) nécessitent en contrepartie une augmentation des moyens humains.

L'augmentation des effectifs de personnels titulaires répondait à un double objectif :

- pérenniser l'engagement de personnels recrutés en emploi précaire, notamment dans le cadre des contrats aidés mis en place par l'Etat.

- répondre à une demande de la population d'améliorer le niveau de prestation de service dans les domaines suivants :

=> Sécurité : 37 personnes ont été identifiées notamment sur des postes de policier, de correspondant de nuit, de surveillant à la sortie des écoles

=> Propreté des voies et espaces publics : 37 agents ont été répartis sur le territoire communal afin d'assurer une couverture maximale des zones de nettoyage

=> espaces verts : 27 agents ont été affectés à une activité d'entretien des espaces verts qui couvrent pas moins de 80 hectares, cela a pour conséquence de supprimer le recours au secteur privé

=> Animation dans les quartiers et proximité des lieux d'information : 4 maisons de quartier ont été créées, ainsi qu'un centre d'animation jeunesse permanent, ce qui a mobilisé pas moins de 30 agents

=> Entretien des bâtiments : la forte fréquentation des équipements municipaux par la population et par les publics scolaires et l'augmentation du nombre de bâtiments communaux, (maisons de quartier, salles de sport), a eu pour conséquence une augmentation du nombre d'agents, soit un effectif de 52 personnes. A titre d'information, la surface d'entretien correspond à :

- Groupes scolaires : 24 144 m²

- Bâtiments publics : 55 129 m²

- 1 ATSEM par classe d'école maternelle.

En ce qui concerne l'emprunt et pour faire suite aux observations de la Chambre Régionale des Comptes relative aux emprunts structurés constituant l'encours de la dette, il a été décidé de faire réaliser un audit de cet encours par un Cabinet indépendant, le cabinet Michel KLOPFER consultants spécialisés en finances locales. Le Cabinet KLOFFER a conclu à une dette « structurée », sans risque majeur pour la commune.

Comme le permettent les contrats structurés souscrits auprès des différents organismes, il a été décidé de renégocier en 2008, 4 emprunts auprès de DEXIA pour un montant global de 5.789.532,94 € et 1 emprunt auprès de la CAISSE d'EPARGNE d'un montant de 11.383.02323 €, dans le but d'échapper au risque avéré d'une inflation des taux.

C - Les obstacles au redressement

1 - Des pratiques masquant la dégradation financière

Monsieur DALONGEVILLE tient à rappeler que le Bureau municipal s'est réuni chaque semaine sur le sujet avec la présentation de tableaux de bord financiers. Le Conseil municipal a toujours été informé du suivi financier, comme des avis et rapports de la Chambre régionale des comptes.

2 - La non mise en œuvre des mesures de redressement

La mise en œuvre des procédures de redressement sera abordée dans le point II- B-2

II - Une dérive qui n'a pu être enrayée que par des interventions coordonnées et énergiques des institutions de l'Etat.

A - Les interventions des juridictions financières

S'agissant d'une liste des interventions de la Chambre Régionale des Comptes, Monsieur DALONGEVILLE n'a aucune observation particulière à formuler.

B - les perspectives de rétablissement de la situation

1 - la suspension puis la révocation du Maire

Par courrier en date du 25 mars 2009, le Préfet du PAS DE CALAIS informait Monsieur DALONGEVILLE qu'au vu des « manquements réitérés à ses devoirs », il envisageait de proposer à Madame Le Ministre de l'Intérieur la mesure de suspension prévue à l'article L. 2122-16 du Code Général des Collectivités territoriales.

En application du principe du contradictoire, Monsieur DALONGEVILLE a présenté le 6 avril ses observations écrites au Préfet du PAS DE CALAIS. Ces observations en réponse démontraient notamment que la situation mise en cause dans le courrier du Préfet préexistait à l'élection de Monsieur DALONGEVILLE et que des mesures étaient d'ores et déjà prises pour remédier à la situation dénoncée.

Pourtant par arrêté en date du 27 avril 2009, le Ministre de l'Intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales décidait de

suspendre Monsieur DALONGEVILLE de ses fonctions pour une durée d'un mois à compter de la notification de l'arrêté à l'intéressé, sans que celui-ci ne soit invité à en débattre avec le Préfet et/ou le Ministère.

Monsieur DALONGEVILLE a pu démontrer à l'occasion du recours déposé devant le Tribunal administratif de LILLE contre cet arrêté que les faits relevés à son encontre dans le courrier du Préfet ne rendaient pas impossible son maintien dans ses fonctions et ce, d'autant que des mesures avaient été prises pour remédier à la situation dénoncée par le Préfet du PAS DE CALAIS.

Par jugement en date du 20 octobre 2009, le Tribunal administratif de LILLE a annulé l'arrêté du 27 avril 2009 par lequel le ministre de l'intérieur a suspendu Monsieur DALONGEVILLE de ses fonctions pour insuffisance de motivation :

« L'acte litigieux ne comporte ainsi aucune indication même succincte permettant d'identifier la nature des recommandations que le requérant a refusé de prendre en compte ou des actes prescrits par la loi qu'il a refusé d'accomplir, et ne peut donc être regardé comme précisant les éléments de fait qui en constituent la base ».

Monsieur DALONGEVILLE ne devait donc pas être suspendu de ses fonctions.

La procédure est toujours pendante devant le Conseil d'Etat en ce qui concerne la révocation de Monsieur DALONGEVILLE.

Néanmoins, il est possible de considérer que le décret de révocation subira le même sort que l'arrêté de suspension, pour les mêmes motifs.

La suspension puis la révocation de Monsieur DALONGEVILLE si elles ne sont pas justifiées ne sauraient en tout état de cause constituer des « perspectives de rétablissement de la situation ».

2 - L'adoption de réformes de structure suivies de près selon un périmètre élargi

Vous indiquez que la nouvelle équipe municipale a réformé l'administration communale.

Or, il sera précisé que Monsieur DALONGEVILLE alors en fonction a fait délibérer le Conseil municipal sur un guide des procédures internes en novembre 2008 et a décidé la mise en place d'un service achats à compter du 1er janvier 2009.

Tous les achats étaient donc centralisés au niveau d'un service où l'engagement comptable à proprement parler est vérifié au vu des crédits inscrits par chapitre et par article.

Une autorisation de poursuivre l'instruction de cet achat devait être donnée par le responsable de la commande publique auprès de la Direction des affaires financières qui s'assurait que tous les engagements pris donnaient lieu à un engagement comptable.

Ces pièces faisaient l'objet d'un enregistrement, dès l'édition du bon de commande. Cela contribuait à la bonne tenue de la comptabilité d'engagement et permettait d'appréhender les restes à réaliser.

Les marges de manœuvre budgétaire n'étaient plus appréciées au regard des seuls mandatements effectués, mais aussi au regard des engagements pris.

Il sera noté que le budget primitif 2009 a d'ailleurs été voté par article, ce qui explique au moins en partie pour ne pas dire en grande partie la durée de la réunion. Ce qui démontre surtout la volonté de Monsieur DALONGEVILLE de suivre les recommandations de la Chambre régionale des comptes.

Cette procédure permettait de connaître en permanence le montant des crédits disponibles, d'une part pour l'engagement, d'autre part pour le mandatement.

Il a été mis en place un ordinogramme qui permet d'arrêter l'enchainement des opérations en fonction de son avancement : le début de la procédure, la nature de la relation entre les différents services, les objectifs de contrôle interne prioritaires. Cette procédure devait permettre de formaliser et de standardiser un mode opératoire et garantir la prise en compte des principes d'une réelle maîtrise de l'engagement budgétaire.

*Il s'agit là des outils de contrôle de gestion m**is en place depuis le mois de janvier 09** pour répondre au souci de contrôle du résultat mais aussi au pilotage des services financiers.*

Un tableau de bord du suivi des dépenses était remis chaque mois à chacun des responsables du service ainsi qu'à chacun des élus concernés ce qui leur permet un suivi en temps réel de leur budget.

Au-delà de cette procédure, la politique « achat » mise en place par le service de la commande publique en collaboration avec le service des marchés doit permettre de répondre aux deux objectifs que sont la bonne gestion des deniers publics et l'efficacité de la commande publique.

La quasi-totalité des achats de fournitures et de services relèvent des procédures adaptées, les délibérations interviennent sur la base des pièces justificatives d'engagement selon les différents types de dépenses : bon de commande, lettre de commande (marché) ainsi que sur la base d'un règlement contraignant concernant la procédure adaptée qui devient au regard des nouveaux seuils la règle, les procédures formalisées devenant l'exception.

De plus, un certain nombre de mesures d'économie étaient prises par Monsieur DALONGEVILLE :

« - Engagement à ne pas remplacer les agents bénéficiant d'un départ à la retraite, soit 9 agents à court terme. Les activités confiées jusqu'à présent à ces agents ont été ou seront ventilées sur le personnel existant. Une redistribution des missions est engagée y compris pour le personnel d'encadrement. D'ici 2016, ce sont 112 agents qui seront susceptibles de prendre leur retraite, ce qui dégage une économie d'environ 1, 3 M€

- Deux mesures de radiation des effectifs non prévues initialement sont engagées.

Ces mesures génèreront une économie estimée à 196 387 euros.

- Absence de renouvellement des contrats qu'il s'agisse des contrats de droit public, ce renouvellement devant être exprès, ou des contrats de droit privé.

- Il a été décidé de suspendre le paiement de toute heure supplémentaire, le système devant s'inscrire dans la fixation des critères liés à l'IFTS, notamment.

- Il sera procédé au transfert vers une SEM de la régie municipale des pompes funèbres.

Le transfert potentiel du personnel concerné, soit 11 agents, permettra une économie annuelle de 445 284 euros.

- Il en va de même du transfert de personnels à la Caisse des écoles et au CCAS, ce qui représente 12 agents exerçant leur mission au profit de ces établissements publics et continuant aujourd'hui à tort à être rémunérés par la ville. Leur transfert générera une économie annuelle de 377 061 euros.

- Les personnels de la filière médico-sociale, (3 agents), et le concierge du foyer logement Pasteur au centre hospitalier d'Hénin-Beaumont, (CHHB) dans le cadre de la prise en charge par cet établissement hospitalier de ce foyer logement. Cela devrait générer une

économie annuelle 136 242 euros. Le conseil d'administration du CHHB a d'ores et déjà délibéré sur le principe du transfert.

Ces divers éléments attestent d'une volonté de diminution de la part de la masse salariale dans la section de fonctionnement, ce qui nous amène à une estimation de l'effectif 2010 qui compte tenu des départs et transferts programmés devrait aboutir à l'effectif suivant :

- 579 agents titulaires

- 18 agents non titulaires

- 15 contrats aidés au maximum

- 4 contrats d'apprentissage

Soit un total de 616 agents, aboutissant à une diminution des effectifs de 72 agents. »

La mise en œuvre des plans de redressement a été poursuivie par l'équipe municipale en place depuis juillet 2009 avec notamment le Directeur Général des Services qui est le même que pour l'équipe précédente conduite par Monsieur DALONGEVILLE.

Sur la CONCLUSION

Contrairement à ce qui est indiqué, Monsieur DALONGEVILLE n'a pas été « rétif à réformer sa gestion et à mettre en œuvre les recommandations de la Chambre » dans la mesure où des mesures avaient bien été prises par ce dernier (cf. II-B-2).

Enfin, en ce qui concerne la procédure de gestion de fait citée dans le II- A, il sera précisé que la procédure est actuellement en cours. L'étude des éléments constitutifs de la gestion de fait conduira la Chambre Régionale des Comptes à mettre hors de cause Monsieur DALONGEVILLE.

Il sera rappelé que la situation financière de la ville préexistait à l'élection de Monsieur DALONGEVILLE et qu'elle s'est sensiblement redressée puisque, comme rappelé dans les observations de la CRC, elle est passée de 50 M€ à 40 M€ en terme d'emprunts.

Enfin, sur l'origine du déficit de fonctionnement, il résulte essentiellement des déficits de fonctionnement des budgets annexes (parcs d'activités et ZAC du bord des eaux) dont 5, 5 millions d'euros par la SAEMIC (ex- société d'économie mixte de la ville) et datant des années 1980-1990.

Chapitre III

Politiques publiques

La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée

PRESENTATION

Le surendettement des particuliers fait l'objet d'un traitement par la puissance publique depuis la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz » relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers. Les dossiers des personnes surendettées sont examinés, depuis l'origine, par une commission administrative dont le secrétariat est assuré par des agents de la Banque de France. Le législateur a, en effet, estimé que la voie judiciaire, a priori compétente pour des litiges entre créanciers et débiteurs, n'était pas adaptée à un traitement de masse ; si le rôle du juge a été préservé pour les contentieux, son implication a varié au fil des dispositifs législatifs en fonction de l'encombrement des juridictions.

En vingt ans, la conduite de cette politique a été confrontée à deux évolutions majeures. D'une part, le nombre de dossiers traités a enregistré une forte hausse puisqu'il est passé en flux annuel d'une moyenne de 70 000 entre 1991 et 1995 à une moyenne de 185 000 entre 2004 et 2008, les huit premiers mois de l'année 2009 enregistrant une hausse de 18% par rapport aux chiffres enregistrés durant les années précédentes, ce qui devrait conduire à franchir, sur l'ensemble de 2009, le cap des 200 000 dossiers.

D'autre part, le dispositif légal a connu des modifications substantielles par trois lois successives :

- la loi du 8 février 1995 qui confie à la commission de surendettement la responsabilité de bâtir un plan en cas de désaccord entre les parties, le juge n'intervenant que pour l'homologuer ;

- la loi du 29 juillet 1998 qui ouvre la possibilité d'un effacement partiel ou total des dettes à l'issue d'un moratoire de trois ans ;

- et la loi du 1er août 2003 qui instaure une procédure de rétablissement personnel (PRP) inspirée de la faillite civile d'Alsace Moselle et permet un effacement complet des dettes des personnes dont la situation est « irrémédiablement compromise ».

Une enquête de la Cour a été conduite au plan central et dans dix départements[191] auprès de la Banque de France et des administrations concernées [192]Des auditions d'une quinzaine d'organismes concernés par ce sujet (associations caritatives et de défense des consommateurs, représentants de la profession bancaire et de la grande distribution) ont été réalisées.

Il en ressort que la politique de lutte contre le surendettement est déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement. En outre, si la mise en œuvre des procédures retenues comprend des aspects indéniablement positifs, le défaut de pilotage par les services de l'Etat et de la Banque de France génère des inégalités de traitement et s'accompagne d'un coût insuffisamment justifié.

Ces éléments sont de nature à éclairer le débat qui s'est engagé autour du projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation qui est en cours d'examen au Parlement. A la date de parution du présent rapport, le texte qui a été voté par le Sénat en première lecture et qui a fait l'objet d'un examen en commission à l'Assemblée nationale prévoit de renforcer les compétences des commissions administratives.

191) (Paris, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Loire Atlantique, Vendée, Aisne, Pas-de-Calais, Eure)

192) Services de la Banque de France, préfets responsables de la nomination des membres des commissions et services de la direction générale des finances publiques, magistrats judiciaires en charge des dossiers de surendettement.

I - Face à une réalité protéiforme, un dispositif légal incomplet

Mal cerné du point de vue de ses causes et de l'évolution de ses caractéristiques, le surendettement fait l'objet d'un traitement qui privilégie l'examen, au cas par cas, de la situation des surendettés et ne s'attache pas suffisamment à la prévention.

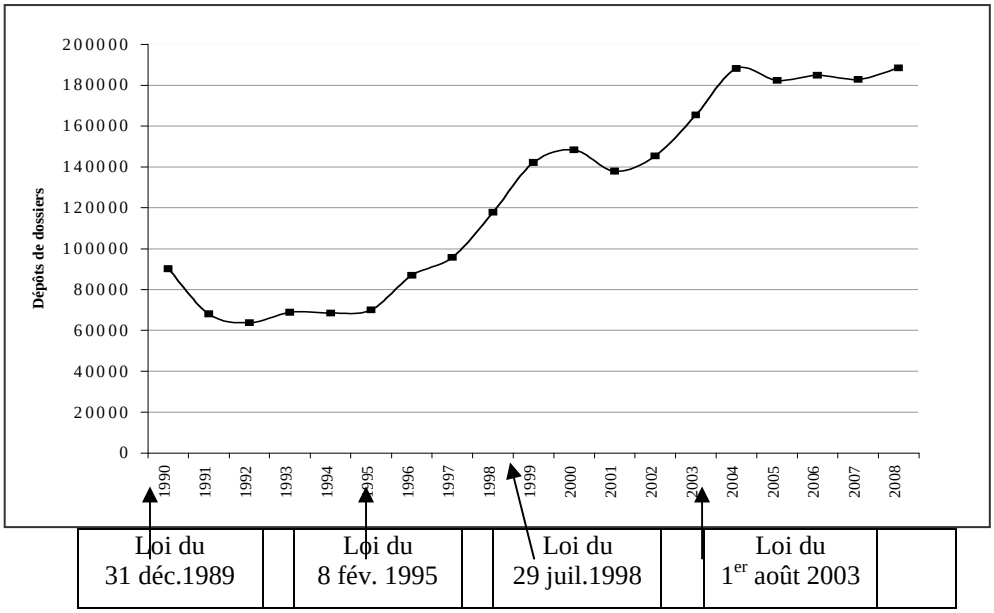
A - Une réalité protéiforme qui reste mal cernée

Le surendettement est défini par la loi comme « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes exigibles et à échoir* ». En dépit de son ampleur, le phénomène reste mal appréhendé par les commissions, en raison de l'insuffisance et de l'imprécision des statistiques produites par la Banque de France.

1 - Un nombre de dossiers qui s'accroît régulièrement

Depuis vingt ans, date de création d'un dispositif de traitement du surendettement, le nombre de dépôts de dossiers n'a cessé de croître. Environ 70 000 dossiers étaient déposés, chaque année, entre 1991 et 1995 ; après un bref palier autour de 90 000 en 1996 et 1997, ce chiffre dépassait 100 000 dossiers en 1998 pour s'établir autour de 140 000 jusqu'en 2002. Depuis 2004, le flux annuel atteint 180 000 dossiers et connaît une brusque accélération en 2009 pour dépasser vraisemblablement les 200 000 dépôts sur l'année. Selon les dernières données publiées par la Banque de France, 738 000 personnes ou ménages étaient, en juin 2009, « en cours de désendettement » à la suite d'une mesure d'aménagement de leur situation.

Le graphique ci-dessous montre que la corrélation avec la conjoncture économique est faible jusqu'en 2008 : le nombre de dossiers augmente davantage, par exemple, entre 1998 et 2001, période où la croissance est soutenue, qu'entre 1993 et 1995 où la France a frôlé la récession. Les ressauts sont manifestes, en revanche, après le vote de chaque nouvelle loi, celle-ci offrant la possibilité de traiter de nouveaux types de cas. Depuis le début de l'année 2009, la corrélation entre la nette augmentation des flux de dossiers et la crise économique paraît, en revanche, établie.



Source : Cour des comptes et Banque de France

2 - Des statistiques imprécises et qui induisent un diagnostic erroné

La Banque de France publie, tous les trois ans, mais seulement depuis 2001, une « enquête typologique » sur le surendettement, élaborée à partir du récolement des données fournies par les secrétariats des commissions dans chaque département. Elle permet de connaître, à grands traits, le profil sociologique des personnes surendettées.

En 2007, 66% des surendettés sont des personnes sans conjoint. Ce taux atteint 83% pour les personnes qui bénéficient de la procédure de rétablissement personnel. Plus de la moitié des surendettés a au moins une personne à charge. La tranche d'âge la plus concernée est celle des 35-54 ans (56% des surendettés). Les personnes âgées de plus de 55 ans sont plus nombreuses en proportion dans la population orientée en procédure de rétablissement personnel (29%) que dans l'ensemble des dossiers traités (19%).

La catégorie professionnelle « employés et ouvriers » représente 53% des dossiers, les chômeurs et inactifs 36% et les retraités 8%. En revanche, les chômeurs et inactifs constituent près de 50% des orientations en procédure de rétablissement personnel. La part des

surendettés dont le revenu est inférieur ou égal au SMIC est de 55%, dont l'essentiel (50%) a des revenus qui se situent entre le RMI et le SMIC, et une petite part (5% de l'ensemble) des ressources égales ou inférieures au RMI.

30% des surendettés ont des ressources supérieures à 1500 € par mois. 80% des surendettés sont locataires, le taux atteignant même 90% pour les personnes orientées en procédure de rétablissement personnel (PRP).

Cette faiblesse des ressources contraste avec l'importance de l'endettement moyen. Selon les chiffres de la Banque de France, celui-ci est de 40 000 € par dossier dont 17 600 € en moyenne pour les crédits assortis d'une échéance et 19 900 € en moyenne pour les crédits non assortis d'une échéance ou crédits renouvelables (communément appelés « revolving »).

Pour intéressante qu'elle soit, cette enquête présente des insuffisances notables. Son rythme trisannuel ne permet pas de saisir rapidement les évolutions en cours. Cet aspect est particulièrement dommageable dans une période de crise comme celle que traverse la France depuis l'été 2008. A titre d'exemple, le rapport publié en 2007 mentionnait que le nombre de surendettés possédant un bien immobilier ne cessait de décroître, passant de 10% à 8% entre 2004 et 2007. Il aurait été intéressant de vérifier si cette tendance se vérifiait ou s'infirmait depuis le deuxième semestre 2008, sans attendre la publication d'une enquête dans le courant de l'année 2010. Un rapport annuel est donc souhaitable, d'autant que la Banque de France dispose des données collectées auprès de ses succursales départementales.

Le caractère national de cette enquête ne permet pas, en outre, d'appréhender les différences régionales ou locales. Le système informatique de la Banque de France fournit, en effet, des chiffres au niveau national mais n'autorise pas les extractions au niveau local. Les seuls chiffres produits pour chaque département sont les ratios de dépôts de dossiers pour 100 000 habitants qui s'établissent à moins de 200 pour 100 000 dans quelques départements (Aveyron, Corse-du-Sud et Haute-Corse) et culminent à 560 dans l'Aisne[193]. Aucune étude ne mesure les raisons des écarts de 1 à 4 entre les départements où le taux de dépôt est

193) On constate, à cet égard, que les départements qui ont les ratios de dépôts de dossiers les plus élevés semblent présenter quelques caractéristiques communes. Ce sont, pour la plupart, des départements qui conjuguent souvent une forte composante rurale avec un secteur industriel en difficulté : outre l'Aisne, l'Aube (407), l'Eure (409), le Lot-et-Garonne (406), la Haute-Marne (440), la Meurthe-et-Moselle (436), la Meuse (434), la Nièvre (460) et le Nord (439).

le plus faible et ceux où il est le plus élevé. La méconnaissance des particularités locales du surendettement interdit les comparaisons entre commissions sur des critères objectifs, et autorise, comme on le verra plus loin, des différences sensibles de pratiques non justifiées par des spécificités solidement démontrées. La Banque de France devrait donc équiper ses succursales départementales d'outils d'extraction des données chiffrées afin de les aider à mieux cerner les caractéristiques locales du surendettement.

Enfin, la distinction établie par la Banque de France entre « l'endettement actif » et « l'endettement passif » n'est pas opérante.

Le surendettement est qualifié de passif (75% des dossiers) quand des événements graves et imprévus sont censés être intervenus entre le moment où l'intéressé a contracté une dette et celui où il dépose un dossier de surendettement. En revanche, le « surendettement actif » (25% des dossiers) résulterait d'un comportement de consommation imprudent de l'intéressé. Les chiffres fournis par la Banque de France, comme l'examen des dossiers par les rapporteurs de la Cour ne confirment ni la pertinence de cette distinction entre deux natures de surendettement ni le ratio de 75% contre 25%, qui résulte de statistiques mal renseignées.

Une majorité de dossiers comporte, en effet, une situation où des « accidents de la vie », plus ou moins prévisibles, se cumulent avec des comportements de consommation imprudents (nombreuses cartes de crédit renouvelable, par exemple, qui rendaient le surendettement inévitable au moindre « accident »). Les cas où ne figure aucun crédit à la consommation représentent à peine 4% des dossiers au niveau national. alors que 70% des crédits non remboursés sont du type crédit à court terme renouvelable non assorti d'une échéance (« crédit revolving »).

La notion « d'accident de la vie » est, en outre, interprétée librement par les secrétariats des commissions qui cochent les cases « actif » ou « passif ». La perte d'emploi pour un salarié en contrat à durée déterminée sans qualification ou un départ à la retraite sont classés dans la catégorie « passif », alors qu'il s'agit d'événements qui auraient dû être considérés comme prévisibles par les prêteurs. On peut de même estimer que des mères de trois enfants, qui ont pris volontairement leur retraite à 45 ans alors qu'elles étaient lourdement endettées, ne relèvent pas de la catégorie « endettement passif », contrairement au classement opéré dans différentes commissions.

La justification du caractère passif de l'endettement par un événement survenu depuis la décision de contracter un emprunt est également souvent peu étayée par les secrétariats. Dans de nombreux dossiers examinés au cours de l'enquête de la Cour, il suffit d'être

divorcé, fût-ce depuis 20 ans, pour être classé dans la catégorie « divorce : passif ».

L'insuffisance de l'appareil statistique comme le manque de pertinence des critères utilisés ne permettent pas d'appréhender vraiment le phénomène du surendettement dans ses multiples origines et sa complexité sociale. La notion de « surendettement passif » accrédite notamment l'idée que le surendettement relève d'une sorte de fatalité, liée aux malheurs de la vie et aux aléas de la conjoncture économique. Le diagnostic n'est pas totalement erroné, comme le montre la hausse de 18% enregistrée depuis le début de la crise économique. Il n'en reste pas moins que cette analyse fait bon marché de la responsabilité individuelle, d'une part, et de la responsabilité des établissements de crédit et des distributeurs, d'autre part. Elle ne permet pas davantage de déterminer les fondements ni les objectifs d'une politique publique.

B - Un dispositif légal incomplet

Les objectifs fixés à la politique publique de traitement du surendettement ont été pris en compte de manière insuffisante. La première loi du 31 décembre 1989, dite loi Neiertz, a pour titre « loi relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers ». Cet intitulé semble donner deux objectifs complémentaires à la politique publique relative au surendettement : la prévention du surendettement et le traitement des difficultés des particuliers. Vingt ans après, on constate pourtant que la prévention a fait peu de progrès alors que le dispositif légal du traitement des cas individuels a sensiblement évolué.

1 - La faiblesse des mesures de prévention du surendettement

En dépit de son titre, la loi Neiertz contient peu de dispositions destinées à prévenir le surendettement. Il en est de même des lois suivantes. Si le code de la consommation comporte des mesures destinées à prévenir des comportements commerciaux abusifs en matière de crédit, celles-ci concernent, pour l'essentiel, la clarté des conditions du crédit (taux global) et l'obligation d'un délai de réflexion pour l'emprunteur. Or, cette dernière a fait l'objet d'un contournement avec la substitution progressive du crédit renouvelable qui se proroge par tacite reconduction, au crédit personnel. On constate ainsi que la fragilité d'individus ou de groupes sociaux devant le crédit ne fait l'objet d'aucun dispositif particulier.

Cette situation s'explique, en grande partie, par des raisons économiques. Le législateur a eu le souci de ne pas freiner la distribution de crédit, facteur de soutien de la croissance : la vente à crédit est essentielle pour la grande distribution et pour certaines entreprises de secteurs comme la vente par correspondance. Les crédits à la consommation sont, en effet, accordés, pour l'essentiel, par des établissements de crédit dont beaucoup sont des filiales des grandes banques de dépôt, à l'occasion d'un achat réalisé par un particulier (automobile, électroménager, ameublement et même produits alimentaires,…) sur les lieux de vente de ces produits. Le crédit fait partie de la politique commerciale de l'enseigne ; les liens avec les sociétés de crédit peuvent aussi représenter, comme dans le secteur automobile, un moyen de financement des stocks des concessionnaires.

En outre, le niveau du surendettement en France n'est pas de nature à poser un problème d'ordre macro-économique ou même micro-économique pour la plupart des établissements de crédit.

Au niveau macro-économique, le flux de 200 000 dossiers en 2009 représente un encours de l'ordre de 8 Mds € qui sera en partie remboursé après rééchelonnement. Ce chiffre est à rapprocher de la consommation des ménages qui s'est élevée, en 2008, à 1 087 Mds € et de l'encours des crédits à la consommation qui représente 150 Mds €, soit 13,8 % de la consommation contre 16,2 % dans la moyenne de l'Union européenne. Le niveau du surendettement ne menace pas davantage le taux d'épargne des ménages, traditionnellement élevé en France, par comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne, et qui remonte à 16% au premier semestre 2009.

Au niveau micro-économique, on constate que les taux de crédit à la consommation garantissent aux établissements financiers des marges qui leur permettent d'absorber sans problème un taux de défaillance qui reste limité. Ils approchent, en effet, le taux de l'usure qui s'établit à 21,32% pour les emprunts de moins de 1 524 € et à 21,11% pour les emprunts d'un montant supérieur, taux qui paraissent exorbitants en période de taux de marché très bas.

Les établissements financiers sont peu incités, dans ce contexte, à adopter des comportements prudents, comme l'a montré l'examen des dossiers des surendettés par les rapporteurs de la Cour[194].

194) Les crédits immobiliers sont généralement accordés avec beaucoup plus de précaution par les établissements bancaires.

Il en ressort, en effet, que la consultation par les établissements de crédit du fichier des incidents de paiement, tenu par la Banque de France, n'est pas systématique, avant l'octroi d'un crédit. En outre, le même organisme de crédit peut accorder plusieurs crédits à des personnes manifestement hors d'état de rembourser, le quatrième crédit, par exemple, servant à rembourser les trois premiers. De même, la production d'un bulletin de salaire ou de relevés de comptes bancaires n'est même pas exigée par certaines sociétés de crédit pour vérifier la capacité de remboursement des emprunteurs. On a pu relever aussi le cas d'un salarié à mi-temps, qui dispose de 607 € de ressources et qui a accumulé 121 468 € de dettes de consommation, et des cas de crédits accordés à des personnes privées de leurs facultés mentales ; un dossier montre, par exemple, la situation d'une personne âgée placée sous tutelle judiciaire, titulaire de 11 cartes de crédit renouvelable dont 4 auprès de la même société de crédit, cette personne se retrouvant de ce fait débitrice de 54 322 € auxquelles s'ajoutent des dettes fiscales et des impayés auprès de la maison de retraite qui l'héberge.

Le projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation visant à transposer la directive européenne du 23 avril 2008 sur les crédits aux consommateurs prend en compte une partie des préoccupations relatives à la prévention du surendettement. Il comporte notamment des mesures visant à encadrer les documents publicitaires qui devront rappeler « qu'un crédit doit être remboursé ». La situation de l'emprunteur devra être évaluée par l'établissement de crédit, la consultation du fichier des incidents de paiement étant rendue obligatoire. En outre, le commerçant devra obligatoirement proposer un crédit amortissable à tout emprunteur comme alternative à un crédit renouvelable d'un montant supérieur à 1000 €. Enfin, il est prévu que chaque échéance de crédit renouvelable comporte un amortissement de la dette afin de ne pas différer le paiement de celle-ci jusqu'au moment où il devient impossible de la rembourser.

La pratique des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelable, source de grande confusion pour certains consommateurs, fera également l'objet d'un encadrement par la loi. De nombreuses enseignes de distribution proposent, en effet, des cartes de fidélité qui ouvrent droit à certaines réductions lors de campagnes de promotion ainsi qu'à une ligne de crédit renouvelable auprès d'une société de crédit adossée à l'enseigne. L'existence des « cartes confuses » est de nature à encourager les personnes les plus vulnérables à s'endetter, dans la mesure où tentées par une réduction de prix minime liée à la carte de fidélité sur un produit qu'elles ne peuvent payer au comptant, elles sont ensuite conduites à acquitter des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que le montant de l'économie réalisée.

Le projet de loi prévoit que les cartes de fidélité devront obligatoirement disposer d'une fonction « paiement comptant », qui sera activée en priorité. L'obligation faite à leurs clients par certaines enseignes d'opter à la caisse pour un mode de paiement au comptant (« taper 1 pour paiement à crédit, taper 2 pour paiement au comptant ») devrait donc laisser place à une procédure inversée (« taper 1 pour paiement au comptant, taper 2 pour paiement à crédit »). En outre, les enseignes ne pourront plus conditionner l'octroi d'avantages commerciaux à l'utilisation du crédit renouvelable adossé à la carte de fidélité.

Ces mesures vont dans le bon sens, même si leur application demandera une vigilance certaine des pouvoirs publics.

L'obligation de proposer une alternative au crédit renouvelable pour tout achat de plus de 1000 € ne concernera que marginalement les catégories les moins aisées de la population qui financent, grâce à ce crédit, l'acquisition de biens d'un faible montant chacun.

Enfin, l'obligation de consulter le fichier des incidents de paiement pourra s'appliquer lors de l'octroi d'un crédit renouvelable, mais le fonctionnement même de cette offre de crédit ne permettra pas de s'assurer de la solvabilité de l'emprunteur lorsqu'il décidera de mobiliser un crédit, quelques mois ou quelques années après l'obtention de la carte. Le dispositif actuel ne permet donc pas de résoudre le problème parfois évoqué par les établissements de crédit de la dissimulation de leur situation réelle par les emprunteurs.

La mise en place d'un « fichier positif », à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays européens pour les particuliers mais aussi en France pour les entreprises[195], qui recenserait le stock et les flux d'endettement de l'ensemble des emprunteurs, ne rencontrerait pas de difficultés techniques particulières. La consultation obligatoire, et encadrée par des règles de confidentialité, de ce fichier, à l'instar des investigations pratiquées par les banques lors de l'octroi d'un crédit immobilier, pourrait éclairer la prise de risques de ces dernières. Cette procédure ne fait pas l'objet d'un consensus de la part de la profession bancaire et de certaines associations de consommateurs. Le débat au Parlement a mis en lumière des réserves fondées sur la méfiance que pourrait susciter un fichier d'une telle ampleur et sur la complexité de sa mise en œuvre. Une disposition, introduite par amendement parlementaire au projet de loi en discussion prévoit une commission chargée de produire un rapport sur ce sujet, mais dans un délai, relativement éloigné, de trois

195) La Banque de France tient un fichier qui recense le niveau d'endettement de toutes les entreprises présentes sur le territoire national.

ans. Si ce rapport débouchait au terme de ce délai sur des conclusions favorables à la mise en œuvre du fichier positif, il faudrait encore ensuite le temps de la préparation et du vote d'une nouvelle loi, celui de la préparation technique et celui de la consultation de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). L'entrée en vigueur de ce dispositif n'interviendrait donc qu'à un terme assez éloigné.

2 - Un dispositif évolutif centré sur le traitement des cas individuels

Si les aspects liés à la prévention du surendettement tiennent une place modeste dans le dispositif législatif consacré au surendettement, les modalités de prise en charge des cas individuels ont fait l'objet de mesures successives visant à s'adapter à la nature des dossiers présentés aux commissions de surendettement et à désencombrer les prétoires.

a) L'importance du rôle de la commission et du secrétariat

Le tableau ci-dessous, qui retrace sommairement les étapes de la procédure, souligne l'importance du rôle de la commission de surendettement et, plus particulièrement, de son secrétariat. Ce dernier traite seul les dossiers réputés simples qui ne sont examinés au fond par la commission que si elle en fait la demande. Les plans de désendettement sont également élaborés par les secrétariats. De leur efficacité dépend donc, en grande partie le succès de la politique de traitement du surendettement des particuliers.

Le traitement d'un dossier de surendettement

A ce jour, le chemin suivi par un dossier de surendettement depuis son dépôt auprès d'une succursale ou d'une antenne de la Banque de France (**188 485 dossiers ont été déposés en 2008**) est le suivant :

Phase de recevabilité

- première instruction du dossier par le secrétariat (agents de la Banque de France) ;
- décision de recevabilité prise par le secrétariat si les critères sont totalement réunis ; décision de recevabilité ou d'irrecevabilité prise par la commission dans les cas plus litigieux : **13 866 dossiers déclarés irrecevables en 2008, soit 8% ;**
- saisine éventuelle du juge sur la décision de recevabilité ou d'irrecevabilité : **13 787 recours en 2008 dont 31% débouchent sur une infirmation par le juge** dans des proportions équivalentes pour les décisions de recevabilité ;

Phase d'orientation

• orientation vers une procédure classique (rééchelonnement, réduction de taux…) : **132 617 dossiers en 2008**, ou vers une procédure de rétablissement personnel : **34 919 dossiers en 2008 dont 33 378 acceptées par les débiteurs**, soit une moyenne nationale de 20% des dossiers ;

• examen par le juge des dossiers en procédure de rétablissement personnel : **le taux de renvoi à la commission pour rejet de la procédure de rétablissement personnel est de 18,2% en 2008**.

Phase d'élaboration du plan pour les débiteurs non orientés en procédure de rétablissement personnel

• conclusion d'un plan conventionnel résultant d'un accord entre créanciers et débiteurs: **87 673 dossiers en 2008** ;

• constat de non-accord sur un plan **: 42 822 dossiers en 2008** ;

• recommandations élaborées par la commission pour les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un accord conventionnel : **42 515 dossiers en 2008.**

• recommandations homologuées par le juge : **37 668**. Le taux de contestation par le débiteur ou les créanciers est de 16%.

b) Le souci de désencombrer les prétoires

La loi du 31 décembre 1989 a instauré un système original qui avait à la fois pour objet de ne pas engorger les tribunaux et de ne pas stigmatiser les surendettés. Les grandes lignes du système initial sont aujourd'hui préservées.

La loi a créé des commissions de surendettement et en a confié le secrétariat à la Banque de France pour assurer cette nouvelle mission de service public, unique en son genre pour une banque centrale. Les commissions, une ou plusieurs par département, sont chargées d'organiser une conciliation entre le débiteur et l'emprunteur. Elles ont le pouvoir d'accorder des délais aux débiteurs, de proposer un rééchelonnement de la dette et de réduire ou supprimer le paiement des intérêts. En cas d'échec de la conciliation, le débiteur ou l'emprunteur peut intenter une procédure de redressement judiciaire civil ; le juge détermine alors un plan qui s'impose aux intéressés.

Mais la pratique aboutissait à ce que dans plus de 30 % des cas le juge soit saisi, ce qui contribuait à l'engorgement des tribunaux. La loi du 8 février 1995 a donc décidé de confier à la commission de surendettement le soin de bâtir elle-même un plan en cas de désaccord entre les parties, le juge n'intervenant que pour homologuer ce plan. La

loi du 29 juillet 1998 a ouvert la possibilité d'un effacement partiel ou total des dettes à l'issue d'un moratoire de trois ans.

La loi du 1er août 2003 a pris acte du nombre élevé de dossiers sans capacité de remboursement, même après un moratoire. Elle a instauré une procédure de rétablissement personnel.

La procédure de rétablissement personnel est inspirée de la faillite civile d'Alsace Moselle. La commission de surendettement peut désormais, dès la décision de recevabilité d'un dossier, l'orienter vers une procédure de rétablissement personnel au vu d'une « situation irrémédiablement compromise » et de l'accord du débiteur. La situation est estimée irrémédiablement compromise lorsque les dépenses courantes ne permettent pas de dégager un excédent autorisant le remboursement d'un crédit. C'est le juge qui prend la décision d'effacement définitif des dettes.

La loi a modifié aussi l'ordre d'exigibilité des créances : en dehors des amendes pénales et des dettes alimentaires qui ne peuvent être remises, les créances des bailleurs de logements doivent être réglées en priorité, toutes les autres dettes se situant ensuite au même rang, y compris les dettes fiscales.

La montée en puissance des orientations en procédure de rétablissement personnel a provoqué un nouvel engorgement des tribunaux. Le projet de loi en cours de discussion au Parlement entend y remédier en confiant les décisions relatives aux procédures de rétablissement personnel aux commissions, le juge n'intervenant plus que pour homologuer ces décisions ou en cas de recours contentieux.

Les oscillations de la loi sur les pouvoirs conférés au juge ont donc été davantage tributaires des moyens donnés à la justice pour exercer sa mission que d'une appréciation de la pertinence des procédures retenues. Il reste que des délais judiciaires trop longs ne sont pas appropriés à la nature du problème qui requiert des mesures d'urgence dans la plupart des cas.

Le caractère évolutif du dispositif législatif qui résulte d'un consensus progressif des parties en présence n'est, en outre, pas critiquable dans la mesure où il vise à mieux prendre en compte la réalité du surendettement.

c) Les lacunes à combler

L'enquête de la Cour a montré qu'il subsistait quelques lacunes qu'il serait aisé de combler. L'une d'entre elles devrait, en revanche, l'être si le projet de loi est adopté. Elle concerne la suspension des poursuites dès la décision de recevabilité du dossier, la loi venant seulement confirmer une pratique assez répandue. Une autre lacune tient aux difficultés qu'éprouvent les commissions pour vérifier la réalité de la créance, les sociétés de crédit n'ayant pas l'obligation de communiquer le contrat de crédit au secrétariat des commissions. La transmission du contrat de crédit devrait être de droit afin de permettre à la commission qui n'en a pas le pouvoir à la différence du juge, de s'assurer, lorsqu'elle l'estime nécessaire, du bien-fondé du taux effectif global (TEG) d'un emprunt.

Il est également nécessaire de clarifier les compétences respectives des commissions et des tribunaux de commerce lorsque l'endettement comprend, dans une faible proportion, des dettes professionnelles, l'expérience montrant que la personne surendettée placée dans cette situation peut se voir opposer une double irrecevabilité.

La persistance de lacunes ne remet pas en cause le constat qui ressort de l'enquête de la Cour. Il apparaît clairement que la loi a su s'adapter pour traiter les cas individuels, mais s'est peu préoccupée des moyens de nature à renforcer l'efficacité des actions de prévention.

Ce constat dessine les choix implicites de la politique de traitement du surendettement. N'étant ni un élément de la politique économique, eu égard à la faiblesse des enjeux globaux, ni un outil de régulation du crédit, cette politique publique est à la fois un substitut à une politique sociale et un instrument destiné à pallier les incidents, considérés comme fatals, dans la distribution du crédit.

II - Un dispositif mal piloté et coûteux malgré des aspects positifs indéniables

Si les aspects positifs des modalités de traitement du surendettement sont incontestables, des progrès doivent être enregistrés dans le pilotage de cette activité, tant du point de vue de l'organisation des commissions et des décisions prises que de la connaissance des coûts et de la relation avec les juges.

A - Des aspects positifs indéniables

Le consensus dont cette procédure fait l'objet comme l'amélioration des délais de traitement sont à mettre au compte du bilan positif des vingt années de mise en œuvre des lois relatives au surendettement.

1 - Un dispositif consensuel

L'acceptation par les parties en présence des modalités du dispositif est incontestable. Les réticences qui avaient pu se manifester au moment du vote de la loi Neiertz, notamment de la part des établissements financiers, se sont atténuées. Les partenaires du traitement du surendettement -sociétés de crédit, associations familiales ou de défense des consommateurs qui participent aux commissions- en reconnaissent l'utilité. Les séances des commissions se déroulent dans un climat non conflictuel, décrit même comme constructif par beaucoup de commissaires. Les décisions sont prises, dans leur très grande majorité, par consensus, le recours au vote étant exceptionnel.

2 - La prédominance de la conciliation

La nette prédominance des solutions amiables est un autre élément qui atteste le caractère généralement consensuel des dispositifs mis en œuvre. Plus des deux tiers des plans élaborés par les secrétariats ont été acceptés par les parties en 2008. Dans le cadre d'une orientation du dossier vers une procédure de rétablissement personnel, on ne comptabilise que 8% de recours, essentiellement de la part des créanciers, alors qu'il s'agit de recommander une annulation des créances ; dans 1,7% des cas, on constate un refus du débiteur.

Au total, 72% des décisions d'orientation débouchent sur un accord du débiteur et du créancier. Si ces chiffres ne peuvent être considérés comme un indicateur de « succès », comme y invite la Banque de France, le vrai succès ne pouvant provenir que du désendettement et de l'absence de ré-endettement des personnes concernées, ils n'en témoignent pas moins d'une acceptation des mesures préconisées par les débiteurs comme par les créanciers.

3 - Des délais en progrès

Les délais des procédures administratives qui dépendent de l'activité des commissions et des secrétariats respectent largement les obligations légales. Les textes donnent, en effet, six mois à la commission pour instruire le dossier et décider de son orientation. Le projet de loi en cours de discussion propose de ramener ce délai à trois mois. Une fois l'orientation d'un dossier décidée, la commission doit élaborer ses recommandations dans les deux mois.

Toutefois, dans la convention conclue, en 2003, avec l'Etat, la Banque de France s'est engagée à délivrer un accusé de réception dans les deux jours ouvrables qui suivent le dépôt d'un dossier, à procéder à l'orientation du dossier dans un délai moyen inférieur à six semaines et à traiter les dossiers en phase amiable dans un délai moyen de quatre mois.

Le délai de 48 heures relatif à la délivrance d'un accusé de réception est respecté dans tous les départements. Le délai de six semaines relatif à l'orientation du dossier a été tenu pour l'ensemble des commissions à l'exception de huit d'entre elles. Le délai total de traitement en phase amiable est de 3,3 mois au plan national, soit une durée inférieure à l'objectif contractuel de quatre mois.

B - Un défaut de pilotage par l'Etat et la Banque de France

En dépit des points positifs qui viennent d'être mentionnés, l'enquête de la Cour montre que le traitement du surendettement souffre d'un manque de pilotage dans le fonctionnement des commissions et surtout dans la nature très variable des décisions qui en émanent.

1 - Un défaut de pilotage par l'Etat

Réunies au niveau départemental, voire infra-départemental, les commissions sont très peu pilotées par l'échelon central.

La direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, chargée de la surveillance du crédit, n'a jamais piloté la mise en œuvre du traitement du surendettement. Le ministre de l'économie dont dépendent à la fois la DGTPE et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) comme le ministre du budget et des comptes publics dont relève le directeur général des finances publiques (DGFiP) n'envoient pas d'instruction aux préfets et aux chefs

de service alors que la loi confie la présidence des commissions de surendettement aux préfets ou à leurs représentants, et la vice-présidence aux trésoriers payeurs généraux ou à leurs représentants.

L'Etat a ainsi délégué à la Banque de France le secrétariat des commissions sans définir une stratégie et sans s'assurer de la cohérence d'ensemble du dispositif. Le règlement intérieur type élaboré par la Banque de France n'a pas été actualisé depuis 2005. Des directives ont été données au niveau national mais les efforts d'harmonisation n'ont pas résolu les écarts de doctrine entre commissions qui se sont traduits par de fortes disparités dans les décisions. C'est en particulier le cas sur les nombreux sujets sensibles que rencontrent les commissions (à titre d'exemple, les critères de la bonne foi du surendetté, l'évaluation d'un éventuel bien immobilier, le montant du « reste à vivre », la notion de « situation irrémédiablement compromise »,…). Des défaillances analogues existent en matière de suivi et d'évaluation des résultats : le système informatique mis à disposition des secrétariats ne permet pas le suivi des dossiers individuels dans la durée, notamment après la clôture de l'instruction.

2 - Une composition des commissions insuffisamment maîtrisée

Cette absence de pilotage par l'Etat trouve une première traduction dans la composition des commissions départementales qui relève davantage des choix individuels des acteurs concernés que d'une politique pilotée.

La loi prévoit que les commissaires, nommés par le préfet, soient au nombre de six : le président (le préfet ou son représentant), le vice-président (le trésorier payeur général ou son représentant), le directeur des services fiscaux ou son représentant; le directeur de la Banque de France ; un représentant de la profession bancaire ; un représentant d'une association familiale ou de défense des consommateurs. Deux autres personnes siègent à titre consultatif : un juriste et un conseiller en économie sociale et familiale.

La présence des commissaires agents de l'Etat varie beaucoup d'un département à l'autre. Le préfet ne siège presque jamais en personne et délègue certains de ses collaborateurs du corps préfectoral ou des chefs de services départementaux (trésorier payeur général, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes…) pour le suppléer. Dans certains départements, le nombre très élevé des suppléants conduit chacun d'entre eux à ne siéger qu'une à deux fois par an. De plus, si certains trésoriers payeurs généraux participent assidûment

aux commissions comme présidents ou vice-présidents, d'autres n'assistent jamais à la commission dans laquelle ils délèguent alternativement deux ou trois représentants, contrairement aux textes qui mentionnent que le trésorier payeur général ne peut être représenté que par une seule personne préalablement désignée. Il en va de même pour les directeurs des services fiscaux[196].

Or, une présidence de commission exercée par un trop grand nombre de personnes comme un niveau hiérarchique trop faible des représentants de l'Etat, le cas échéant, ont pour effet, d'une part, de favoriser les différences de doctrine et d'interprétation d'une séance à l'autre, et d'autre part de conférer une responsabilité hypertrophiée aux secrétariats tenus par des agents de la Banque de France, dont la vocation n'est pas d'incarner, à eux seuls, l'ensemble des préoccupations à prendre en compte..

En outre, toutes les commissions ne comprennent pas les deux experts, le caractère bénévole de cette activité n'y étant sans doute pas étranger. Cet état de fait est gênant alors que le projet de loi en discussion confère à l'expert juridique et au conseiller en économie sociale et familiale un statut de commissaire de plein exercice.

3 - Des écarts significatifs et mal justifiés entre les décisions des commissions

Les décisions des commissions départementales, à chaque étape du processus, montrent que des différences significatives existent entre les commissions, produits de l'absence de pilotage national, de l'histoire et des rapports de force au sein des commissions comme de l'ignorance du fonctionnement des commissions voisines.

- Le taux d'irrecevabilité des dossiers est très variable d'une commission à l'autre. Il est en moyenne de 8% sur l'ensemble du territoire, chiffre qui s'inscrit dans une fourchette allant de 2% à Chambéry à 21% à Nice. Le taux d'irrecevabilité est significativement différent de la moyenne nationale pour 63 commissions sur 108[197]. Aucune indication statistique ne permet de faire la part de chacun des deux facteurs susceptibles d'expliquer ces différences, l'hétérogénéité de la population ou l'existence de doctrines différentes des commissions.

196) La DGFiP va réajuster sa participation pour tenir compte de la fusion de l'ex DGI et de l'ex DGCP. Elle n'aura plus qu'un représentant dans les commissions.
197) Commissions pour lesquelles le taux de recevabilité s'écarte du taux moyens de plus de deux écarts-type.

- Les critères de recevabilité sont également mouvants d'une commission à l'autre. La « bonne foi » est un critère déterminant, sachant que la commission doit faire la preuve de la mauvaise foi pour rejeter un dossier. Dans certaines commissions (Marseille, par exemple), la présence d'indus d'allocations sociales parmi les dettes est considérée comme un indicateur de mauvaise foi ; à Saint Denis, des dossiers comportant des indus de RMI ou d'allocations familiales sont jugés recevables. L'existence d'un bien immobilier est également une source de divergences entre commissions dans l'appréciation de la situation au cas par cas : valeur du bien, état du marché immobilier, coût d'un relogement, âge de la personne endettée et taille de la famille. Cette approche individualisée n'est d'ailleurs pas critiquable en elle même, mais devrait être encadrée par des directives au niveau national.

- L'évaluation du « reste à vivre » est l'objet des distorsions les plus choquantes. Ce montant qui constitue la somme laissée, chaque mois, à la personne surendettée après paiement éventuel de ses mensualités de remboursement, inclut le coût du loyer, presque toujours évalué aux frais réels, et les charges de la vie courante qui sont estimées selon un barème pouvant présenter des forts écarts entre commissions (de l'ordre de 300 € pour une personne seule entre le barème le plus faible et le barème le plus élevé).

L'enquête de la Cour montre qu'il n'y a aucune corrélation entre le coût de la vie locale et le niveau du barème. A titre d'exemple, le forfait pour une personne seule est de 685 € dans l'Aisne, de seulement 590 € en Seine-Saint-Denis et de 342 € dans l'Eure. Ces écarts se corrigent parfois en partie dans la mesure où les « forfaits » ont une composition différente selon les commissions. Ainsi, celle de Saint-Denis ajoute au forfait 40 € pour l'assurance automobile (sur justificatif et si l'intéressé peut prouver qu'il en a besoin pour travailler) et 50 € pour le chauffage individuel (sur justificatif). Il reste qu'un débiteur de Seine-Saint-Denis, sans véhicule, résidant en HLM, est supposé dépenser 14% de moins que son homologue dans l'Aisne. A l'intérieur d'une même région, les disparités ne sont pas moins évidentes : le « reste à vivre » pour une famille de cinq enfants est de 2030 € à Versailles et de 1820 € à Paris, soit 11,5% d'écart.

Le tableau ci-dessous réalisé par la Banque de France pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur illustre à la fois les écarts de doctrine et de montant.

Barèmes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

	Marseille	**Nice**	**Toulon**	**Avignon**	**Digne**	**Gap**
Personne seule	670	600	640	620	700	670
Couple	900	950	820	900	900	870
Enfant de moins de quinze ans	170	200	180	170	175	200
Enfant de plus de quinze ans	210	220	180	210	200	250
Frais de crèche, cantine, garderie	au réel	au réel	ds forfait	ds forfait	ds forfait	ds forfait
Complémentaire santé	cas par cas	0	au réel	au réel	au réel	au réel
Droit de visite*	67 €	0	au réel	au réel	au réel	au réel

** droit de visite pour parent séparé n'ayant pas la garde de l'enfant*

Le caractère non justifié de ces distorsions est préoccupant. La liberté donnée à chaque commission d'élaborer ses propres barèmes fait peser des soupçons d'inégalité ou d'iniquité sur l'ensemble du système.

A défaut d'une grille de référence nationale, les commissions devraient, au moins au niveau régional, se doter de critères permettant de justifier les décisions prises. En outre, certains frais identifiables et très divers d'une commune à l'autre (frais de cantine, par exemple) devraient être pris en compte au réel.

4 - Une connaissance insuffisante des causes des « redépôts » de dossiers

En 2008, près de 40% des dossiers examinés correspondaient à des redépôts, le taux allant de 27% à Nîmes à 55% à Nancy. Ces chiffres qui sont élevés et très dispersés entre commissions auraient dû conduire la Banque de France à analyser les mécanismes qui conduisent à un nouveau dépôt de dossier. Or, les statistiques ne distinguent que médiocrement les nouveaux dépôts tenant à la procédure, par exemple une modification de la situation individuelle en cours de plan, de ceux qui représentent un échec. Certains « redépôts » sont, en effet, purement procéduraux, d'autres résultent d'une inadaptation du plan de désendettement, voire

d'un ré-endettement après l'obtention d'un plan de rétablissement personnel.

Si le taux de « redépôt » ne peut mesurer la performance des commissions ou des secrétariats, il est, en revanche, regrettable de ne disposer d'aucune donnée fiable sur l'échec ou la réussite des procédures mises en œuvre ni sur leurs causes, pour pouvoir adapter les mesures prises en fonction des résultats constatés. Il serait très précieux de connaître, par exemple, le nombre de « redépôts » multiples, celui des surendettés ayant recours à plusieurs reprises à une procédure de rétablissement personnel comme le nombre de personnes ayant réussi à échapper définitivement à la situation de surendettement grâce au plan élaboré par la commission.

En outre, certains redépôts qui interviennent à l'expiration d'un moratoire, d'une durée de deux ans en général, amènent à s'interroger sur la pertinence de cette pratique. Si les moratoires pouvaient être justifiés avant l'instauration de la procédure de rétablissement personnel, ils conduisent souvent aujourd'hui à un délai inutile, l'absence de perspective de redressement de la situation de surendetté paraissant, dès le départ, évidente.

5 - Un suivi individuel inexistant des surendettés après l'élaboration du plan

Tous les interlocuteurs rencontrés dans les dix départements sont unanimes pour déplorer l'absence de suivi des surendettés.

Il n'existe pas, dans les succursales de la Banque de France, on l'a vu, de système informatisé permettant de mémoriser et de suivre un dossier. Aucune relation institutionnelle n'existe avec les services sociaux du département, sauf si le représentant du secteur social à la commission en fait partie. Même dans ce cas, ce dernier est susceptible d'intervenir pour des dossiers qu'il connaît particulièrement, mais n'a pas compétence pour le faire de manière générale. Or, les caractéristiques des surendettés en font une population qui relève, plus que d'autres, d'un accompagnement individuel : situations de détresse mais aussi incapacité à gérer un budget et crédulité face aux sollicitations de vendeurs ou de sociétés financières.

C - Des coûts pour la sphère publique insuffisamment connus

Si les coûts pour la Banque de France sont, pour l'essentiel, cernés sans être vraiment maîtrisés, ils sont totalement inconnus pour le reste de la sphère publique.

1 - Des coûts élevés à la Banque de France

La Banque de France évalue à 196 M€ en 2008 et à 215 M€ en 2009 le coût du service assuré par ses agents dans le cadre des secrétariats des commissions. Sur la base 2008, on peut estimer le coût moyen par dossier déposé à 1035 €. En désaccord avec la Banque de France sur le principe de la couverture par l'Etat des coûts complets exposés par la Banque pour l'exécution de ses missions de service public, l'Etat ne lui rembourse qu'une partie des dépenses alléguées. En 2008 comme en 2007, le surendettement représente 70 % des montants remboursés par l'Etat à la Banque de France, soit 105,8 M€. Il reste que le surcoût pris en charge par la Banque vient diminuer le montant du dividende que celle-ci verse à l'Etat.

Les coûts facturés par la Banque à l'Etat pour cette mission sont essentiellement des charges de personnel. La gestion du surendettement des particuliers mobilise ainsi 1 562 ETPT (fonctions support comprises), soit 25% des effectifs du réseau local de la Banque de France. Cette mission représente en coût direct, 70 000€ par agent, charges sociales et fiscales incluse et en coût complet[198], 125 000 € par agent.

Cette situation, totalement inédite pour une banque centrale et unique au monde, soulève le problème de l'implantation territoriale de la Banque de France et celui de la productivité des agents concernés.

Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport public particulier sur la Banque de France[199], le réseau territorial de la Banque a été redessiné en fonction de l'activité de surendettement. L'exigence de proximité à l'égard des publics concernés est souvent mentionnée : cet argument serait plus fort si la procédure suivie n'était pas aussi impersonnelle. Le suivi individuel est, dans presque tous les départements, quasi- inexistant. Au demeurant, les services de la Banque de France ne sont pas nécessairement les mieux adaptés pour cette tâche.

198) Le coût complet intègre non seulement les salaires et charges des agents concernés (70 000 € par agent en moyenne) mais aussi l'ensemble des dépenses occasionnées par la mission exercée (charges immobilières, informatique…).
199) Mars 2005- page 69.

En outre, persistent dans certains départements deux services de traitement du surendettement comme en Seine-Saint-Denis (Saint-Denis et Pantin) avec d'inévitables problèmes de gestion des dossiers[200]. Deux raisons plaident pour le maintien des secrétariats des commissions à l'échelon départemental : ce niveau correspond à des compétences sociales, celles des conseils généraux ; il est sans doute le plus adapté pour avoir une bonne connaissance du réseau bancaire local.

Il reste que pour justifier pleinement le maintien de succursales départementales de la Banque de France, la gestion des dossiers devrait être davantage assurée comme un service de proximité, avec possibilité d'accueil des surendettés et liens avec les services sociaux.

Le nombre de dossiers traités par agent et par an varie, selon les départements, de 71,4 (Mende) à 208 (Vienne), la moyenne s'établissant à 157 dossiers. Les écarts constatés ne peuvent être reliés au délai de traitement des dossiers, la majeure partie des commissions ayant un temps de traitement global des dossiers de 4 à 6 mois, quel que soit le nombre de dossiers traités par chaque agent. Le secrétariat de la commission de Versailles a un nombre de dossiers par agent inférieur à la moyenne nationale (146,27), alors qu'il a les délais de traitement de dossiers les plus longs (2,37 mois pour la phase de recevabilité, 6,62 mois pour la phase amiable, 2,1 mois pour les recommandations). A l'inverse, les secrétariats d'Angoulême, de Tulle ou de Digne affichent plus de 200 dossiers par agent avec un délai moyen de quatre mois. Si l'ensemble des commissions avait un niveau de productivité égal à la moyenne nationale, le nombre d'agents passerait de 1562 à 1475. Ce nombre serait limité à 1236 si l'objectif de productivité approchait 200 dossiers par agent. Ces chiffres doivent être pondérés par le caractère inégalement difficile des dossiers traités dans les différents départements.

Le coût de ce dispositif doit donc être mieux maîtrisé à la fois grâce à des gains de productivité et à une plus grande efficacité des plans de désendettement mis en œuvre, afin de réduire le nombre des « redépôts ». Il convient, enfin, de prévoir la suppression, dans des délais rapprochés, des survivances du passé représentées par l'existence de deux services de traitement des dossiers distincts dans certains départements.

200) Si l'existence de deux services par département présente des inconvénients relatifs à l'homogénéité de traitement des dossiers, la présence d'antennes « volantes » dans plusieurs villes du département chargées de réceptionner les dossiers et, le cas échéant, de rencontrer les surendettés est, en revanche, tout à fait souhaitable.

2 - Des coûts inconnus pour les administrations publiques

Les administrations publiques sont incapables de déterminer le coût qu'elles supportent pour le suivi de la procédure de surendettement, conséquence, parmi d'autres, du retard pris par l'Etat dans la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts prévue par la LOLF.

Chaque semaine ou chaque quinzaine selon la charge de travail des commissions, un chef de service départemental consacre une demi-journée à la présidence de celles-ci. La DGFiP évalue sommairement à une charge de travail d'une journée par semaine ou par quinzaine de deux de ses agents : le représentant du trésorier payeur général et celui du directeur des services fiscaux assistent aux commissions et les préparent en vérifiant auprès des services concernés la situation fiscale des intéressés. Le coût de ces charges de personnel n'est pas chiffré par le ministère du budget et des comptes publics, mais il reste minime.

Pour le ministère de la justice, on ne dispose que de données très approchées, datant de 2005 où la charge afférente au jugement de 20 000 dossiers de procédure de rétablissement personnel était estimée à 10 M€. On peut en inférer qu'en 2008 le coût de traitement de 35 000 dossiers de procédure de rétablissement personnel avoisine 17,5 M€ auxquels s'ajoutent les coûts relatifs au contentieux de la recevabilité et à l'homologation des plans dans le cadre de la procédure de recommandation.

A ces coûts administratifs, il faut ajouter celui des dettes fiscales et autres dettes à l'égard d'un organisme public (offices publics de HLM, cantines scolaires, crèches, garderies…) qui font l'objet d'un effacement. Les admissions en non valeur, qui en résultent dans la comptabilité des administrations publiques concernées, ne font l'objet d'aucune identification spécifique et leur ampleur est totalement inconnue. Sans doute les décisions des commissions ne font-elles qu'entériner le fait que ces sommes n'auraient jamais été réglées et que la procédure de traitement du surendettement évite à la puissance publique des dépenses inutiles de recouvrement forcé. Il n'en reste pas moins que la méconnaissance du montant des créances publiques effacées ne permet pas d'évaluer le coût réel de la politique publique de traitement du surendettement et des excès dans la distribution du crédit.

La politique publique de traitement du surendettement a donc, un coût pour la sphère publique dont on ne connaît pas l'ampleur exacte mais qui est vraisemblablement de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros par an. Or, si des personnes en difficulté en sont bénéficiaires, les établissements financiers prêteurs le sont aussi, la procédure leur permettant d'économiser des coûts de contentieux et

organisant à peu de frais le traitement de défaillances souvent imputables à des octrois de crédit imprudents. L'Etat, en revanche, est doublement pénalisé, en raison du coût des procédures qu'il prend en charge d'une part, parce qu'il est conduit à effacer des dettes publiques qui auraient pu être acquittées en l'absence d'endettement auprès des sociétés de crédit, d'autre part. Il est souhaitable qu'une réflexion s'engage sur les modalités de participation des établissements de crédit au financement du coût de fonctionnement de ce dispositif.

D - Des relations trop peu formalisées entre les commissions de surendettement et les juridictions

L'analyse des relations entre les commissions et les juges appelés à intervenir aux différentes étapes de la procédure fait ressortir des degrés de concertation très variables.

Certains secrétariats organisent systématiquement une réunion annuelle avec l'ensemble des juges du département, parfois à travers un dialogue bilatéral avec les magistrats de chaque ressort. Ces pratiques ne sont, néanmoins, pas systématiques : en 2008, 135 réunions se sont tenues dans 85 départements sur 108. En outre, ces contacts associent le plus souvent les secrétariats et les magistrats, alors qu'il serait souhaitable que le dialogue puisse se nouer entre au moins une partie des commissaires et les juges. L'année 2009 a cependant marqué une amélioration puisque il s'est tenu, sous l'égide de la Banque de France, des Assises régionales du surendettement auxquelles les magistrats judiciaires étaient conviés.

Au niveau national, le manque de coordination est patent en matière statistique. Les chiffres de la Banque de France et ceux du ministère de la justice ne sont jamais cohérents entre eux, en raison de l'absence de prise en compte des délais de traitement : un dossier orienté en procédure de rétablissement personnel en année N et répertorié comme tel dans les données de la Banque est jugé en année N+1 ou N+2. Il est donc impossible de disposer pour une année du chiffre exact des orientations en procédure de rétablissement personnel qui sont acceptées ou refusées par le juge. Cette situation rend inexploitable certaines des données de la Banque de France qui font état de variations très fortes d'une année sur l'autre ; ainsi, la Seine-Saint-Denis affiche un taux de rejet de ses orientations en procédure de rétablissement personnel de 59% en 2008, chiffre qui correspond essentiellement à une opération de « déstockage » de dossiers non jugés durant l'année antérieure.

Indépendamment de ces biais statistiques, les divergences d'appréciation entre les commissions et les juges restent, néanmoins, relativement élevées. En matière de recevabilité, près d'un tiers des

recours contre les décisions des commissions sont acceptés par le juge. Le taux de renvoi par les juges des dossiers de procédure de rétablissement personnel a pu atteindre 50% en 2004, un an après l'entrée en vigueur de la loi. Le taux actuel reste de 18%. Les divergences portent sur le critère relatif à « la situation irrémédiablement compromise » visé par la loi du 1er août 2003. De manière assez générale, les commissions considèrent que la situation est irrémédiablement compromise quand l'intéressé ne dispose d'aucune ressource pour rembourser ses dettes au moment du dépôt du dossier.

Beaucoup de juges estiment, en revanche, qu'une personne jeune, en état de rechercher du travail, est dans une position qui lui permet de retrouver des ressources. L'examen des dossiers par les rapporteurs de la Cour a aussi montré que certaines décisions contraires de la part du juge ne s'expliquaient pas par un désaveu de la décision de la commission mais par le fait que la situation de l'intéressé avait évolué au moment du jugement, soit souvent plus d'un an après que la commission s'est prononcée. Une autre raison constatée dans les dossiers examinés est l'insuffisance de la motivation par la commission.

Le projet de loi actuellement en discussion qui prévoit de confier aux commissions la mise en œuvre d'une procédure de rétablissement personnel pour les dossiers qui ne comportent pas d'actifs (plus de 99% des cas) ne doit pas conduire à accentuer la distance entre les commissions et les magistrats qui resteront juges des contentieux à toutes les étapes de la procédure.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Les constats qui précèdent permettent d'identifier les grands traits de la réalité actuelle de la politique publique relative au surendettement.

Celle-ci intervient comme traitement social des problèmes provoqués par une régulation insuffisante de la distribution du crédit à la consommation. Elle est fondée essentiellement sur des procédures de conciliation, dont le principe est accepté par les parties en présence et qui ont permis, grâce à une adaptation législative régulière, de procéder à un traitement de masse. Ce bilan n'est pas négligeable. Le choix de privilégier une structure administrative pour ne pas encombrer les prétoires s'est avéré judicieux. De même, le caractère insolite de l'attribution du secrétariat des commissions à la Banque de France n'a pas empêché cette dernière d'assurer cette mission, même si le coût en est élevé.

Il reste que le dispositif actuel comporte deux défauts majeurs. Il ne correspond pas aux ambitions initiales de prévention du surendettement et a, ainsi, été incapable de contrecarrer une augmentation massive et continue du nombre de dépôts de dossiers. Il souffre aussi, par manque de pilotage au niveau national et local, à la fois d'une absence de cohérence dans l'organisation et dans les décisions, et d'une méconnaissance des résultats obtenus. Ce dernier point est particulièrement regrettable. Il interdit de mesurer l'efficience de cette politique en raison de l'ignorance dans laquelle l'Etat se trouve de ses coûts. Il interdit aussi d'en évaluer l'efficacité parce qu'il n'existe même pas de mesure des taux d'échec ou de réussite de la procédure.

En conséquence, au-delà des mesures déjà envisagées dans l'état actuel du projet de loi en discussion devant le Parlement, la Cour recommande d'améliorer le dispositif actuel selon quatre axes principaux.

Sur la prévention du surendettement

1) Veiller à ce que si, lors du vote du projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation, le Parlement décide de créer une commission chargée d'étudier la constitution d'un « fichier positif » retraçant la situation d'endettement des particuliers et géré par la Banque de France, ladite commission soit tenue de rendre ses conclusions dans les plus brefs délais après en avoir étudié tous les aspects (notamment règles de consultation, y compris obligation de consultation avant l'octroi d'un crédit, compatibilité avec la loi informatique et libertés, conditions de mise à jour) ;

2) veiller à un suivi attentif des résultats produits par l'encadrement, par le projet de loi en cours de discussion au Parlement, des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelables, et étudier la possibilité de les interdire à terme si les mesures prévues s'avèrent inefficaces.

Sur le pilotage du dispositif existant

3) mettre en place, au niveau national, un pilotage stratégique par les services de l'Etat, celui-ci ne pouvant déléguer à la Banque de France ou à l'échelon local, la détermination des lignes directrices de la mise en œuvre du dispositif ;

4) mettre en place, au niveau local, un rendez-vous annuel des chefs de service déconcentrés concernés avec la Banque de France, afin de s'assurer de la cohérence des critères et des barèmes utilisés par les commissions, ceux-ci devant être harmonisés au moins à l'échelon régional ;

5) faire en sorte que la Banque de France exerce pleinement ses responsabilités, tant au niveau national que départemental, en améliorant la connaissance statistique du phénomène de surendettement, en assurant un meilleur suivi global des dossiers et en évaluant les résultats des décisions prises. Un rapport d'activités annuel devrait être élaboré ;

Sur la maîtrise des coûts

6) mettre en place un dispositif de participation des établissements de crédit aux coûts de fonctionnement des commissions ;

7) instaurer des procédures permettant à la DGFiP d'identifier les montants des dettes publiques abandonnées dans le cadre du traitement du surendettement et engager sans délai une expérimentation en ce sens ;

8) augmenter la productivité des services de la Banque de France, notamment en rapprochant toutes les succursales départementales des meilleures performances atteintes dans le réseau.

Sur le suivi social des surendettés

9) utiliser une partie des ressources dégagées par les gains de productivité pour mettre en place un suivi social à travers un signalement aux services sociaux du Conseil général et une orientation des surendettés vers des associations familiales et/ou de consommateurs susceptibles d'assurer une formation à la « gestion familiale ».

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

La lecture attentive de l'insertion de la Cour des comptes sur « La prévention et la lutte contre le surendettement » appelle de ma part les commentaires suivants.

Je partage votre constat selon lequel depuis la loi Neiertz de 1989, l'action des pouvoirs publics a été concentrée sur le traitement du surendettement laissant de côté la question de la prévention et de la lutte contre le mal-endettement.

Au contraire, la lutte contre le surendettement et l'accompagnement des personnes qui connaissent des difficultés d'endettement sont au cœur de l'action de ce Gouvernement. Il s'agit d'un enjeu d'autant plus essentiel au moment où les ménages sont fragilisés par la crise. Le Gouvernement a proposé un projet de loi portant réforme du crédit à la consommation qui s'intéresse notamment aux conditions de distribution du crédit afin d'en garantir une commercialisation responsable. Ce projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 22 avril 2009 et adopté en première lecture au Sénat le 17 juin. Il sera discuté à l'Assemblée nationale début 2010.

Il vise à introduire de réelles sécurités pour le consommateur à l'entrée dans le crédit à l'aide de mesures ciblées :

- *mettre fin aux crédits qui ne se remboursent jamais. Les mensualités sur les crédits renouvelables sont parfois quasi-exclusivement composées d'intérêts. Le remboursement peut alors prendre un temps déraisonnablement long. Le projet de loi propose de prévoir que chaque échéance d'un crédit renouvelable comprenne obligatoirement un remboursement minimum du capital ;*
- *donner du choix aux consommateurs entre crédits amortissable et renouvelable dans les magasins. Comme le relève votre analyse, on ne trouve bien souvent dans les magasins que du crédit renouvelable alors que le crédit amortissable est parfois moins cher et plus facile à gérer pour les consommateurs. Le projet de loi oblige les commerçants à proposer un crédit amortissable lorsqu'ils proposent au consommateur un crédit renouvelable de plus de 1 000 € ;*
- *vérifier la solvabilité des emprunteurs. Le projet de loi introduit l'obligation pour le prêteur de vérifier la solvabilité de l'emprunteur. A cet effet, il oblige notamment les prêteurs à*

consulter, préalablement à l'octroi d'un crédit, le fichier FICP qui recense les incidents de remboursement des crédits aux particuliers ;

- encadrer la publicité qui est trop agressive. Le projet de loi interdit les mentions qui laissent penser qu'un crédit améliore la situation de l'emprunteur. Les taux promotionnels – qui sont souvent attractifs mais qui ne sont valables que pendant quelques mois – ne pourront plus figurer en lettres plus grosses que le taux d'intérêt permanent.

Vous observez à juste titre que les cartes de fidélité auxquelles sont associés des crédits provoquent souvent la confusion dans l'esprit des consommateurs. Le projet de loi du Gouvernement propose de mettre de l'ordre dans ces cartes à l'aide de trois mesures simples :

- les cartes de fidélité devront obligatoirement disposer d'une fonction « paiement comptant ». Avec cette mesure, la fidélité ne sera plus le cheval de Troie du crédit ;

- la fonction « paiement comptant » sera activée en priorité afin que le consommateur ne puisse plus entrer en crédit malgré lui ;

- la loi précisera qu'il est interdit de conditionner des avantages commerciaux à l'utilisation à crédit des cartes de fidélité.

Vous regrettez par ailleurs la grande hétérogénéité des pratiques des commissions de surendettement sur le territoire. Afin de faciliter les échanges de meilleures pratiques, la Banque de France a organisé à ma demande dans 22 régions des rencontres rassemblant l'ensemble des acteurs impliqués dans les procédures de traitement du surendettement des particuliers. Ces « assises régionales du surendettement » qui ont réuni plus de 1 150 participants représentant 108 commissions de surendettement se sont déroulées au cours des mois de mai et juin 2009.

Je tiens enfin à souligner que la Banque de France, qui assure le secrétariat des commissions de surendettement, accomplit un travail de qualité dans un contexte particulièrement difficile, compte tenu de la très forte progression des dossiers que vous relevez dans votre rapport.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion intitulée « La lutte contre le surendettement : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

En préalable, je souhaite rappeler qu'en matière de traitement du surendettement des particuliers le rôle de la Banque de France consiste à assurer, depuis près de vingt ans, la mission que lui a confiée l'État de gérer le secrétariat des commissions de surendettement, instituées par les pouvoirs publics à raison d'une au moins par département. Aujourd'hui, 1570 agents de la Banque, soit 12% de son personnel, sont ainsi impliqués dans le traitement de dossiers de surendettement, dont le nombre a connu une très forte croissance au cours de la période récente. Les efforts réalisés ont permis de traiter ces dossiers, déposés pour la plupart par des personnes fragilisées et qui appelaient des solutions rapides, dans des délais inférieurs à ceux qui sont prévus par le contrat de service public conclu entre la Banque et l'État.

Je sais gré à la Cour d'avoir signalé ces résultats qui témoignent de l'implication du réseau de la Banque de France au service de nos concitoyens dans le cadre tracé par les pouvoirs publics. J'ai noté également le souci de la Cour que soient davantage analysées les données détenues par la Banque dans l'exercice de cette fonction, afin d'améliorer la connaissance des phénomènes de surendettement. La Banque est consciente de cette nécessité et elle a déjà engagé à cet effet une modification importante de son outil informatique et constitué un pôle de compétence dédié à cette fonction. L'élaboration, souhaitée par la Cour, d'études typologiques nationales plus fréquentes et d'études locales ne pose pas de problème de principe, sous réserve toutefois d'en apprécier l'opportunité, notamment avant d'en arrêter la périodicité, au regard du coût et de l'intérêt présenté. Plus précisément cette réflexion devrait porter, comme le suggère la Cour, sur la connaissance des causes de « redépôts », ainsi que sur la distinction couramment utilisée entre « surendettement actif » et « surendettement passif », même s'il n'est pas contestable que la majorité des situations de surendettement actuellement constatées sont liées à un « accident de la vie ».

Certains des développements contenus dans ce relevé d'insertion appellent cependant de ma part des précisions ou des réserves.

- *Si, lors de la restructuration du réseau de la Banque décidée en 2003, il a été tenu compte, comme le mentionne la Cour, des exigences résultants du traitement du surendettement, notamment par la création de Bureau d'Accueil et d'Information sur toutes les places où la Banque*

avait décidé de fermer une implantation, la présence de la Banque dans chaque département est d'abord pleinement motivée par la collecte et l'analyse des données relatives aux entreprises, qui sont liées à ses missions fondamentales de banque centrale et de supervision bancaire, et qui ont d'ailleurs permis la prise en charge du dispositif de médiation du crédit récemment institué par les pouvoirs publics.

➢ ➢*Les constats concernant le caractère impersonnel de la procédure et de l'accueil des surendettés ne me paraissent pas justifiés. Comme je viens de le rappeler, la Banque de France a maintenu dans 85 localités où elle ne dispose pas d'implantation permanente, un accueil du public et notamment des personnes surendettées, dans des Bureaux d'Accueil et d'Information. Par ailleurs, tous les surendettés peuvent être accueillis par les secrétariats des commissions lors du dépôt ou du traitement de leur dossier, et entendus par les commissions elles-mêmes comme le prévoit la loi. L'importance attachée par la Banque à sa fonction d'accueil l'a d'ailleurs conduite, dans un passé récent, à élargir notablement les plages horaires d'ouverture de ses guichets au public. Enfin, il importe de signaler que 60 à 65 % des dossiers de surendettement sont adressés par courrier, les autres étant remis directement à nos guichets par les personnes concernées.*

➢ *La mise en place d'un fichier positif qui, pour répondre à l'utilité qui en est attendue, devrait recenser et communiquer en temps réel non seulement les autorisations de crédit mais aussi leurs utilisations effectives, impliquerait pour la Banque de France ainsi que pour l'ensemble du système bancaire des investissements très lourds qui entraîneraient inévitablement une augmentation du coût des services bancaires. Or, l'efficacité générale de ce dispositif en matière de lutte contre le surendettement n'est nullement établie.*

➢ *S'agissant du pilotage de l'activité, il m'importe de préciser que s'il est exact que des différences subsistent entre les pratiques des différentes commissions, ces différences, et tout particulièrement celles qui sont citées par le rapport (taux et critères de recevabilité, évaluation des « reste à vivre ») sont la conséquence du statut juridique des commissions dont la loi prévoit l'indépendance sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Comme le relève la Cour, la Banque de France a régulièrement adressé à ses unités des instructions pour orienter leur action a entrepris depuis plusieurs années une démarche visant, dans un esprit identique à celui qui est préconisé par la Cour, à convaincre les différents acteurs d'harmoniser leurs pratiques. Au-delà même des membres des commissions, elle conduit cette démarche également vis-à-vis des juridictions qui interviennent dans le traitement du surendettement. Enfin, soucieuse de rendre à la collectivité le meilleur*

service au meilleur coût, la Banque veille, tout particulièrement au respect par ses unités des objectifs fixés par le contrat de service public, notamment en termes de délais moyens de traitement.

➢ *S'agissant des coûts supportés par la Banque pour l'exercice de cette activité, je précise que ceux-ci se sont élevés, come le relève la Cour, à 196 M€ en 2008 et sont estimés à 215 M€ pour 2009 en raison de l'accroissement important du nombre de dossiers déposés. Ces coûts complets sont composés à hauteur de 55 % de frais de personnel, charges sociales comprises et, pour le reste, de charges liées au fonctionnement du dispositif et aux infrastructures. La prise en compte de l'ensemble de ces éléments permet d'estimer le coût moyen complet d'un dossier traité à 1 035 € en 2008 et à moins de 1 000 € en 2009. En revanche, en raison de l'importance relative des charges autres que les frais de personnel, la référence à la notion de coût complet par agent n'apparait pas pertinente.*

➢ *Enfin, s'agissant de la productivité, l'analyse effectuée par la Cour, sous la forme d'un nombre de dossiers traités annuellement par agent de différentes unités de la Banque, apparaît excessivement schématique pour tenir compte de la réalité et de la diversité des situations. Une telle analyse ne peut, en effet, être menée de manière totalement abstraite en éludant des éléments essentiels de contexte. Ainsi comme le relève la Cour, les chiffres tirés de ce calcul devraient être pondérés par le caractère inégalement difficile des dossiers traités dans les différents départements. D'autres éléments devraient être également pris en compte, notamment le comportement d'acteurs locaux (membres des commissions ; créanciers ; magistrats ; travailleurs sociaux…) qui peuvent influer notablement sur les temps de traitement des dossiers.*

Pour ce qui la concerne, la Banque de France veille étroitement à la productivité de ses unités à travers un objectif de temps de traitement d'un dossier décomposé entre la phase d'instruction, la phase amiable et la phase de recommandation. Exception faite de quelques profils totalement atypiques, les écarts de productivité entre unités varient, globalement, de 20 % autour des objectifs fixés. Si cette démarche mérite d'être poursuivie en vue d'une réduction au minimum des écarts constatés, l'analyse ci-dessus conduit à contester l'évaluation des gains de productivité potentiels à laquelle il a été procédé par la Cour. La Banque convient en revanche avec cette dernière que l'existence de plusieurs services de traitement des dossiers dans un même département peut contrarier la recherche d'une productivité optimale. Elle partage également l'idée suivant laquelle la diminution des redépôts serait de nature à améliorer l'efficacité de la procédure et à en limiter les coûts. Si elle engage vivement toutes ses unités à poursuivre cet objectif de

diminution des redépôts par la recherche de solutions pérennes, elle se heurte fréquemment dans cette démarche à de vives réticences de la part de différents partenaires, notamment des créanciers.

* * *

Ainsi que le souligne la Cour, la gestion des secrétariats des commissions de surendettement des particuliers par la Banque de France constitue une situation inédite pour une banque centrale et unique au monde. J'insiste tout particulièrement sur le fait qu'il n'entre pas dans les missions de la Banque d'assurer un suivi individuel des surendettés. De manière générale, compte-tenu de l'ampleur déjà prise par cette activité au sein du réseau de la Banque de France, et de la charge financière très lourde qu'elle entraine - dont l'État ne supporte que partiellement les coûts- je ne peux accepter de nouvelles extensions des attributions de la Banque dans ce domaine.

Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna

PRESENTATION

Le développement économique et social des départements et collectivités d'outre mer nécessite des investissements dans tous les domaines : immobilier, industrie, services privés ou publics. Des dispositifs de défiscalisation pour favoriser les investissements privés en outre mer ont été successivement créés ou amendés par les lois dites « Pons » en 1986, « Paul » en 2001 puis « Girardin » en 2003[201]*. Trois dispositifs visent aujourd'hui à attirer les capitaux privés, grâce notamment à des allégements d'impôt sur le revenu des personnes physiques fiscalement domiciliés en France ou à la minoration du résultat des entreprises imposable à l'impôt sur les sociétés. Ils constituent ce qu'il est convenu d'appeler des « niches fiscales »*[202]*.*

Dans les documents annexés au projet de loi de finances (PLF) pour 2010, les « dépenses fiscales » correspondantes pour le budget de l'Etat sont estimées pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre mer comme suit :

201) Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

202) La presse spécialisée les présente ainsi : « *avec une rentabilité annuelle très élevée, ce dispositif est le produit de défiscalisation le plus rentable… à condition de limiter les risques* » (Le Figaro économique – 13 octobre 2009).

En M€

	2007	2008	2009	2010
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements	*240*	300	330	300
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs	*530*	640	800	800
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs	*150*	150	150	300
Total	***920***	***1 090***	**1 280**	**1 400**

Source « bleu » de la mission Outre mer annexé au PLF 2010 et PLF 2009 pour l'année 2007

Pour les réductions d'impôt sur le revenu, la méthode de chiffrage est une simulation. Bien que sa fiabilité soit considérée par l'administration comme très bonne pour les investissements immobiliers et bonne pour les investissements industriels, le total des dépenses fiscales en cause ont fait l'objet d'une réévaluation d'environ 100 M€ pour chacune des années 2008 et 2009 entre le PLF pour 2009 et celui pour 2010, sans doute en raison de l'attractivité du dispositif.

La Cour, à l'occasion de ses contrôles sur l'outre-mer, a examiné des cas particuliers d'application de ces défiscalisations, dans le domaine immobilier en Nouvelle Calédonie et dans le domaine industriel à Wallis et Futuna. Bien que limités à ces deux territoires, les contrôles ont montré que ces dispositifs peuvent n'attirer des capitaux privés pour l'investissement outre-mer que de façon transitoire et avec un risque limité. Ils permettent aussi à des contribuables avisés, de consentir en réalité à de simples avances à l'Etat que ce dernier rembourse et rémunère par des réductions d'impôts importantes.

I - La défiscalisation en faveur des investissements immobiliers

A - Un exemple d'application du dispositif en Nouvelle-Calédonie

C'est à l'occasion de son contrôle sur la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (société à capitaux publics contrôlée par l'Etat) que la Cour a pu analyser la portée du dispositif de défiscalisation mis en place pour les opérations immobilières outre-mer. En effet, ce dispositif

permet à la Société immobilière de Nouvelle Calédonie de recueillir, dans des conditions conformes au cadre juridique en vigueur, les financements dont elle a besoin pour monter ses opérations ; sa gestion n'est pas en cause.

La Société immobilière de Nouvelle Calédonie gère des sociétés civiles immobilières (SCI) créées chacune pour réaliser une opération de construction de logements intermédiaires[203] répondant aux conditions d'application de l'article 199 undecies A du code général des impôts (CGI)[204]. Le montant de l'opération de construction sert d'assiette, dans la limite agréée par l'administration fiscale, aux allègements d'impôt sur le revenu auxquels ont droit les associés de la SCI.

En fait, les associés de chaque SCI ne lui apportent des fonds qu'à hauteur d'environ 30 % de son capital. Le solde est financé par un emprunt que les investisseurs remboursent par le produit des locations. La SCI est gérée par la société immobilière de Nouvelle-Calédonie. Celle-ci construit les logements, les loue, encaisse les loyers et rembourse l'emprunt contracté par les associés.

Les logements construits étant des logements intermédiaires, les associés de la SCI ont droit, au prorata de la part de capital qu'ils détiennent, à un allègement d'impôt égal à 50 % du montant agréé par l'administration fiscale. Cet allégement est étalé par parts égales au cours des cinq années suivant la création de la SCI. Au bout de six ans, les investisseurs n'étant plus tenus de louer les logements construits, l'opération est dénouée. La SCI est dissoute et son patrimoine est transféré à la société immobilière de Nouvelle-Calédonie à un prix, convenu à l'avance, égal au solde restant à rembourser de l'emprunt qui avait été initialement souscrit à hauteur d'environ 70 % de la valeur des parts.

Pour l'Etat, tout se passe donc comme si les investisseurs lui avaient fait une avance qu'il rembourse en cinq ans, par annuité constante. Le taux de cette avance peut atteindre 18,5 %, si l'apport des investisseurs est de 30 % du capital de la SCI et si le montant « défiscalisable » agréé de l'opération est égal au capital de la SCI.

A la fin de l'exercice 2006, la société immobilière de Nouvelle-Calédonie avait achevé la construction de 435 logements en utilisant ce type de montage. En 2007, l'ensemble des opérations de la même catégorie, achevées ou en cours de réalisation, concernait au total 1 089

203) ou de logements sociaux depuis la loi du 27 mai 2009.
204) En particulier, le montant des dépenses de logements neufs susceptibles d'être agréés est plafonné ; ce plafond est révisé chaque année ; il était de 2 194 € HT du m² au 1er janvier 2009.

logements essentiellement du secteur intermédiaire. Elles étaient réalisées par huit SCI.

Une opération particulièrement examinée par la Cour, en raison du montant élevé de l'allègement d'impôt (8,3 M€), donne le résultat suivant :

pour un apport par exemple de 10 000 € en 2005 qu'il ne récupèrera pas, l'investisseur a eu droit à :

- un allégement d'impôt sur le revenu d'au total 13 600 €, à raison de 2 720 € par an pendant 5 ans de 2006 à 2011,

- soit un gain net de 3 600 € et un rendement au taux annuel de 11,2 %, net d'impôt.

La portée de ce dispositif a été modifié par la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre mer : elle a recentré le bénéfice de l'aide fiscale de l'investissement outre-mer à tous les organismes agréés pour la construction des logements sociaux qu'ils gèrent, et prévoit la suppression progressive de l'aide au logement libre et le réaménagement de l'aide au logement intermédiaire ; enfin, le nouvel article 199 undecies C institue un dispositif supplémentaire spécifique au logement social.

B - Des aides fiscales bien plus coûteuses que des subventions directes

Il s'agit donc non seulement d'un mécanisme très profitable pour les contribuables concernés, leur rémunération étant elle-même nette d'impôt, mais surtout d'un dispositif très onéreux pour l'Etat. Or les opérations immobilières de ce type se développent rapidement ainsi que les « dépenses fiscales » qui les accompagnent.

De surcroît, les objectifs de la « loi Girardin » visant au maintien de l'emploi et de l'investissement en outre mer par l'incitation fiscale faisant appel aux capitaux privés ne semblent pas atteints en l'espèce. Les investisseurs privés se dégagent en effet complètement de leur investissement au bout de six ans sans avoir encouru aucun risque, en laissant la gestion et l'entretien de ce parc immobilier à une société publique.

L'article 91 de la loi de finance pour 2009 a certes modifié le code général des impôts en limitant le total des avantages fiscaux à 25 000 € plus 10 % du revenu imposable, mais sans plafonnement. L'article 87 de cette même loi a créé un article 199 undecies D dudit code qui a

notamment plafonné cet avantage à 40 000 € pour les réductions d'impôts faites au titre d'une même année d'imposition au titre de l'article 199 undecies A. Mais cette limitation de caractère individuel ne modifie en rien l'économie générale du système.

Depuis 2005, le taux des emprunts d'Etat à dix ans (TEC 10) a toujours été inférieur à 4 %. Ce dispositif fiscal contraint l'Etat à supporter des financements à cinq ans dont le taux est supérieur à 10 % et peut approcher 20 %. Il serait donc nettement moins coûteux de subventionner directement ces opérations dès lors que leur intérêt économique et social le justifierait.

II - La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna

A - Le dispositif de défiscalisation industrielle

Pour bénéficier des allègements d'impôt prévus par le CGI[205], les contribuables, personnes physiques ou entreprises, peuvent entrer au capital d'une société, s'apparentant à une société en nom collectif qui a pour objet l'achat d'un bien éligible à l'aide fiscale[206]. Ce bien est loué pendant cinq ans à un exploitant qui s'engage à l'acheter à l'issue du bail à un prix convenu à l'avance et bénéficie d'une remise sur les loyers et le prix de vente final, appelée « rétrocession ». La société est alors dissoute.

Les contribuables n'apportent qu'une fraction du capital, l'autre est financée par un emprunt remboursé par les loyers et le prix de cession final du bien. L'assiette du montant défiscalisable est le prix d'achat hors taxe du bien.

Les contribuables, personnes physiques, bénéficient d'une réduction d'impôt qui, contrairement au cas de l'investissement immobilier présenté ci-dessus, se fait en une seule fois dès la première année suivant l'investissement. Le montant de cette réduction est compris selon le département ou la collectivité et suivant la nature de l'investissement, entre 50 % à 70 % du prix d'achat hors taxe du bien. La rétrocession finale doit être de 60 % de la réduction d'impôt si le montant de l'investissement est supérieur à 300 000 € et de 50% sinon.

205) Articles 199 undecises B (impôt sur le revenu des personnes physiques) et 217 undecies (impôt sur les sociétés).
206) Les critères d'éligibilité sont définis par le III de l'article 217 undecies du CGI.

Pour les entreprises, 100 % de la somme investie outre mer est déductible des résultats imposables, sauf pour certains investissements pour lesquels cette quotité est de seulement 50 ou 25%. La rétrocession est de 75% de l'avantage fiscal.

L'article 217 undecies du CGI prévoit un agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'outre-mer, pour les opérations d'un montant supérieur à 300 000 €. Les investissements d'un montant inférieur sont dispensés d'un tel agrément préalable : ils font seulement l'objet d'une information à l'administration fiscale lors de la déclaration annuelle des revenus.

B - Les opérations soumises à agrément préalable

Pour Wallis et Futuna, les investisseurs, personnes physiques fiscalement domiciliées en France, ont droit à un allègement d'impôt égal à 60 % du montant « investi ».

De 2004 à 2008, vingt dossiers ont été soumis à l'agrément de la direction générale des finances publiques (DGFiP) pour ce territoire. Celle-ci a délivré quatorze agréments provisoires ouvrant droit à l'aide fiscale. Parmi eux, huit ont été définitivement agréés, c'est-à-dire que l'administration a considéré que les investissements en cause étaient réalisés.

Ces quatorze dossiers ont été agréés pour un montant total de 12,11 M€, les investisseurs ont apporté un financement de 4,46 M€. Ces données financières caractérisent une optimisation fiscale pour des personnes physiques : pour un allègement d'impôt de 60 % du montant investi (en l'espèce 7,27 M€), le rendement est d'autant plus élevé que l'apport est faible. Il est ici à peine supérieur à l'obligation de rétrocession (36% du montant de l'opération, en l'espèce 4,36 M€).

C'est pourquoi la Cour avait retenu à titre provisoire l'hypothèse que les investisseurs en cause étaient des personnes physiques et non des entreprises. L'administration ne l'a pas démentie.

Le cas échéant, pour ces personnes, le résultat a été en moyenne le suivant :

- pour un investissement de 10 000 € en 2007 par exemple, qui ne sera pas récupéré car il doit être rétrocédé, afin de financer un bien de 27 200 € HT, l'investisseur a eu droit à :

- un allégement d'impôt de 16 300 € dès 2008 ;

- soit un rendement de 61,4 % net d'impôt ;

quant à l'exploitant, il a bénéficié d'un rabais de 10 000€ sur le prix du bien, sous forme de remise soit sur les loyers, pendant cinq ans, soit sur le prix de rétrocession du bien à l'issue de ces cinq ans.

Ce montage apparaît à la fois très avantageux pour les investisseurs et extraordinairement coûteux pour l'État. S'il avait aidé directement les exploitants à hauteur de la « rétrocession », il ne lui en aurait coûté que 4,46 M€, sous forme de dépense budgétaire, les années de l'investissement. Le dispositif Girardin lui a coûté, sous forme de dépense fiscale, 7,26 M€ les années suivants immédiatement la création des sociétés.

C - Les avis émis par les services chargés de l'outre-mer et le contrôle des opérations par l'administration fiscale

1 - La légèreté des avis émis par les services chargés de l'outre mer

Les « fiches de consultations » de l'administration supérieure du territoire de Wallis et Futuna et les avis donnés par l'administration centrale de l'outre-mer à la DGFiP sont approximatifs.

Ainsi l'administration supérieure a donné un avis « favorable » pour un investissement dans un établissement hôtelier et « très favorable » pour trois autres hôtels alors que les dossiers ne contenaient ni bilans, ni comptes d'exploitation, ni estimation des retombées économiques attendues. Ensuite, l'administration centrale de l'outre-mer a seulement ramené les avis « très favorable » à de simples avis « favorable » avant transmission des demandes d'agrément à la DGFiP.

Le manque de sérieux de l'examen est patent. Le développement touristique est mis en avant pour justifier les demandes d'investissement alors que cette activité est quasi inexistante à Wallis et Futuna, l'isolement du Territoire expliquant cette situation.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, le délégué général à l'outre mer a évoqué des améliorations dans l'examen des demandes d'agrément. Elles n'ont que trop tardé s'agissant d'un dispositif entré en vigueur en 2003.

2 - L'absence de contrôle des opérations par l'administration fiscale

Au caractère superficiel de l'examen s'ajoute l'absence de contrôle des opérations aidées. La Cour, lors de son contrôle sur place en novembre 2008, a constaté que les investissements concernant trois hôtels à Wallis, deux rénovations et une construction neuve, n'avaient pas été réalisés ; la construction était même interrompue sans que la date de redémarrage des travaux puisse être précisée. Or, ces trois opérations ont néanmoins été définitivement agréées par la DGFiP respectivement en novembre 2005, février 2007 et mars 2008, générant les allègements d'impôt dès l'année suivante.

D - Les dossiers de défiscalisation de plein droit

Les quatorze dossiers agréés par la DGFiP de 2004 à 2008 ne constituent pas la totalité des dossiers de défiscalisation industrielle à Wallis et Futuna car les investissements d'un montant inférieur à 300 000 € bénéficient de l'aide fiscale de plein droit.

La Cour a interrogé la DGFiP sur ces dossiers. Cette administration, bien qu'elle exploite à diverses fins statistiques les déclarations de revenus des contribuables, parait ne disposer d'aucune indication sur les montants des allégements d'impôt en contrepartie d'investissement industriel à Wallis et Futuna d'un montant inférieur à 300 000 €.

Dans ce territoire de 13 445 habitants[207], les inscriptions de sociétés au registre du commerce se sont récemment multipliées : entre le 1er janvier et le 31 octobre 2008, 225 nouvelles inscriptions ont été enregistrées, contre 75 en 2007 et une moyenne d'une trentaine, les années précédentes. Sur ces 225 nouvelles inscriptions, une cinquantaine relevait du secteur du bâtiment et une quarantaine de celui de l'habillement alors que ces deux secteurs d'activité sont très modestes sur le territoire. Curieusement, après l'ouverture d'une instruction judicaire auprès du tribunal de première instance de Mata'Utu en novembre 2008

207) Source : INSEE recensement 2008.

sur des dossiers de défiscalisation, les inscriptions de sociétés nouvelles ont cessé.

Tant pour les investissements immobiliers qu'industriels, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a introduit deux nouvelles contraintes à ces opérations de plein droit : l'abaissement du seuil d'accord préalable ou d'agrément de 4,6 M€ à 2 M€ pour les investissements immobiliers et de 300 000 à 250 000 € pour les investissements industriels. L'obligation déclarative incombant à la personne morale qui réalise l'investissement a été modifiée et étendue[208], mais l'économie du système demeure, avec les effets qui en résultent tant pour les contribuables bénéficiaires que pour les finances de l'Etat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif Girardin, tel qu'il a été appliqué par des SCI gérées par la société immobilière de Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna pour des investissements industriels, peut s'avérer excessivement coûteux pour l'Etat. La même aide pour les investissements en cause, consentie directement sous forme de subventions, aurait été nettement moins onéreuse.

Dans les cas contrôlés par la Cour, il conduit l'Etat à accepter des avances à des taux d'intérêt supérieurs à 10 %, pour les investissements immobiliers et à 60 % pour les investissements industriels.

Les capitaux mobilisés ne le sont que de façon transitoire puisque, au bout de cinq ou au plus six ans, les « investisseurs » qui ont été généreusement défrayés peuvent se retirer complètement.

En outre, dans le cas des investissements industriels à Wallis et Futuna, certaines opérations aidées, sans rapport avec les besoins de ce territoire, n'ont pas été réalisées.

Elles conduisent la Cour à recommander :

- *de réviser complètement ces dispositifs afin que de tels montages ne conduisent pas à une perte de recettes fiscales pour l'Etat d'un montant supérieur à celui de subventions ou d'aides directes ;*
- *d'abaisser sensiblement les seuils d'agrément préalable compte tenu de l'importance des allègements d'impôt ainsi consentis ;*
- *de mettre en œuvre des contrôles plus stricts quant à la réalité des investissements annoncés.*

208) Article 242 sexies du code général des impôts - Déclaration 2083-SD.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LA MINISTRE CHARGÉE DE L'OUTRE-MER

Vous avez appelé notre attention sur le coût budgétaire pour l'État du financement d'opérations de constructions de logements et d'investissements industriels via la défiscalisation dans les territoires de Nouvelle Calédonie et de Wallis et Futuna.

La Cour a relevé à juste titre la différence entre aide budgétaire et aide fiscale.

Dans le cas de l'aide fiscale, c'est la part rétrocédée de l'avantage fiscal qui bénéficie directement à l'entreprise. La dépense budgétaire est nécessairement moins lourde puisque pour un même montant, elle abonde directement le compte de résultat de l'entreprise bénéficiaire, sans qu'il y ait lieu d'introduire un élément de rémunération au profit de l'investisseur local. Par ailleurs, la dépense budgétaire impacte directement les disponibilités du Trésor alors que la dépense fiscale se traduit seulement par une moindre recette.

Néanmoins, le dispositif de défiscalisation comporte des points incontestablement positifs.

Tout d'abord, la défiscalisation en faveur des investissements immobiliers comme mécanisme de financement des économies d'outre-mer a démontré par le passé son efficacité à drainer des capitaux vers ces territoires. Ainsi, le Gouvernement a-t-il décidé de conserver un tel outil mais en le concentrant vers la production du logement social. La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers en donne le cadre juridique rénové.

Il convient également de souligner que ce mécanisme permet une meilleure répartition de l'aide sur les différents territoires. En effet, sauf à renforcer très fortement ses moyens humains dans les départements et les collectivités en outre-mer, l'État ne pourrait instruire autant de demandes de dossiers de subvention qu'il y a de demandes d'aide fiscale à l'investissement.

Le risque encouru par les investisseurs privés est certes assez faible, mais cet avantage contribue à pallier le manque d'attractivité dont peut souffrir le logement social outre-mer, notamment par rapport à d'autres investissements. En contrepartie, la loi n° 2009-594 susmentionnée a porté le taux de rétrocession sur ce type de défiscalisation à 65 % contre 60 % pour la défiscalisation des investissements productifs. Il est souligné que le niveau de la rétrocession est même, dans certains cas, fixé par la loi à un niveau encore supérieur ce qui traduit bien le souci de ne pas favoriser indûment les investisseurs fiscaux.

Il convient en tout état de cause de souligner que l'avantage fiscal obtenu par les investisseurs en la matière n'est pas d'un niveau très supérieur à celui qui serait obtenu sur le marché financier, notamment dans le secteur obligataire. Ainsi, dans le cadre du dispositif de l'article 199 undecies C orienté vers des personnes physiques, le rendement brut de l'investissement fiscal est de 17,5 %, hors frais de dossier et rémunération d'intermédiaire. La contrepartie à cet avantage consiste dans l'obligation faite aux investisseurs de demeurer au moins 5 ans dans la structure de portage. Cette obligation constitue une réelle contrainte, d'autant que les anticipations économiques conduisent à privilégier la liquidité dans les arbitrages entre actifs financiers.

Enfin, outre le plafonnement du montant de l'assiette de la réduction d'impôt à 2 194 € par mètre carré, la réforme de la défiscalisation entreprise avec la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers permet de corriger certains effets de la loi « Girardin ». Le nouveau dispositif dédié aux programmes de logements mixtes (social et intermédiaire) met fin à la recherche de plus-value caractéristique de la loi « Girardin ». Cette recherche de plus-value avait eu pour effet d'exercer une forte pression sur le prix de l'immobilier et notamment sur le coût du foncier.

La loi n° 2009-594 susmentionnée prévoit en outre la réduction progressive des avantages fiscaux dont bénéficiait le secteur dit « du logement libre ». A partir de 2011, aucune réduction d'impôt ne sera accordée dans le cadre du dispositif « Girardin » pour des constructions ou acquisitions de logements dans le secteur locatif si elles ne répondent pas à des conditions de ressources du locataire et ne respectent pas un plafonnement du loyer au m^2, selon des règles fixées par décret. L'État répond ainsi aux critiques qui ont été formulées contre le dispositif antérieur qui, il est vrai, avait pu aboutir, dans certaines géographies, à la mise sur le marché de produits locatifs inadaptés aux besoins en logements et répondant principalement à une logique fondée sur un objectif de maximisation de l'avantage fiscal.

Cette même loi a considérablement renforcé les dispositions en matière d'information et de contrôle des dossiers de défiscalisation : déclaration obligatoire dès le premier euro et abaissement des seuils d'agrément à 2 millions d'euros (contre 4,6 millions d'euros dans le dispositif « Girardin »).

Enfin, il convient de rappeler que le choix d'une utilisation de la défiscalisation pour construire du logement social est la résultante de l'application outre-mer des grandes orientations nationales en la matière. Valable en outre-mer comme en métropole, l'obligation des communes de construire du logement social dans le cadre de la loi

« Solidarité et Rénovation urbaine » (SRU) se heurte à des difficultés plus marquées dans les DOM compte tenu de la faiblesse structurelle des ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités en outre-mer, et du manque aigu de financement auquel sont confrontés les organismes locaux de logement social. Dans ce domaine, les départements et collectivités d'outre-mer présentent également des caractéristiques propres qui justifient le recours à une source de financement complémentaire. Ainsi, l'existence de risques climatiques et sismiques majeurs, notamment aux Antilles, impose des coûts de construction plus élevés. De même, la rareté du foncier et dans plusieurs départements, les caractéristiques physiques des terrains disponibles, contribuent à renchérir de façon très sensible les coûts de réalisation des opérations. Dès lors, l'intervention des investisseurs privés au profit de la construction de logements sociaux apparaît outre-mer comme un outil essentiel de la réalisation des objectifs nationaux dans ce domaine. La défiscalisation issue de la loi n° 2009-594 interviendra donc en complément des crédits d'État et des aides locales ; elle permettra de réaliser des programmes à des coûts compatibles avec les besoins exprimés par le marché.

En tout état de cause, les crédits budgétaires au sein de la « ligne budgétaire unique » restent le financement de principe du logement social outre-mer, dans les territoires où l'État est compétent.

La Cour formule également des critiques sur les conditions d'instruction des dossiers de défiscalisation, à partir d'exemples relatifs à Wallis et Futuna et à la Nouvelle Calédonie.

S'agissant de la défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis-et-Futuna, la Cour estime que ce mécanisme est très avantageux pour les investisseurs fiscaux et que, par ailleurs, il s'avère plus coûteux pour l'État qu'une subvention directe au même niveau que l'aide rétrocédée.

Le niveau des avantages fiscaux tel qu'il a été communiqué par les services locaux est visiblement calculé en appliquant à la base brute le taux de 60 % d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu qui résulte du 17ème alinéa du I de l'article 199 undecies B, applicable à Wallis et Futuna. Cet avantage est cependant un avantage brut, dès lors qu'il s'agit d'un taux avant rétrocession. Or, compte tenu de l'obligation pour les investisseurs de faire bénéficier l'exploitant d'une partie (60 %) de l'avantage fiscal par le jeu d'une réduction des loyers ou d'une diminution du prix de rachat en fin de période de portage, l'avantage net, après rétrocession, ne s'établit qu'à 24 % du montant brut de l'investissement.

Ce taux de rémunération reste important, eu égard au niveau de risque réel mais il doit être souligné que les départements et collectivités d'outre-mer en général, et Wallis et Futuna en particulier, souffrent d'une faiblesse structurelle de la concurrence au niveau des réseaux bancaires qui se traduit par une grande difficulté pour les PME à accéder au crédit. Cette situation particulière rend nécessaire, pour favoriser le développement économique dans un contexte qui est également celui d'une faiblesse persistante des fonds propres, l'intervention d'investisseurs métropolitains lesquels ne viendraient pas sur de tels marchés sans un dispositif fortement incitatif.

Il est par ailleurs nécessaire de prendre en compte la situation particulière de Wallis-et-Futuna pour les investisseurs, au terme de la durée de portage. Le marché particulièrement étroit qui caractérise l'archipel, eu égard à son éloignement et à son faible développement économique, rend fragiles les perspectives de revente des investissements défiscalisés. L'initiative privée, en dehors du cadre incitatif de l'aide fiscale à l'investissement, ne pourrait qu'être fortement affectée par cette absence de marché secondaire.

La Cour évoque enfin la nécessité de mieux contrôler les dossiers de défiscalisation de plein droit. Cette nécessité, partagée par le ministère, a donné lieu à des constatations faites dans le cadre du Comité National d'Évaluation de la Loi de Programme pour l'Outre-mer (CNELPOM) créé par l'article 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003. La volonté du Gouvernement de traduire ces observations dans le droit positif a donné lieu :

- *à la création dès 2007 de l'article 242 sexies du code général des impôts qui crée des obligations déclaratives à l'encontre des monteurs en défiscalisation (y compris dans le plein droit) afin de permettre une meilleure connaissance statistique des effets de la défiscalisation ; ces obligations déclaratives sont d'ailleurs renforcées par les articles 19 et 20 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer;*
- *à l'abaissement, prévu dans cette même loi, du seuil du plein droit qui passe de 300 000 à 250 000 euros, sans préjudice d'un agrément au premier euro qui concerne désormais également le secteur du transports (articles 16 et 17).*

Le besoin de renforcer le contrôle des demandes d'agrément apparaît également comme une demande légitime de la Cour. La chaîne d'instruction de ces dossiers comporte deux niveaux : local et central (bureau des agréments, délégation générale à l'outre-mer)

S'agissant de la délégation générale à l'Outre-mer, l'instruction et le contrôle de l'ensemble des dossiers relevaient jusqu'en 2009 d'un seul agent affecté à temps plein sur cette mission. La gestion d'une dépense fiscale dont le montant en PLF est évalué aux alentours d'un milliard d'euros nécessite la création d'un outil informatique dédié, à l'image de ce dont bénéficie le bureau des agréments.

A une échelle plus fine qui est celle des secteurs socioprofessionnels, la DéGéOM s'oriente actuellement vers la rédaction annuelle de notes de cadrage destinées à coordonner l'action des préfets et Hauts-Commissaires qui portent la responsabilité de l'avis local. Ainsi, dans le domaine de la plaisance, une circulaire interne précisera, début 2010, par géographie et en fonction des caractéristiques locales des marchés, les orientations privilégiées en matière de défiscalisation. Ce dispositif aura par ailleurs l'avantage d'assurer une plus grande cohérence, dans les DOM, avec les agréments locaux en dessous du seuil de 1,5 M€.

S'agissant du manque de contrôle a posteriori, une circulaire définira les modalités, au plan local, des contrôles sur place destinés à valider la réalisation des opérations et le respect des engagements pris.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

1- Précisions sur le dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer

Dans sa présentation, la Cour relève que « Bien que limités à ces deux territoires, les contrôles ont montré que ces dispositifs peuvent n'attirer des capitaux privés pour l'investissement outre-mer que de façon transitoire et avec un risque limité. *»*

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer est une modalité spécifique de financement des investissements productifs neufs ou de programmes de logements, en complément du financement par fonds propres et par endettement bancaire des opérateurs économiques, qui demeurent les sources principales de financement de ces investissements.

Le caractère temporaire de l'implication des apporteurs de capacités fiscales découle de la loi, laquelle prévoit l'apport financier additionnel de ces derniers dans le cadre d'une structure de portage créée ad hoc pour l'acquisition des investissements et n'a pas pour finalité, comme pour d'autres produits défiscalisés, la constitution et la conservation d'un patrimoine. A l'issue de la période légale de détention minimale de cinq ans, pendant laquelle les apporteurs de capacités sont fiscalement responsables de la bonne fin de l'opération, les

investissements reviennent dans le patrimoine des exploitants outre-mer ou des organismes de logement social à un coût diminué de la part rétrocédée de l'aide fiscale.

S'agissant de la notion de « risque limité », il est rappelé que l'une des conditions légales d'octroi de l'agrément est la protection des investisseurs et des tiers (art. 217 undecies du code général des impôts). Il appartient donc dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément de vérifier notamment la viabilité et la pérennité économiques des projets d'investissement, afin de s'assurer du respect de la condition relative au risque d'investissement.

II – La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna, A – Le dispositif de défiscalisation industrielle

S'agissant des taux de rétrocession, selon lequel « Pour les entreprises, 100% de la somme investie outre-mer est déductible des résultats imposables, sauf pour certains investissements pour lesquels cette quotité est seulement de 50 ou 25%. La rétrocession est de 75% de l'avantage fiscal*. », il est rappelé que la rétrocession minimale d'une partie de l'aide fiscale accordée varie selon le dispositif sollicité (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), le schéma de financement retenu (direct ou locatif) et le montant des investissements (inférieur ou non à 250 000 €). En outre, les projets d'investissement dans les collectivités d'outre-mer ne peuvent être réalisés que par l'intermédiaire du schéma locatif à l'impôt sur le revenu (dossiers évoqués par la Cour) ou à l'impôt sur les sociétés, la déduction directe à l'impôt sur les sociétés étant impossible en raison de l'autonomie fiscale de ces territoires.*

Par ailleurs, la Cour indique que « Les investissements d'un montant inférieur [300 000 €] sont dispensés d'un tel agrément préalable : ils font seulement l'objet d'une information à l'administration fiscale lors de la déclaration annuelle des revenus *». Avant la création de la déclaration 2083-SD prévue à l'article 242 sexies du code général des impôts, l'administration n'avait connaissance, s'agissant des investissements défiscalisés hors procédure d'agrément, ni du nombre de projets, ni de leur localisation, ni des secteurs d'activité concernés, ni de leur consistance, a fortiori dans une collectivité d'outre-mer.*

L'exploitation des montants portés sur les déclarations de revenus permettait seulement de déterminer le coût global de la dépense fiscale correspondant à ces dispositifs. L'information sur les opérations bénéficiant de plein droit de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer sera toutefois améliorée avec la nouvelle obligation déclarative précitée, modifiée et étendue à l'ensemble des projets d'investissement par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Cette loi a également abaissé les seuils d'agrément.

2 - Modalités d'instruction des demandes d'agrément par l'administration fiscale

II – La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna, B – Les opérations soumises à agrément préalable

Il est indiqué : « Parmi eux, huit ont été définitivement agréés, c'est-à-dire que l'administration a considéré que les investissements en cause étaient réalisés. *» L'administration fiscale a délivré les agréments définitifs après examen des pièces justifiant les dépenses et leur paiement, produites par les exploitants locaux et leurs représentants, permettant de conclure, en l'absence de toutes informations ou documents contraires, que les investissements avaient été effectivement réalisés conformément au projet présenté et ayant bénéficié d'un accord provisoire.*

Les exemples cités dans l'insertion respectent le taux minimum légal de rétrocession relevé par la Cour, qui n'appelle donc pas d'observations, et concernent des opérations d'investissement à l'impôt sur le revenu.

Concernant l'instruction des demandes d'agrément, il convient de distinguer :

- *d'une part, les avis du Ministre chargé de l'outre-mer prévus par la loi sur l'intérêt économique local des projets d'investissement qu'il me communique, dont la motivation et la formulation sont commentées par la Cour ;*
- *d'autre part, l'instruction des projets dans le cadre de la procédure d'agrément relevant de la compétence de mes services.*

Ainsi, les demandes soumises à mon agrément font l'objet d'un contrôle a priori par l'administration fiscale lors de leur instruction, à l'issue de laquelle un accord provisoire est délivré ouvrant droit à l'aide fiscale, au stade où les investissements ne sont qu'à l'état de projets. Dans un deuxième temps, après la réalisation effective des investissements en cause et sous réserve de produire les pièces justificatives des dépenses payées, et du respect des engagements souscrits, un agrément définitif est délivré. Le déroulement de la procédure en deux temps permet ainsi d'assurer un contrôle de la réalisation et de la livraison des investissements bénéficiant de l'aide.

Une période de suivi de cinq ou sept ans des investissements, correspondant à leur durée légale minimale d'exploitation, est ensuite ouverte, durant laquelle la Direction générale des finances publiques (DGFiP) est susceptible de remettre en cause l'aide accordée dans l'hypothèse où les conditions de l'agrément ne seraient pas respectées.

La DGFiP, qui n'a pas de services en charge du contrôle fiscal dans les collectivités d'outre-mer, ne dispose pas à ce jour d'éléments opposables attestant de la non réalisation de certains investissements ayant bénéficié d'un agrément à Wallis et Futuna évoqués par la Cour.

Tenant compte des observations de la Cour, des démarches complémentaires vont être engagées en sollicitant notamment le représentant de l'Etat sur ce territoire, afin d'examiner dans quelles mesures la réalité, la consistance ou les coûts des investissements ne seraient pas conformes aux demandes présentées, aux engagements pris, aux pièces justificatives produites ou aux décisions d'agrément. Mes services en tireront, le cas échéant, les conséquences fiscales dans le cadre de la procédure de retrait d'agrément.

A cet égard, il est rappelé que les dispositions des articles 1740 et 1743 du code général des impôts sanctionnent pour le premier administrativement, pour le second pénalement, quiconque aura, notamment, fourni à l'administration de fausses informations en vue de l'obtention de l'aide sollicitée.

Des conséquences identiques pourraient résulter d'une saisine de l'administration fiscale par l'autorité judiciaire, en application des dispositions de l'article L 101 du livre des procédures fiscales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Les extraits me concernant du rapport de la Cour sur « le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna » appellent de ma part les observations suivantes.

- *Les logements construits par la SIC et ayant fait l'objet d'une défiscalisation sont essentiellement des logements sociaux et non uniquement des logements intermédiaires. La portée du dispositif de défiscalisation en faveur du logement social a d'ailleurs été renforcée par la loi 2009.*
- *Toutes les opérations « défiscalisées » de la SIC ont obtenu un agrément préalable de la Direction Générale des Finances Publiques après examen minutieux des dossiers.*
- *Plusieurs opérations ont été financées en faisant appel public à l'épargne et ont obtenu un agrément de l'Autorité des Marchés Financiers (Société Civile de Placements Immobiliers « Agathissimo 1 et 2 »).*

Ces agréments ont ainsi permis la plus grande transparence de ces dossiers au meilleur coût (toutes les bases éligibles ont été systématiquement réduites par la DGFIP).

La politique en faveur des services à la personne

PRESENTATION

La politique en faveur des services à la personne, orientée jusqu'aux années 1990 vers les personnes dites fragiles (personnes âgées ou handicapées) ou les enfants, puis progressivement étendue à tous les publics, a connu une impulsion nouvelle dans le cadre du plan de cohésion sociale 2005 – 2009. La loi du 26 juillet 2005 a ainsi mis en place un premier plan de développement de ces services.

La finalité principale de ce plan était la création d'emplois, avec un objectif évoqué de 500 000 emplois supplémentaires en trois ans. A cette fin, l'Etat a cherché à la fois à développer l'offre de services en aidant les entreprises à s'engager dans un secteur jusque-là essentiellement occupé par les associations, et à accroître la demande, en élargissant à 21 activités les services ouvrant droit aux diverses aides.

En 2009, l'effort financier public en faveur des services à la personne atteint près de 6,6 Md€, sous la forme d'exonérations fiscales et sociales qui bénéficient à 3,4 millions de particuliers employeurs, à environ 7 000 associations et 4 700 entreprises agréées.

Alors qu'un nouveau plan de développement des services à la personne a été lancé en mars 2009, la Cour a cherché à dresser un bilan du plan 2005-2009 au regard des sommes considérables que les pouvoirs publics consacrent ainsi à cette politique.

I - Des créations d'emplois difficiles à mesurer

1 - Un périmètre qui reste à mieux définir

Les services à la personne regroupent un ensemble d'activités très diverses qui ne constituent pas un secteur économique stable et homogène. Il n'a pas été possible à l'INSEE d'isoler ni les activités des entreprises concernées dans la nomenclature d'activités française (NAF), ni les services eux-mêmes dans la classification des produits français (CPF) lors de la révision de cette dernière en 2008. En l'absence de nomenclature précise, il est difficile d'appliquer les outils statistiques habituels.

Les pouvoirs publics retiennent comme critère commun la notion de service rendu au domicile du bénéficiaire mais certains acteurs du secteur social le récusent, n'admettant pas d'assimiler les services dits de confort à ceux rendus aux personnes vulnérables. Ce critère est d'autant plus incertain que le plan de 2005 admet les plateformes de distribution des services comme un service à part entière et que le plan de mars 2009 permet désormais à l'assistance informatique à distance d'être l'un des 21 services éligibles aux différentes exonérations.

Le décret n° 2005 – 1698 du 29 décembre 2005 dresse la liste des 21 services pour lesquels les structures qui les mettent en œuvre peuvent solliciter l'agrément simple qui permet de bénéficier des exonérations fiscales et sociales.

Les activités de services à la personne à domicile relatifs à la garde des enfants, à l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile et aux tâches ménagères et familiales, au titre desquelles les associations et les entreprises sont agréées en application de l'article L. 129-1, sont les suivantes :

1° Entretien de la maison et travaux ménagers ; 2° Petits travaux de jardinage ; 3° Prestations de petit bricolage dites "hommes toutes mains" ; 4° Garde d'enfant à domicile ; 5° Soutien scolaire et cours à domicile ; 6° Préparation de repas à domicile, y compris le temps passé aux commissions ; 7° Livraison de repas à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 8° Collecte et livraison à domicile de linge repassé, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 9° Assistance aux personnes âgées ou autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exception d'actes de soins relevant d'actes médicaux ; 10° Assistance aux personnes handicapées, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ; 11° Garde-malade, à l'exclusion des soins ; 12° Aide à la

mobilité et transports de personnes ayant des difficultés de déplacement lorsque cette activité est incluse dans une offre de services d'assistance à domicile ; 13° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 14° Accompagnement des personnes âgées ou handicapées en dehors de leur domicile (promenades, transports, actes de la vie courante), à condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 15° Livraison de courses à domicile, à la condition que cette prestation soit comprise dans une offre de services comprenant un ensemble d'activités effectuées à domicile ; 16° Assistance informatique et internet à domicile ; 17° Soins et promenades d'animaux domestiques, pour les personnes dépendantes ; 18° Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes ; 19° Gardiennage et surveillance temporaire, à domicile, de la résidence principale et secondaire ; 20° Assistance administrative à domicile.

S'y ajoutent « les activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services aux personnes mentionnées au premier alinéa appartiennent au champ des activités définies à l'article L. 129-1[209] ».

La multiplicité des activités concernées, le grand nombre d'acteurs impliqués, la diversité des modes d'intervention rendent ainsi malaisé le ciblage de l'action publique en faveur d'un secteur hétérogène au contenu disparate et au périmètre fluctuant.

2 - Des statistiques d'emploi à améliorer

L'objectif de 500 000 emplois à créer en trois ans a été fixé sans étude préalable, à partir de données qui ne résultaient pas d'une analyse fiable : toute personne rémunérée ayant travaillé au moins une fois au cours de l'année, quelle que soit la durée de ses prestations, chez un ou plusieurs employeurs, a été considérée comme occupant un emploi[210] - soit 75 000 pour 2004 - . Puis, il a été décidé de doubler ce chiffre pour les trois années suivantes (soit 450 000) et de l'arrondir à 500 000[211].

209) Dans ce cadre, les "enseignes" désignent les plateformes d'offre de service à la personne créées par des organismes comme La Poste, des réseaux associatifs, des banques, des mutuelles, des entreprises de la grande distribution ou la FEPEM (fédération des particuliers employeurs de France). Les "enseignes" mettent en relation le particulier avec des prestataires qu'elle a sélectionnés. Ainsi l'ANSP a-t-elle consacré entre 2005 et 2009 un total de 18,7 M€ à une politique de subventions au bénéfice de onze opérateurs.

210) L'Agence nationale des services à la personne (ANSP) recourt à cette définition.

211) Le chiffre de 500 000 emplois à créer en trois ans figure dans le contrat d'objectifs et de moyens passé entre l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) et l'Etat.

La mesure des emplois effectivement créés est de fait un enjeu sensible. Elle se heurte à de nombreuses difficultés du fait de leur caractère atypique (multi activité, temps partiel ou très partiel, très forte rotation…). En tout état de cause les délais de publication des données peuvent atteindre 18 mois, ce qui ne facilite pas l'analyse des évolutions observées.

En retenant la définition extensive utilisée par l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), selon laquelle un emploi correspond à une personne qui travaille au moins une fois dans l'année dans ce secteur, 312 000 "emplois" auraient été créés depuis 2004. Toutefois, selon l'INSEE, en 2005, 46 % des salariés des organismes prestataires ont occupé plusieurs emplois. En équivalent temps plein (ETP), le nombre d'emplois créés s'élevait en 2006 à 36 000 et en 2007 à 39 000, assistantes maternelles incluses. Sur la période 2006 - 2008, les services à la personne ont, selon l'INSEE, créé 108 000 ETP[212], soit 15,4 % du total des emplois créés dans l'économie française. Même si en 2008 plus de 30 % des nouveaux emplois ont été créés dans le secteur des services à la personne, on reste loin des 500 000 emplois évoqués initialement.

Au surplus, le tableau de bord de l'observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne publié par l'ANSP présente d'autres difficultés méthodologiques importantes, par exemple sur les périodes de référence dont le caractère variable (sur l'année / en moyenne annuelle / trimestrielle) fait perdre de la cohérence à l'analyse.

La question du double compte des salariés travaillant pour plusieurs employeurs en emploi direct a été résolue mais il reste à régler celle des salariés embauchés sous le mode prestataire[213] qui travaillent également chez un particulier employeur. La mise en place du système nOva[214] par l'ANSP permettra de décompter, outre les salariés embauchés sous chacun des modes prestataire et mandataire[215], le personnel travaillant à la fois selon les deux modalités. La modification des formulaires des DADS[216] autorisera le repérage des personnes

212) Équivalent temps plein (ETP) calculés par l'INSEE à partir du nombre d'heures travaillées.
213) La structure est l'employeur et définit les instructions et le programme de travail pour le compte du client bénéficiaire.
214) Le dispositif nOva constitue un outil de gestion et d'administration de l'agrément destiné aux services déconcentrés ainsi qu'aux organismes agréés, en vue de bâtir une base de données recensant de manière exhaustive l'ensemble de ces derniers tout en permettant la transmission dématérialisée des états mensuels et des tableaux statistiques annuels que les organismes sont dans l'obligation de fournir.
215) Le particulier est l'employeur, mais recourt à une structure intermédiaire qui joue un rôle de recruteur et de gestionnaire pour son compte.
216) DADS : déclaration annuelle de données sociales.

simultanément salariées de particuliers employeurs et d'organismes agréés. En 2007, dernière année de fonctionnement de la procédure sous format papier, la DARES avait reçu 8 776 réponses pour 11 442 OASP soit un taux de réponses de 77 %. En 2008, nOva a été renseigné par 10 536 OASP sur 14 633 soit un taux de réponses de 72 %.

En dehors de l'objectif quantitatif, l'enjeu de cette politique est certes aussi de permettre à des salariés éloignés ou très éloignés de l'emploi traditionnel de renouer des liens sociaux, de trouver une voie alternative au chômage et, pour une partie d'entre eux, de s'engager dans une formation pour, par exemple, intervenir auprès des enfants ou des personnes vulnérables. Mais cette dimension ne fait pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux.

II - Une politique coûteuse

A - Un effort public important

Au total, la politique des services à la personne représente un effort financier de 6,59 Md€ en 2009[217] pour l'État et la sécurité sociale. Ce montant, qui a augmenté de près de 40 % depuis 2006 (4,71 Md€), est à rapprocher du total de la dépense publique pour l'emploi (78 Md€ pour 2007 contre 5,76 Md€ la même année en faveur des services à la personne)[218].

Il s'agit toutefois d'un coût brut, qui ne prend pas en compte les contreparties, difficiles à évaluer, qui pourraient résulter à la fois de la réduction du travail dissimulé (se traduisant par un surcroît de cotisations sociales) et de la création d'emplois (engendrant un moindre versement d'allocations chômage ou de RSA et un accroissement de recettes d'impôt sur le revenu et de TVA).

217) Chiffre prévisionnel, LFI et LFSS pour 2009. Ce total n'inclut pas le montant de 2,5 Md€ (2008) de cotisations prises en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour le compte des bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), de l'allocation de garde à domicile (AJED) et de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée. Il n'inclut pas non plus le coût lié au financement de la dépendance et du handicap.

218) Source DARES, année 2007, dernier chiffre disponible. Ce montant se décompose en 56 Md€ de dépenses et 22 Md€ d'allègements généraux de cotisations sociales.

Coût total des mesures en faveur des services à la personne

En M€

	2006	2007	2008	2009
Réduction d'impôt au titre de l'emploi par les particuliers, d'un salarié à domicile	2 060	2 190	1100	1 200
Crédit d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile y compris pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans	350	780	2340	2340
Réduction d'impôt au titre de l'aide financière versée par l'employeur ou le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne	-	7	16	25
Exonération de TVA pour les services rendus aux personnes physiques par les associations y compris les associations intermédiaires conventionnées	520	577	630	685
Taxation au taux réduit des associations conventionnées et des associations agréées, taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées	65	70	100	130
Crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises préfinançant le CESU et impact sur l'impôt sur les sociétés du préfinancement du CESU	14	28	44	60
Total exonérations fiscales	**3 009**	**3 652**	**4240**	**4 440**
Exonération (particulier employeur et structures agréées) de cotisations patronales des rémunérations des aides à domicile (enfants, personnes âgées et handicapées)	1402	1572	1549	1630
Exonération de cotisations patronales	186	394	438	333
Exonération des associations intermédiaires	75	81	83	89
Aide financière des entreprises et des comités d'entreprises au CESU préfinancé	19	39	76	84
Total exonérations de cotisations sociales	**1 682**	**2 086**	**2 146**	**2 136**
TOTAL DES EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES	**4 691**	**5 738**	**6386**	**6 576**
Subvention versée à l'ANSP	28	22	24	20
TOTAL GENERAL	**4 719**	**5 760**	**6410**	**6 596**

*Sources : PLF 2008 **(données 2006)** et PLF 2009 **(données 2007, 2008 et 2009)** et Annexe V des LFSS 2007, 2008 et 2009*

L'essentiel de l'effort public est constitué par des exonérations fiscales (4,44 Md€) et parmi celles-ci le crédit[219] ou la réduction d'impôt sur le revenu consentis à quatre millions de bénéficiaires (3,54 Md€) et les exonérations de TVA pour services rendus aux personnes physiques par les associations (600 M€). Par ailleurs, les exonérations accordées aux entreprises préfinançant des chèques emploi service universels (CESU) sont évaluées à 60 M€.

Ces aides ont permis d'abaisser significativement le taux d'effort des particuliers. Elles ont cherché également à soutenir la création d'entreprises, encouragée pour faire face à la hausse espérée de la demande, mais aussi pour ouvrir au marché un secteur jusqu'ici largement associatif.

Parmi les exonérations qui bénéficient aux personnes morales, les deux mesures les plus coûteuses sont l'exonération de TVA pour les associations (600 M€) et la réduction de TVA à 5,5 % pour les entreprises agréées (120 M€). Une étude de la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) de 2005 avait toutefois montré à cet égard que les effets incitatifs à la création d'emplois d'une baisse de la TVA pour les services à la personne étaient difficiles à évaluer et restaient limités[220]. L'autorisation donnée par l'Union européenne d'attribuer à ce secteur un taux réduit expirant fin 2010, l'actualisation de cette étude s'impose afin de disposer de ses résultats avant ce terme, tout en tentant d'évaluer les effets d'aubaine dont auraient pu bénéficier des entreprises du secteur. Les exonérations de cotisations patronales s'élèvent pour leur part à 2,13 Md€. L'exonération est totale (1,63 Md€) pour la rémunération des emplois familiaux et aides à domicile bénéficiant aux personnes fragiles. Un allègement de 15 points (170 M€) s'applique à tous les particuliers employeurs déclarant leurs cotisations sur la base des salaires réellement versés[221], et non au forfait, de façon à

219) Depuis le 1er janvier 2008, le particulier employeur exerçant une activité professionnelle ou inscrit depuis au moins trois mois comme demandeur d'emploi à l'ANPE (aujourd'hui Pôle emploi) bénéficie d'un crédit d'impôt sur le revenu égal à 50 % des dépenses effectuées pour les 21 activités de service à la personne, à condition qu'elles s'exercent à son domicile, dans la limite d'un plafond qui a été porté à 15 000 € par foyer fiscal par la loi de finances initiale pour 2009. Le particulier employeur qui n'exerce pas d'activité professionnelle (retraité par exemple) ou qui est inscrit comme demandeur d'emploi depuis moins de trois mois continue à bénéficier d'une réduction d'impôt de 50 %.

220) Cf. sur les effets limités du taux réduit de TVA « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée ». Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009, p. 224 sq.

221) 62,3 % des particuliers employeurs avaient choisi la déclaration au réel en 2007, contre 39,1 % en 2005.

permettre aux salariés de bénéficier de droits complets, en matière de retraite notamment (sous réserve qu'ils travaillent à temps plein).

Les premières mesures d'abaissement des cotisations visaient avant tout à faire diminuer le travail dissimulé chez les particuliers employeurs directs. Aucune évaluation rigoureuse ne permet cependant de faire le point sur les emplois régularisés à la suite de ces dispositions. Un rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale de juin 2008[222] concluait toutefois qu'une baisse de 10 % des exonérations sociales inciterait 13,5 % des utilisateurs de services à y renoncer. Selon une étude de la fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) et de l'institut de protection sociale des emplois de la famille, les variations du montant du plafond de la réduction fiscale engendreraient une baisse concomitante du nombre de salariés tandis qu'une hausse de 1 % du coût horaire provoquerait une baisse des heures déclarées ou des effectifs salariés de 0,77 %.

Le coût de ces mesures plaide cependant pour une sortie progressive de certains de ces dispositifs et un ciblage plus précis des exonérations accordées.

B - Un dispositif fiscal et social qui gagnerait à être mieux ciblé et simplifié

1 - Des effets redistributifs à évaluer

Le dispositif d'aide bénéficie davantage aux ménages les plus aisés, déjà les plus enclins à recruter des employés de maison. Une étude de la DGTPE de décembre 2008 portant sur les années 2000 à 2005, avant l'extension des mesures d'aide dans le cadre du plan lancé en 2005, montrait que seulement 7 % des ménages avaient déclaré avoir eu recours aux services à la personne en 2005 tandis que la dépense fiscale était très concentrée sur les tranches de revenus les plus élevés : les trois quarts des foyers fiscaux se partageaient 1/10ème des déductions fiscales pour les services à la personne tandis que les 10 % les plus aisés concentraient 70 % de ces réductions.

222) Mission d'information commune sur les exonérations de cotisations sociales, rapport présenté par M. Yves Bur, 25 juin 2008.

Cette étude devrait faire l'objet d'une actualisation, notamment pour évaluer l'impact du mécanisme du crédit d'impôt créé en 2007 pour permettre aux plus modestes de recourir aux services à la personne. Le nombre de contribuables bénéficiaires de l'aide fiscale du crédit d'impôt de 50 % est en effet passé de 2 732 000 en 2005 à 3 392 000 en 2008 soit une hausse de 24 % en trois ans. Ainsi disposerait-on des éléments pour apprécier les effets d'aubaine qui profitent aux ménages les plus aisés et apprécier l'opportunité qu'il y aurait alors à reconsidérer l'économie du dispositif actuel, notamment pour aider plus efficacement les ménages qui ont véritablement besoin de cet apport pour diminuer leur taux d'effort et donc prendre la décision d'embaucher. Dans un objectif de simplification et d'équité, une autre voie consisterait à aligner les exonérations de cotisations sociales patronales sur le régime des allègements généraux de charges sur les bas salaires.

Comme cela a été annoncé en 2005, le système visait à la neutralité, que les services soient fournis par une entreprise ou en emploi direct. Comparant alors le régime dit du forfait (cotisations sociales calculées au niveau du SMIC quel que soit le niveau de rémunération payée au salarié par le particulier employeur) et le régime d'exonération de charges sociales patronales plafonné, mis en place en 2005, au bénéfice des organismes agréés de services à la personne, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a établi en 2008 que, pour un salarié payé au SMIC, le taux de l'ensemble des cotisations sociales patronales et salariales représentait 65 % du salaire net lorsque le salarié était employé directement par un particulier, alors que, lorsque celui-ci était employé par une entreprise ou une association du secteur des services à la personne, ce taux ne représentait que 42 % du salaire net[223].

Le régime de réduction de 15 points des cotisations patronales sur les salaires versés au réel par les particuliers employeurs à leurs salariés à domicile, institué par le Plan Borloo, aboutit à une réduction comprise entre 40 % et 50 % des charges patronales de cotisations sociales pour l'employeur direct. Jusqu'à un salaire équivalent à environ 1,4 du SMIC qui concerne une grande partie des salaires versés dans le secteur, le nouveau régime au réel (près de 70 % des salariés à domicile sont aujourd'hui déclarés au réel) est plus favorable que l'ancien régime au forfait.

223) Sur ce sujet, cf. rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires, p.230.

2 - Une prise en compte des publics vulnérables à améliorer

Les services aux personnes fragiles bénéficient de 3 Md€ d'aide, soit près de la moitié du total des exonérations fiscales et sociales. Les besoins des personnes dépendantes[224], qui vont continuer à croître[225], font ainsi peser de fortes tensions sur les services à la personne : ils absorbent, selon la DARES, plus de 60 % de l'activité des services mandataires et prestataires, alors que, selon l'INSEE, 28 % des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie ont recours à l'emploi direct.

Pour tenir compte de cette évolution, la sortie progressive de certains dispositifs d'aide pourrait s'accompagner d'un ciblage plus précis sur ces publics, alors que la notion de « personne fragile » englobe indistinctement aujourd'hui toutes les personnes âgées de plus de 70 ans, qui bénéficient de l'exonération de cotisations sociales, qu'elles aient besoin ou non d'une assistance particulière dans leur vie quotidienne.

En tout état de cause, les personnes vulnérables requièrent des personnels formés et des prestations adaptées à leur état, ce qui implique que l'administration contrôle effectivement la mise en œuvre de l'agrément qualité, exigé des organismes habilités à intervenir auprès de ces publics[226]. Ces contrôles, actuellement insuffisants pour garantir la qualité des prestations, sont d'autant plus indispensables que le renouvellement des agréments qualité est en cours.

À cet égard, la transposition en droit français, au 1er janvier 2010, de la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur risque d'entraîner une modification des conditions requises pour obtenir cet agrément. Cette transposition pourrait être l'occasion de réfléchir à une meilleure conciliation de la liberté des prix des services agréés avec un dispositif public de solvabilisation des personnes, de manière, notamment,

224) cf. Les personnes âgées dépendantes, Cour des comptes, novembre 2005.

225) Selon l'INSEE, à l'horizon 2050, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans, qui est actuellement de 12,6 millions, devrait passer à 22,3 millions, soit une augmentation de 80 %. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), le nombre de bénéficiaires de l'APA était de 865 000 en 2004, a progressé de 9,2 % entre 2004 et 2005, 8,1% entre 2005 et 2006, 5,1 % entre 2006 et 2007, de 3,4 % entre 2007 et 2008 pour atteindre 1 115 000 bénéficiaires au 31 décembre 2008.

226) Si les associations, qui intervenaient auprès des publics les plus fragiles, étaient tenues jusqu'en 2005 de répondre aux lourdes exigences de l'autorisation, accordée pour quinze ans par le président du conseil général, celles-ci disposent désormais, à l'instar des entreprises privées, de la possibilité de choisir entre ce régime et celui de l'agrément qualité, accordé pour cinq ans par le préfet, dont les procédures d'obtention sont plus légères et qui ne sont pas exigées pour les organismes certifiés.

à obtenir un meilleur maillage territorial et une prise en charge plus efficace des besoins des plus démunis.

3 - Une professionnalisation des salariés à mieux assurer

Actuellement, 30 % seulement des intervenants à domicile possèdent une qualification[227]. La professionnalisation des salariés est ainsi un enjeu prioritaire pour rendre les emplois plus attractifs, favoriser la fluidité des parcours et améliorer la qualité des prestations, particulièrement nécessaire vis-à-vis des personnes fragiles. Même si les textes lui confient à cet égard un rôle fédérateur, l'agence nationale des services à la personne ne peut juridiquement intervenir dans l'élaboration des différentes conventions collectives qui couvrent un ensemble très éclaté. Elle tente pourtant d'encourager les acteurs sociaux comme les administrations à engager ou à poursuivre les négociations pour unifier les nombreuses conventions ou harmoniser les diplômes. Force est toutefois de constater les limites de son action qui se heurte à de nombreuses réticences et à la contestation de la légitimité de son intervention en ces domaines.

Se fondant cependant sur les travaux des assises de la professionnalisation qu'elle a organisées en 2006 puis en 2009, l'ANSP a lancé avec l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) le programme Thétis qui devrait permettre à 500 structures agréées (entreprises et associations) de se préparer à engager une procédure de certification. Les référentiels de certification restent cependant perfectibles et auraient pu être mieux articulés avec les initiatives similaires prises par la direction générale de l'action sociale et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui ont signé des conventions en ce sens avec plusieurs grands réseaux d'aide à domicile. Alors que cette démarche ambitieuse est engagée, l'agrément simple, dont la portée est essentiellement d'ouvrir le bénéfice des exonérations fiscales à un grand nombre de structures, continue à ne comprendre aucune exigence de qualité.

En dépit de quelques progrès en matière de formation, notamment en alternance, et d'un début de prise en compte des acquis de l'expérience, les blocages institutionnels et partenariaux ont empêché de faire aboutir les travaux appelés à rapprocher les nombreuses conventions collectives en vigueur dans le secteur social et n'ont pas encore permis de conclure celle qui sera appelée à couvrir les salariés des entreprises. Malgré la réforme en 2007 du diplôme d'auxiliaire de vie sociale créé en 2002, la création de passerelles entre les différents diplômes reste encore insuffisante quand il

227) Source : direction générale de l'action sociale.

s'agit de rapprocher les 17 certifications de niveau V[228].

Pour améliorer la situation des salariés concernés, en particulier de ceux qui s'engagent dans un parcours de réinsertion, la possibilité pourrait être envisagée de subordonner le maintien de tout ou partie des exonérations actuellement accordées aux particuliers employeurs à leur adhésion aux futurs « centres - ressources » que prévoit le second plan de développement des services à la personne de mars 2009[229], sur le modèle du centre de formalité numérique mis en place par la FEPEM à destination des particuliers employeurs.

Outre un appui à ces derniers dans leurs démarches administratives et de recrutement, les « centres - ressources » devraient permettre d'améliorer la situation de l'emploi des salariés (multi-activités, temps partiel…) et d'accroître leur professionnalisation. Les salariés pourraient ainsi connaître un parcours professionnel plus stable et plus sûr, bénéficier de formations certifiantes ou qualifiantes et d'une reconnaissance de leur expérience à même de leur donner accès à d'autres types d'emploi. De surcroît, dans la perspective d'une révision éventuelle des aides accordées aux ménages les plus aisés, l'aide fiscale à l'adhésion à ces centres devrait permettre de limiter le recours au travail dissimulé auquel, en dépit des sanctions pénales qui le sanctionnent, pourraient être tentés de recourir certains particuliers employeurs.

III - Le lancement dans l'urgence du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé

Pour mettre en œuvre le plan de développement des services à la personne lancé en 2005, l'Etat a choisi de créer un opérateur, l'agence nationale des services à la personne (ANSP), établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de l'emploi. Marquée dans son fonctionnement par l'urgence dans laquelle elle s'est mise en place et a commencé à agir, l'agence a été chargée entre autres missions, pour diminuer le taux d'effort des particuliers recourant aux

228) Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), et par assimilation, du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) du premier degré. Ce niveau correspond à une qualification complète pour l'exercice d'une activité bien déterminée avec la capacité d'utiliser les instruments et les techniques qui s'y rapportent. Cette activité concerne principalement un travail d'exécution qui peut être autonome dans la limite des techniques qui y sont afférentes.

229) Cf. convention signée le 21 octobre 2009 entre l'ANSP et la FEPEM.

services à la personne, de coordonner la mise en place du chèque emploi service universel (CESU) préfinancé.

La loi du 26 juillet 2005 a créé le CESU préfinancé, aux côtés du CESU bancaire[230], préexistant, qui a vocation à simplifier les procédures de déclaration et de paiement d'un salarié à domicile par un particulier employeur. Sur le modèle du chèque-restaurant, le CESU préfinancé est un titre spécial de paiement à montant prédéfini, émis par des organismes habilités par l'ANSP pour une durée indéterminée[231], identifié au nom du bénéficiaire, et totalement ou partiellement préfinancé par une entreprise pour ses salariés, ou par une collectivité territoriale ou un organisme social pour les allocataires d'une prestation. L'entreprise bénéficie alors, dans la limite de 500 000 € par an, d'un crédit d'impôt de 25 % tandis que l'abondement est exonéré des charges sociales à hauteur de 1830 € par salarié et par an.

L'agence a mis en place dans des délais très brefs une architecture complexe et coûteuse. Les six émetteurs habilités par l'ANSP pour une durée indéterminée ont créé un groupement d'intérêt économique de moyens, le CRCESU, qui accomplit certaines formalités et les opérations de gestion des titres. Etablissement financier centralisateur retenu par l'ANSP et les émetteurs, la Caisse des dépôts et consignations a plus particulièrement en charge la gestion des procédures de paiement, en relation avec les banques auxquelles sont remis les CESU préfinancés.

Ce titre spécial de paiement a connu un rapide succès : les montants émis sont passés de 73 M€ (5,4 millions de CESU) en 2006 à 289 M€ en 2008 (19 millions de CESU). L'ANSP y a consacré 7,7 M€ en 2006 (dont 0,9 M€ de subvention aux investissements de la Caisse des dépôts et du CRCESU et 6,4 M€ de campagne de communication) et 0,9M€ en 2007.

Pour permettre aux employés rémunérés par des CESU d'encaisser sans délai leur salaire aux guichets des banques, l'agence a accepté de financer 70 % du coût de l'encaissement bancaire qui revient à 0,50 € l'unité[232]. Aux termes de la convention passée le 25 avril 2006 avec la fédération française des banques, l'agence supporte en effet 0,35 € par CESU préfinancé remis à l'encaissement, les banques 0,10 € et les émetteurs 0,05 €. En 2007, cette mesure qui bénéficie essentiellement à des

230) Le CESU bancaire, qui a la nature d'un chèque, a remplacé le chèque emploi service, créé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 pour les particuliers recourant à un emploi direct.
231) Le décret du 30 novembre 2007 relatif à l'habilitation des émetteurs du CESU ayant la nature d'un titre spécial de paiement ne fixe pas de durée à cette habilitation.
232) Par comparaison, le coût de traitement d'un chèque bancaire varie entre 0,15€ et 0,40€.

salariés modestes et concerne 15 % des chèques remboursés en 2008 a coûté moins de 0,3 M€ à l'ANSP.

Les relations conventionnelles de l'agence avec la fédération française des banques, d'une part, la Caisse des dépôts, d'autre part, sont toutefois devenues caduques depuis le 31 décembre 2008. Faute que les conventions passées aient été renouvelées en temps opportun, il en est résulté en 2009 un vide juridique qui ne manquera pas de susciter des difficultés pour le règlement de la participation de l'agence aux frais de traitement des CESU pendant cette période.

Il est d'autant plus regrettable que l'agence n'ait pas rediscuté la convention qui la lie à la fédération française des banques que, selon les termes de cette convention, de nouvelles conditions de prise en charge des coûts de traitement devaient intervenir à compter du 1er janvier 2008 pour tenir compte du développement attendu du dispositif et des économies d'échelle qui en résulteraient.

Les émetteurs considèrent toutefois que le modèle économique du CESU n'est pas encore suffisamment rentable puisque, à la différence de celui des chèques-cadeaux, celui-ci ne repose ni sur la commission versée par le financeur sur laquelle la concurrence entre émetteurs est âpre ni, en raison du caractère social de ce moyen de paiement, sur les CESU perdus ou périmés dont les montants sont remboursés à la collectivité émettrice alors que les chèques-cadeaux perdus ou périmés génèreraient des marges importantes.

L'ANSP cherche à convaincre l'ensemble des conseils généraux (10 départements sont engagés dans cette voie, 10 autres ont lancé un appel d'offres auprès des émetteurs) de verser l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sous forme de CESU préfinancés et les prestataires associatifs de l'accepter, ce qui augmenterait les volumes et permettrait une baisse des coûts de gestion d'environ 15% par rapport au versement de la même allocation par virement,. La dématérialisation des procédures sera également à terme source d'économies et d'allègement de circuits papier trop lourds. Enfin, l'ouverture à de nouveaux émetteurs devrait permettre une plus grande concurrence[233], génératrice de coûts de gestion mieux maîtrisés.

233) Selon l'ANSP, « à tout moment toute candidature nouvelle peut être déposée auprès de l'agence pour l'instruction d'une nouvelle habilitation ; l'agence n'achète pas de prestations mais délivre à des acteurs économiques une autorisation d'exercer en application d'une réglementation nationale relative à l'émission de moyens de paiement particuliers. »

——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ———

A travers la politique en faveur des services à la personne, les pouvoirs publics n'ont pas fait un choix clair entre deux objectifs : cibler les aides sur les personnes les plus vulnérables, ou rechercher à tout prix la création d'emplois, fût-ce en accordant des exonérations fiscales et sociales à des catégories de particuliers employeurs et à des entreprises auxquelles elles procurent un effet d'aubaine. Poursuivis conjointement, ces deux objectifs doivent être précisés et hiérarchisés.

L'impact réel sur l'emploi dans ce secteur d'aides publiques considérables, qui représentent près de 7,4 % de la dépense totale pour l'emploi, est difficile à évaluer à partir de bases statistiques incertaines et du fait d'une conception anormalement extensive de la notion d'emploi créé. Par ailleurs, alors que certains de ces emplois offrent une voie alternative au chômage pour des personnes peu ou pas qualifiées, les mesures n'ont pas été prises pour accompagner les parcours de réinsertion ainsi ouverts.

Cette politique affichait pourtant également comme objectif d'améliorer la qualité des prestations fournies par la professionnalisation des salariés. Force est de constater que, malgré ses efforts, l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) peine à réunir le consensus indispensable pour mener à bien cette tâche, essentielle cependant pour transformer les services à la personne en secteur attractif pour les salariés.

En liaison avec les émetteurs, l'ANSP devra faire évoluer le dispositif de gestion du CESU préfinancé vers la dématérialisation et travailler en étroite concertation avec les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales, afin de développer son utilisation pour le versement des prestations sociales, et au premier chef de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Dans un contexte marqué par la situation difficile des finances publiques, la question de la sortie progressive de certains dispositifs d'aide et de leur réorientation vers les services aux personnes les plus vulnérables, dont les besoins vont croissant avec le vieillissement de la population, ne peut plus longtemps être ignorée.

La Cour formule à cet égard les recommandations suivantes :

- à l'Etat :

- charger le Conseil national de l'information statistique (CNIS) de faire des propositions afin de définir une méthode stable et partagée pour améliorer la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne ;

- inciter tous les acteurs à conduire les travaux nécessaires, tant sur le plan des conventions collectives que sur celui de la formation et des diplômes, pour améliorer la professionnalisation de ces emplois ;

- compléter l'agrément simple d'exigences minimales de qualité des prestations ; diligenter les contrôles nécessaires au respect des exigences de l'agrément qualité ;

- évaluer avec rigueur l'impact sur l'emploi des plans successifs de développement des services à la personne, en tenant compte du coût net des mesures ;

- faire procéder aux études nécessaires en vue d'améliorer l'efficacité du dispositif d'aide publique, et notamment, à l'actualisation par la DGTPE de celles réalisées, en 2005, sur l'effet de l'application du taux réduit de TVA au secteur des services à la personne et, en 2008, sur les conséquences de la dépense fiscale pour l'emploi à domicile ;

- engager, sur la base des résultats obtenus à la suite de ces études, une réflexion d'ensemble visant un meilleur ciblage des aides en direction des personnes vulnérables, ainsi qu'en matière de professionnalisation des salariés.

Les pistes suivantes pourraient être explorées en ce sens :

** subordonner l'octroi de tout ou partie de l'abattement sur les cotisations patronales accordé aux particuliers employeurs à l'adhésion aux futurs centres ressources appelés à appuyer les particuliers et leurs employés, mesure qui serait de nature à éviter la hausse du travail dissimulé si le système d'aides venait à être révisé ;*

** aligner le régime des exonérations de cotisations sociales patronales sur le régime de droit commun des allègements généraux sur les bas salaires.*

- à l'ANSP :

- d'assurer le développement du CESU préfinancé, en élargissant sa part dans le paiement de prestations sociales comme l'allocation personnalisée d'autonomie, en ouvrant son émission à la concurrence d'autres opérateurs privés dont l'habilitation pourrait être désormais limitée dans le temps et en diminuant son coût de traitement par la dématérialisation.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ETAT

Comme le souligne la Cour, dans son insertion au rapport public annuel sur « la politique en faveur des services à la personne », le coût très important des avantages fiscaux et sociaux attachés à ce secteur (plus de 6 Md€) et de leur forte progression depuis 2006 (+ 40 %) impose un examen approfondi de ces différents outils.

Je partage pleinement le souhait de la Cour qu'une évaluation plus poussée de la performance de cette politique soit effectuée, pour en mesurer précisément les effets.

Il importe, en effet, de disposer d'une estimation fiable de l'impact réel des plans successifs de développement des services à la personne sur l'emploi, en termes de nombre de postes créés bien sûr, mais aussi de lutte contre le travail dissimulé. C'est une première étape, essentielle, pour juger de l'efficacité de l'intervention de l'Etat et du coût net de cette politique publique : ce dernier doit mettre en regard l'effort financier de la collectivité avec les gains liés à la création d'emplois nouveaux ou la régularisation d'emplois existants.

Comme le recommande la Cour, et maintenant que ce secteur s'est fortement développé, il est nécessaire de rationaliser les dispositifs d'aide et de les recentrer sur les objectifs prioritaires ; à ce titre, une hiérarchisation entre les objectifs de création d'emploi et de soutien aux personnes en difficulté pourrait être en effet nécessaire.

La mise en œuvre du plan II des services à la personne devrait être l'occasion de se pencher sur cette question et d'étudier de façon précise les propositions que formule la Cour, qui me semblent aller pleinement dans le sens de la rationalisation des niches fiscales et sociales, enjeu majeur de nos finances publiques.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE DES SERVICES À LA PERSONNE

1 - Le périmètre du secteur est cohérent

La Cour estime que le périmètre du secteur est incertain et qu'il ne constitue pas un secteur économique stable et homogène.

Or en France, selon la définition de l'INSEE, seule la « branche regroupe des unités de production homogène ». L'activité d'un secteur d'activité en revanche « n'est pas tout à fait homogène et comprend des productions ou services secondaires qui relèveraient d'autres items de la nomenclature que celui du secteur considéré».

C'est à peu de chose près la situation du secteur des services à la personne qui est à cheval sur plusieurs codes de la nomenclature INSEE. Cette situation, ainsi que le signale la définition de l'INSEE, n'est pas originale et résulte d'une classification traditionnellement « verticale » par branche alors que le secteur des services à la personne est transversal.

Le cœur de l'activité des services à la personne, au-delà des différents savoirs professionnels reposent à la fois sur le mode d'exercice à domicile des services prestés et sur la relation spécifique à la personne qui réalise un lien social et requiert un savoir être particulier.

Le cœur de métier des services à la personne est parfaitement identifié et reconnu.

Quatre ans après la mise en œuvre du Plan Borloo, nul acteur économique du secteur n'en conteste la spécificité et la dynamique à l'œuvre vers une homogénéité croissante.

En outre, tous les acteurs sont confrontés à des contraintes et des exigences communes : une professionnalisation des salariés qui doit intégrer les savoir-faire et les savoir être, des interrogations identiques sur les conditions de travail et de trajet ; et sur le plan économique, la problématique commune du seuil de rentabilité en l'absence d'économie d'échelle et de faible gain de productivité lié à l'économie des services.

Le secteur des services à la personne possède par conséquent des caractéristiques spécifiques fortes – qui au-delà du cadre juridique, (les 21 activités sont définies par décret), social et fiscal (le secteur bénéficie de réductions et d'exonérations spécifiques) sont reconnues en France et à l'étranger.

A cet égard, les premières rencontres européennes organisées les 12 et 13 novembre 2008 dans le cadre de la Présidence Française ont permis de constater qu'il existe un modèle français des services à la personne qui suscite l'intérêt des pays de la CEE et dont certains s'inspirent.

2 - Le Plan de développement des services à la personne initié en 2005 est d'abord une politique publique de l'emploi (et du développement des services).

En 2005, le Plan de développement des services à la personne a en vue de capitaliser sur la croissance spontanée des services à la personne et à en amplifier les effets.

Les services à la personne répondent à une demande forte des ménages, en matière de garde d'enfants, de travaux ménagers, d'assistance informatique, de petit bricolage et jardinage, etc…, et des personnes fragiles en matière d'assistance et d'accompagnement. Leur développement nécessite une organisation et une dynamique nouvelle. La politique publique mise en place a visé à lever les freins au développement d'un secteur porteur d'un gisement d'emplois importants :

a)- Les services sont alors atomisés, peu accessibles. Les procédures administratives d'entrée des opérateurs économiques dans le secteur sont complexes.

L'Agence a mis en place des aides à la structuration du secteur (3211, site web, appui à la certification qualité…) et lui a assuré une visibilité grâce à une politique de communication dynamique.

Parallèlement les simplifications administratives touchant à la procédure de l'agrément et au délai de son obtention ont été accomplies.

b)- Du côté des salariés, les métiers sont peu attractifs.

L'Agence a accompli depuis 2005 un travail important en faveur de la professionnalisation des salariés, de l'amélioration de leurs conditions de travail et en faveur de la couverture conventionnelle complète du secteur, laquelle sera effective dans quelques mois.

c)- L'extension et la démocratisation de l'accès aux services sont freinées par leurs coûts qui perpétuent un important travail dissimulé.

La loi du 26 juillet 2005 prévoit des mesures de solvabilisation sociale (exonération des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'au niveau de rémunération équivalent au SMIC pour les associations et les organismes agréés, 15 points de réduction des mêmes cotisations pour les particuliers employeurs de salariés de services à la personne) et fiscales (crédit d'impôt de 25 % de l'IS sur le montant des aides de services à la personne que les entreprises attribuent à leurs salariés).

Ces nouvelles mesures complètent des mesures plus anciennes : exonération totale des cotisations patronales pour les particuliers employeurs de plus de 70 ans et pour les structures agréées intervenant auprès des personnes fragiles, le taux de TVA à 0 % pour les associations et le taux réduit de TVA de 5.5 % pour les entreprises. Une réduction de 50 % du montant des dépenses sur l'IR des services à la personne bénéficie depuis 1991 aux usagers des services à la personne. Cette réduction est complétée en 2007 par le crédit d'impôt de même taux pour

les foyers non imposables afin d'assurer l'extension aux personnes à revenus modestes de l'accès aux services à la personne.

De manière générale, les incitations sociales et fiscales mises en place visent à disqualifier financièrement le travail dissimulé pour permettre l'essor d'un secteur structuré et la création d'emplois sur le marché légal du travail.

La levée de ces freins a permis la création de nombreux emplois.

3)- Des résultats significatifs en matière de création d'emplois

La difficulté de la collecte statistique relative aux emplois créés est méthodologique (absence de Code APE unique et homogène) et temporelle (les statistiques publiques sont disponibles avec un délai de 18 mois). A cette difficulté initiale s'ajoute celle de mesurer l'intensité du travail dans un secteur nouveau où prévaut l'emploi à temps partiel. Ces difficultés réelles ne doivent pas cependant estomper la réalité des résultats positifs en matière de création d'emplois de services à la personne depuis 2005.

Sur la base non contestable des emplois créés en équivalent temps plein calculés à partir de l'augmentation des heures travaillées dans le secteur, 102 000 emplois ETP[234] ont été créés de 2005 à 2009 à partir d'un effectif de départ de 760 000 emplois ETP. En 2008, les emplois ETP créés dans le secteur représentent plus de 30 % de l'ensemble des emplois créés dans l'économie.

En 2009 malgré une hausse continue du chômage consécutive à la crise financière, l'emploi et l'activité dans le secteur des services à la personne continuent à se développer : 35 000 emplois physiques (17 000 ETP) sont créés alors que le reste de l'économie en aura détruit environ 370 000 (ETP). Cette résistance à la crise est la démonstration d'une dynamique propre du secteur reposant sur des fondamentaux solides en matière d'expression des besoins sociaux et d'anticipation positive de l'avenir par les acteurs économiques du secteur.

Au total, entre 2005 et 2009, le nombre d'emplois physiques créés s'élève à 391 000[235] malgré les effets de la crise en fin de période.

En 2008, près d'un emploi ETP sur 3 créés dans l'économie nationale, l'est dans le secteur des services à la personne. En 2009, les services à la personne auront été le seul secteur créateur net d'emplois.

234) Source BIPE d'après ACOSS, DARES et IRCEM (Décembre 2009).
235) Salariés ayant travaillé au moins une fois dans l'année.

Ce constat d'ensemble permet de considérer que les résultats obtenus sont conformes aux ambitions initiales.

4)- Le coût de la politique publique en faveur des services à la personne n'est pas à ce jour correctement évalué.

Tout d'abord ainsi que le reconnaît la Cour, seul a été apprécié le coût budgétaire brut de la politique publique.

Le coût net qui prendrait en compte les recettes résultant du recul du travail au noir et du chômage n'a pas été évalué.

De surcroît, aucune comparaison, en terme de coût ni a fortiori qualitative, n'a encore été entreprise avec d'autres politiques publiques de soutien à l'emploi.

5)- La priorité accordée à l'emploi n'est pas en contradiction avec la politique d'action sociale

La politique publique en faveur du développement des services à la personne est en priorité une politique en faveur de l'emploi et du développement des services.

Elle ne saurait être confondue ou opposée à la politique d'action sociale. Celle-ci, qui est ancienne et dynamique vise la protection des personnes fragiles et leur prise en charge notamment grâce à des allocations spécifiques telles que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou l'allocation personnalisée de compensation du handicap (APCH) financées par des budgets sociaux.

Vis-à-vis de l'action sociale la place de la politique publique des services à la personne peut s'analyser comme complémentaire à deux titres distincts :

a) L'organisation et la modernisation de l'intervention à domicile.

Les enjeux sont multiples et majeurs : des besoins nouveaux résultant du vieillissement de la population, la préférence pour le maintien à domicile des publics âgés, leur liberté de choix (emploi direct ou prestataire agréé).

Les réponses à ces enjeux doivent être coordonnées : structuration des réseaux, professionnalisation des salariés, innovation technologique, développement des services nouveaux et adaptés.

C'est cet appui à la politique d'action sociale que l'ANSP met en œuvre depuis 2005.

b) Un ensemble de mesures de soutien ou de solvabilisation financières des dépenses d'aides sociales qui comprend plusieurs volets :

- *L'exonération totale des charges sociales patronales des particuliers employeurs de plus de 70 ans ;*
- *L'exonération totale des charges sociales patronales des organismes agréés intervenant auprès des personnes fragiles (plus favorable que le régime plafonné concernant les interventions auprès des personnes non fragiles)* ; (Le total des exonérations de charges sociales « personnes fragiles » s'élève en 2009 à 1 630 M€ contre 333 M€ pour les personnes « non fragiles »).
- *Un régime de TVA à taux 0 en faveur des associations, qui sont les acteurs principaux de l'intervention auprès des personnes fragiles (régime plus favorable que le taux réduit de 5,5 % des entreprises).* (La dépense fiscale au titre de la TVA est de 685 M€ en 2009 en faveur des associations contre 120 M€ en faveur des entreprises).
- *La solvabilisation des dépenses des allocataires de l'action sociale (notamment de l'APA) dites du « reste à charge » au travers du crédit /réduction d'impôt de 50 % sur l'IR.*

Le soutien à l'action sociale mis en œuvre dans le cadre du développement des services à la personne est d'ores et déjà singulièrement fort notamment en matière financière.

La contribution future de la politique publique des services à la personne semble devoir être davantage recherchée dans sa capacité à créer les conditions d'un développement du maintien à domicile et des services de qualité qui le rendront possible.

C'est un enjeu majeur pour les finances de la Nation car le maintien et les services à domicile constituent une alternative moins onéreuse que les structures d'accueil traditionnelles, même si celles-ci restent irremplaçables.

La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation

PRESENTATION

L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, a mis en place deux nouveaux instruments de formation en alternance, organisés dans le cadre de la formation continue et financés par une contribution spécifique des entreprises :

*- les **contrats de professionnalisation** qui sont des contrats de formation en alternance, ouverts aux jeunes de moins de 26 ans et aux adultes demandeurs d'emploi. Ils prennent la suite de plusieurs dispositifs antérieurs qu'ils unifient (contrats de qualification, contrats d'adaptation et contrats d'orientation) ;*

*- les **périodes de professionnalisation** fondées sur la même notion d'alternance, mais plus particulièrement destinées aux salariés en activité dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée dont elles ont pour objet de « favoriser, par des actions de formation continue, le maintien dans l'emploi ». Cet outil original n'avait pas d'équivalent dans la législation antérieure.*

En créant ces dispositifs, les signataires de l'accord national interprofessionnel s'étaient fixé plusieurs objectifs :

- faire du contrat le support d'une formation courte venant compléter la formation initiale ;

- développer le contrat auprès de deux publics prioritaires : les jeunes de moins de 26 ans et les adultes demandeurs d'emploi ;

- financer, grâce à la période, des formations en alternance dans les entreprises au bénéfice des salariés dont les emplois ou les compétences sont fragilisés.

Contrats et périodes ont concerné 572 800 personnes en 2008. Les entreprises y ont consacré des dépenses s'élevant à 1,47 milliard d'euros, soit 15% de leur effort total en faveur de la formation professionnelle des salariés. A ces dépenses s'ajoutent celles consenties par l'Etat pour compenser les allégements de charges sociales prévus dans le cadre des dispositifs de professionnalisation.

Dans la suite de ses travaux récents sur la formation professionnelle[236], la Cour a analysé la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, en examinant notamment le rôle joué à cet égard par six organismes collecteurs agréés des fonds de la formation professionnelle (OPCA). Plus de cinq ans après la loi de 2004, les résultats observés apparaissent décevants.

I - Le contrat de professionnalisation : un dispositif pertinent mais insuffisamment développé

A - Une formule de formation en alternance complémentaire du contrat d'apprentissage

Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée garantissant à son bénéficiaire une formation en alternance représentant entre 15% et 25% de la durée du contrat. S'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans révolus et aux demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, il a pour objet de permettre l'acquisition d'une qualification professionnelle ou de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle.

S'il se fonde sur un même principe d'alternance entre des périodes de formation et de travail, le contrat ne se confond pas avec l'apprentissage. En effet, comme le souligne le préambule de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, l'apprentissage relève du domaine de la formation initiale et « *assure la formation des jeunes selon*

236) Rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008) ; rapport public annuel 2009 (pp. 563 à 585) : « les dispositifs de formation à l'initiative des salariés ».

un programme préétabli par des procédures nationales. Il diffère du contrat de professionnalisation qui, en dehors du cadre de la première formation, est pour les jeunes une formule de formation utilisée lorsque les possibilités de recours à l'apprentissage ou aux voies scolaires de formation ne sont pas réunies ». De fait, le contrat de professionnalisation est organisé en fonction des besoins spécifiques des entreprises et financé par le produit des cotisations versées par ces dernières alors que l'apprentissage se fait nécessairement en lien avec un « centre de formation d'apprentis » dont la création et les programmes relèvent du ministère de l'Education nationale et dont l'essentiel du financement provient des régions. Par ailleurs, alors que le contrat d'apprentissage s'inscrit dans une durée longue, le plus souvent supérieure à deux ans, le contrat de professionnalisation est dans 95% des cas d'une durée inférieure à deux ans et dans 60% des cas d'une durée inférieure ou égale à un an. Enfin, le contrat d'apprentissage se révèle moins coûteux pour l'employeur en raison d'un niveau de rémunération inférieur et d'incitations fiscales et sociales plus avantageuses.

Tableau comparatif des contrats de professionnalisation et d'apprentissage

Contrats de professionnalisation	**Contrats d'apprentissage**
- bénéficiaires : jeunes de 16 à 25 ans révolus ou demandeurs d'emploi de plus de 26 ans ;	- bénéficiaires : jeunes de 16 à 25 ans ayant satisfait à l'obligation scolaire ;
- objectif de formation souple et possibilité de dispenser une partie de celle-ci en entreprise ;	- formation assurée par un centre de formation d'apprentis (CFA) dans le cadre d'une section d'apprentissage dont le programme et l'ouverture relèvent du ministère de l'Education nationale ;
- conclusion à tout moment de l'année ;	- conclusion au plus tôt 3 mois avant le début des cours et au plus tard 2 mois après ;
- financement de tout ou partie de la formation pris en charge par l'OPCA dont relève l'employeur ;	- financement par le biais de la taxe d'apprentissage ; affectation obligatoire d'une partie de la taxe au CFA dont relève l'apprenti ;
- durée du contrat comprise entre 6 mois et 2 ans ; possibilité de choix CDD/CDI et de temps partiel ;	- durée du contrat : entre 1 et 3 ans ; uniquement en CDD
- rémunération du titulaire du contrat compris entre 55 % et 80 % pour les jeunes et égal à 85 % du salaire conventionnel sans pouvoir être inférieur à 100 % du SMIC pour les adultes.	- rémunération progressive en fonction de l'âge et de l'année d'apprentissage concernée ; minima entre 25% et 78% du SMIC ;
- aides de l'Etat pour les contrats adultes	- Aides : crédit d'impôt pour l'employeur ; salaire net de cotisations salariales et d'impôt sur le revenu pour l'apprenti (dans la limite du SMIC) ; cotisations patronales calculées sur le barème quel que soit le salaire versé

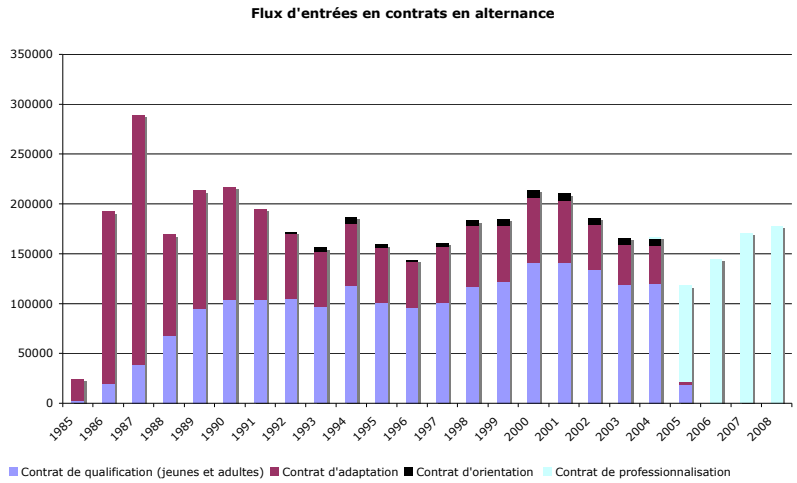
Source : Cour des comptes

Ces différences entre apprentissage et professionnalisation n'excluent pas des recouvrements de publics ou d'objectifs. Toutefois, il apparaît que les contrats de professionnalisation offrant l'avantage de la souplesse dans l'organisation de l'enseignement, les employeurs peuvent préférer cette modalité plus adaptable que celle consistant à passer par un centre de formation d'apprentis. A l'inverse, l'apprentissage, moins onéreux pour les entreprises, correspond mieux à des besoins de formation plus standardisés.

Au total, les deux types de contrats apparaissent également utiles et légitimes : alors que le contrat d'apprentissage est une formation initiale en alternance, le contrat de professionnalisation constitue une insertion professionnelle accompagnée d'un supplément de formation organisé généralement sur une durée plus courte que celle de l'apprentissage et dont l'usage est particulièrement répandu au sein des petites entreprises. Les deux dispositifs correspondent ainsi à des finalités largement complémentaires, mais distinctes ; l'idée parfois avancée de leur fusion ne semble pas adaptée à la diversité des situations observées dans la réalité.

B - Une montée en charge lente

Les contrats de professionnalisation ont été effectivement mis en place à partir d'octobre 2004. La substitution du nouveau dispositif à l'ancien (contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation) s'est traduite par une rupture très sensible dans l'évolution des effectifs concernés : 96 346 contrats de professionnalisation seulement ont été conclus entre octobre 2004 et le 31 décembre 2005, alors que 165 433 contrats avaient été conclus dans le cadre des dispositifs précédents (contrats de qualification jeunes et adultes, contrats d'adaptation et contrats d'orientation) en 2003.



Source : DARES

Cette inflexion reflète les difficultés d'appropriation qui ont caractérisé le contrat de professionnalisation lors de son démarrage, soit que les négociations de branche destinées à en préciser les modalités d'adaptation aient tardé, soit encore que les entreprises aient mis du temps à prendre connaissance des caractéristiques et de l'intérêt du nouveau dispositif. Les volumes de 2003 n'ont été retrouvés qu'à partir de 2007 (170 445 entrées dans le dispositif). Encore faut-il de souligner que ce niveau reste largement inférieur à celui relevé en 2000 ou en 2001, années au cours desquelles les flux de contrats en alternance ont dépassé les 210 000.

C - Le faible succès des « contrats adultes »

L'un des objectifs de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 était de développer auprès des adultes demandeurs d'emploi les dispositifs de formation en alternance. Les résultats enregistrés à cet égard se sont révélés décevants. Avec 28 638 entrées en 2008, le « contrat adultes » ne représentait que 17% du total des contrats de professionnalisation. Encore la situation varie-t-elle considérablement selon les secteurs d'activité. En réalité, seules quelques branches - dont celle des transports, par exemple - ont eu recours de manière significative à ce type de contrat.

Une politique de développement du « contrat adultes » qui reste isolée : la branche des transports

Les bénéficiaires de plus de 26 ans ont représenté 37,75% du total des contrats de professionnalisation dans la branche des transports en 2008. Ce dispositif a été favorisé par la branche pour accompagner le recrutement avec une formation relativement courte et centrée autour de l'acquisition d'un permis de conduire. Ces recrutements adultes se substituent pour partie aux formations auparavant effectuées dans un cadre militaire. Les permis de conduire des véhicules ou des engins, les diplômes d'ambulanciers, d'officiers maritimes ou fluviaux, la possibilité pour des conducteurs d'autobus de devenir conducteurs de tramway offrent en outre une voie de reconversion pour des salariés expérimentés mais non qualifiés ou en situation de réadaptation structurelle. Ces formations sont d'ailleurs souvent soumises à des clauses d'âge minimum.

La faiblesse du succès rencontré par le dispositif auprès des demandeurs d'emploi s'explique par un ensemble de facteurs : la modestie des incitations financières destinées à promouvoir le « contrat adultes » auprès des employeurs ; le niveau peu élevé des rémunérations servies, qui en fait une modalité d'emploi peu attractive pour des adultes en reconversion ; la difficulté pour un public adulte d'accepter un retour en formation souvent considéré comme une situation d'échec. Le développement limité des contrats adultes parmi les demandeurs d'emploi indemnisés s'explique aussi par la mobilisation insuffisante du service public de l'emploi en faveur de ce dispositif. Ainsi, les aides prévues par la convention d'assurance chômage de 2006 pour inciter à la conclusion de contrats de professionnalisation n'ont pratiquement pas été mises en œuvre : elles n'ont concerné que moins de 2000 demandeurs d'emploi en 2007 alors que l'objectif initial était de 80.000 personnes. Les objectifs fixés à Pôle Emploi par la convention qui lie cette institution à l'Etat et à l'Unédic- 25 000 contrats en 2011- restent ainsi ambitieux.

D - Une absence d'objectifs de développement

La timidité du développement des contrats de professionnalisation ne peut être rattachée à une origine unique. Toutefois, parmi les facteurs susceptibles d'expliquer cette situation, l'absence d'un réel pilotage du dispositif, tant de la part des partenaires sociaux que de l'Etat, apparaît particulièrement dommageable. Aucun objectif quantitatif n'a été fixé pour le nouveau dispositif, ni au niveau national – une telle indication ne figure pas dans l'accord national interprofessionnel de 2003 – ni au niveau de la négociation de branche. De même, la lenteur de la montée en charge des contrats de professionnalisation et leur difficulté à rejoindre

les niveaux atteints par les contrats de qualification suggèrent que les efforts menés pour informer les entreprises et adapter l'offre de formation au nouveau dispositif ont été faibles. A contrario, les régions ou les branches dans lesquelles les partenaires se sont mobilisés pour développer le dispositif en affichant des objectifs quantifiés ont obtenu des résultats très satisfaisants, attestant de la nécessité d'un tel pilotage.

Deux cas de pilotage ambitieux du contrat de professionnalisation

1. Une politique de branche volontariste dans le bâtiment

L'OPCA Bâtiment a affiché dès la mise en place du dispositif des objectifs annuels de progression des effectifs de contrats de professionnalisation dont l'objet était de fédérer les efforts des différentes parties intéressées. Ces objectifs ont été atteints année après année. La branche du bâtiment est également une branche qui a su organiser ses relations avec le service public de l'emploi afin d'assurer des besoins de recrutement importants.

2. Une mobilisation des services de l'Etat en région Nord Pas-de-Calais

Dans une même logique, mais cette fois sous l'impulsion des services de l'Etat (DRTEFP), des « conventions d'objectifs » annuelles comportant des cibles chiffrées de contrats de professionnalisation ont été conclues en région Nord-Pas de Calais.

Dans les deux cas, les résultats positifs obtenus illustrent que le pilotage effectif du dispositif de professionnalisation constitue un élément clé du développement des contrats de professionnalisation.

L'engagement pris en 2009 par les principales branches professionnelles de recruter 42 000 jeunes en alternance constitue un premier pas vers une animation plus active du dispositif. De même, l'objectif gouvernemental d'une conclusion de 170 000 contrats entre juin 2009 et juin 2010 marque le souci récent des pouvoirs publics d'un pilotage plus volontariste de la mesure.

II - La période de professionnalisation : un dispositif mal ciblé dont l'apport est difficilement identifiable

A - Un développement rapide mais déséquilibré

Dispositif sans équivalent dans la législation antérieure, les périodes de professionnalisation ont connu un démarrage très rapide : 248 250 périodes ont été effectuées en 2005 et près de 400 000 dès l'année suivante. Depuis lors, cette progression s'est cependant interrompue.

Le développement des périodes est toutefois déséquilibré. Cet outil nouveau a été essentiellement mobilisé par les grandes entreprises : près du quart des périodes est utilisé par des entreprises de plus de 2000 salariés. Par ailleurs quelques secteurs concentrent la plus grande partie des dépenses : ainsi, la métallurgie a réalisé 40% du total des périodes de professionnalisation en 2007 alors que le dispositif restait pratiquement inutilisé dans d'autres branches. Enfin, l'utilisation des périodes n'est pas encore stabilisée : les caractéristiques des bénéficiaires ou des formations varient encore fortement d'une année à l'autre, témoignant d'incertitudes persistantes quant à l'utilisation du dispositif.

Part des différentes CSP parmi les bénéficiaires de périodes de professionnalisation dans la branche des transports

	Ouvriers	**Employés**	**Techniciens et agents de maîtrise**	**Cadres**
2006	68,3	17,1	6,1	8,6
2007	28,6	39,8	19,4	12,2
2008	5,3	88,9	1,5	4,4

Source : OPCA Transports

B - Un dispositif contribuant à réorienter les fonds de la formation professionnelle vers les plus grandes entreprises

La collecte au titre de la professionnalisation est marquée traditionnellement par un fort degré de redistribution entre grandes et petites entreprises. Les entreprises de moins de 10 salariés, fortement utilisatrices des contrats, bénéficient de cette redistribution : en 2006, elles bénéficiaient de 27% des dépenses à ce titre pour seulement 7% des contributions. A l'inverse, toutes les autres classes d'entreprises sont contributrices nettes au titre des dispositifs de professionnalisation

Rôle redistributif des OPCA par taille d'entreprise au titre de la professionnalisation[237]

	2004		2006	
Classe de taille (nombre de salariés)	Répartition des contributions	Répartition des charges	Répartition des contributions	Répartition des charges
< 10 sal.	7%	42%	7%	27%
10 à 199 sal.	39%	33%	37%	33%
200 à 1999 sal.	31%	15%	32%	22%
> 2000 sal.	23%	10%	24%	18%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Source : DARES

L'intensité de cette redistribution au profit des petites entreprises a toutefois eu tendance à se réduire : leur part dans le total des dépenses de professionnalisation a baissé de 15 points entre 2004 et 2006. A l'inverse, la part des entreprises de 200 à 1999 salariés dans le total des dépenses augmente de 7 points et celle des entreprises de plus de 2000 salariés augmente de 8 points. Cette situation est à rapprocher de la montée en charge à partir de 2005 des dépenses liées aux périodes : les grandes entreprises sont en effet les principales utilisatrices de cette mesure qui leur permet de mobiliser dans des conditions peu exigeantes quant à l'objet des dépenses les ressources financières de la collecte dédiée à la professionnalisation. L'essor des périodes a donc eu pour impact final de

237) Les données produites pour la DGEFP par les OPCA ne comportant pas la répartition des charges par classe d'entreprise, ce tableau relatif aux années 2004 et 2006 est issu d'une étude spécifique de la DARES sur l'effet redistributif occasionné par la collecte au titre de la professionnalisation ; cette carence regrettable dans le système d'information relatif aux dispositifs de professionnalisation explique qu'aucune analyse plus récente sur ce point ne soit aujourd'hui disponible.

réduire le degré de redistribution entre grandes et petites entreprises au sein de la collecte professionnalisation et ce, sans que les ressources financières ainsi mobilisées aient vu leur utilisation encadrée par des règles précises relatives à l'objet des dépenses concernées et à la définition des publics bénéficiaires.

C - Des cas de concurrence avec d'autres dispositifs

Les conditions d'utilisation des périodes ayant été peu rigoureusement définies, des cas de concurrence ou de recouvrement avec d'autres dispositifs sont apparus.

Ainsi, les formations prises en charge dans le cadre des périodes se distinguent mal de celles financées au titre du plan de formation des entreprises. Selon le code du travail (art. L. 6324-1), « *les périodes de professionnalisation ont pour objet de favoriser par des actions de formation le maintien dans l'emploi de salariés en contrat à durée indéterminée* ». Elles sont ouvertes (art. L. 6324-2) « *au salarié dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail (…)* ». Cette formulation est très proche de celle relative au plan de formation de l'entreprise, par lequel l'employeur veille, selon l'article L. 6321-1 du code du travail, « *au maintien de (la) capacité (des salariés) à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* ». Dans les faits, la souplesse d'utilisation des périodes a ainsi permis de financer des formations très courtes – 71% de ces formations avaient une durée inférieure à 80 h en 2008 – très proches dans leur objet et dans leur format des formations financées au titre du plan.

La période de professionnalisation peut parfois également entrer en concurrence avec le contrat de professionnalisation en raison d'une plus grande souplesse concernant la nature des dépenses financées : alors que les prises en charge au titre des contrats concernent les seuls frais pédagogiques, celles accordées pour les périodes ont fréquemment été étendues par les branches à la rémunération des stagiaires, ce qui les rend particulièrement attractives pour les employeurs. Certains d'entre eux préfèrent dès lors recourir à une embauche en contrat à durée déterminée assortie immédiatement d'une période de professionnalisation plutôt qu'à un contrat, alors même que ce dernier offre davantage de garanties en matière de formation. L'introduction d'une condition d'ancienneté d'un an dans l'entreprise pour l'accès aux périodes de professionnalisation permettrait d'éviter une concurrence préjudiciable entre ces deux dispositifs.

En définitive, faute d'un ciblage suffisamment précis, la période n'a pas réussi à trouver sa place au sein des dispositifs de formation. Aujourd'hui, rien ne permet d'affirmer que les dépenses qui lui ont été consacrées ont effectivement été orientées vers les publics ou objectifs identifiés comme prioritaires dans l'accord national interprofessionnel de 2003 : salariés sans qualifications professionnelles, actions permettant une promotion professionnelle ou s'inscrivant dans un parcours permettant cette promotion, actions permettant une reconversion ou s'inscrivant dans un parcours permettant cette reconversion. De ce fait, la question de la légitimité de ce dispositif, qui contribue de surcroît à réduire l'intensité de la redistribution des fonds collectés au titre de la professionnalisation entre grandes et petites entreprises, ne peut manquer d'être posée. Cette situation est d'autant plus regrettable que, mieux ciblées, les périodes constitueraient un instrument utile de formation en alternance des salariés en cours de carrière.

III - La collecte au titre de la professionnalisation : des ressources surabondantes qui n'ont pas uniquement financé les contrats et les périodes

A - Des excédents financiers récurrents

La création en 2003-2004 du dispositif de professionnalisation s'est accompagnée d'une importante augmentation des moyens accordés à la formation continue en alternance : la cotisation correspondante a augmenté de 20%, passant de 0,4% de la masse salariale à 0,5% pour les entreprises de plus de 20 salariés, ce taux s'établissant à 0,15% pour les entreprises plus petites, et notamment celles de moins de 10 salariés qui auparavant étaient exonérées de toute contribution spécifique. De ce fait, le montant de la collecte recouvrée par les OPCA (hors frais de gestion et contribution de péréquation) a augmenté fortement : 1,758 M€ en 2005, 1,840 M€ en 2006, 1,887M€ en 2007 et 1,909 M€ en 2008[238].

Le sur-financement du dispositif est attesté par l'importance des sommes reversées par les OPCA au Fonds unique de péréquation, chargé de mutualiser et de redistribuer les excédents : 259 M€ en 2005, 214 M€ en 2006, 102 M€ en 2007 et encore 77 M€ en 2008. La diminution de ces

238) Source : DGEFP ; aux montants de la collecte, il convient d'ajouter les recettes perçues par les OPCA à partir de 2006 au titre de la compensation prévue à l'article 4 de l'ordonnance du 2 août 2005. Cette compensation a représenté 75,2 millions d'euros en 2006, 75,6 millions en 2007 et 75,9 millions en 2008.

excédents à mesure que le dispositif montait en charge montre que le sur-financement a largement résulté des débuts difficiles de la politique de professionnalisation. Toutefois, la crise économique actuelle pourrait remettre en cause cette tendance en conduisant à un important reflux du nombre de contrats de professionnalisation conclus, ce qui poserait à nouveau la question du sur-financement au moins conjoncturel de ce dispositif.

B - Une collecte partiellement consacrée à des actions étrangères à la professionnalisation

Le total des charges liées aux deux principaux dispositifs de professionnalisation (« contrats » et « périodes ») ne représente que moins des deux tiers de la collecte destinée à les financer :

Répartition des dépenses au titre de la professionnalisation (2008)

	Dépenses (millions d'euros)	Rapport dépenses/collecte
Contrats de professionnalisation	938	42,3%
Périodes de professionnalisation	535	24,1%
Droit individuel à la formation « prioritaire »	151	6,8%
Exercice de la fonction tutorale	68	3,1%
Autres	42	1,9%
Formations tuteurs	17	0,7%
Centres de formation d'apprentis	185	8,3%
Observatoires prospectifs	12	0,5%
Transferts nets au FUP	77	3,5%
Charges diverses (dont frais de gestion du paritarisme)	195	8,8%
TOTAL	**2220**	**100%**

Source : Cour des comptes, à partir du PLF 2010

Une fraction non négligeable de la collecte au titre de la professionnalisation - 8,8% - est consacrée au financement de centres de formation des apprentis (CFA). L'apport à partir des fonds de la professionnalisation de financements complémentaires pour l'apprentissage n'est pas contestable dans son principe : en effet, cette possibilité donnée aux OPCA est l'un des moyens de coordonner les deux grandes modalités de formation en alternance que sont les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage. Toutefois, certaines situations apparaissent très singulières, comme celle de la métallurgie, où un tiers des dépenses imputées sur la collecte professionnalisation correspond à des versements aux CFA de la branche, alors que les contrats de professionnalisation ne représentent seulement pour leur part qu'environ 10% de ces charges. Ces situations sont d'autant plus anormales qu'elles risquent de réduire le volume global des formations en alternance : en effet, alors que le financement consacré aux contrats de professionnalisation est un financement à la place, qui varie en fonction des effectifs employés sous ce statut, le financement des CFA est destiné à des structures et ses variations ne sont pas directement proportionnelles aux effectifs d'apprentis. Le caractère massif des moyens consacrés à l'apprentissage par certains OPCA ne se traduit ainsi pas nécessairement par une augmentation du nombre d'apprentis, mais réduit de façon certaine les moyens disponibles pour développer le contrat de professionnalisation.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Alors que la crise actuelle affecte de manière très sensible le contrat qui a enregistré un recul de 40% au 1er semestre 2009 par rapport à la même période de l'année précédente et que le gouvernement a fait de cette mesure un élément important du « plan d'urgence pour les jeunes » qui prévoit la conclusion de 170 000 contrats entre juin 2009 et juin 2010, les constats de la Cour mettent en lumière la nécessité de repositionner plus clairement les dispositifs de professionnalisation pour accroître leur efficacité et leur permettre de mieux remplir leur rôle. A cette fin, la Cour préconise les réformes et adaptations qui suivent :

- le développement des contrats de professionnalisation, dispositif utile et correspondant à un besoin des entreprises, doit être davantage soutenu par l'Etat et les partenaires sociaux ; cela suppose la mise en œuvre d'un pilotage nettement plus affirmé, s'appuyant notamment sur la généralisation des contrats d'objectifs dont le succès a pu être observé dans certaines branches ou certaines régions ; cela nécessite également un allégement du coût représenté par les contrats pour les entreprises. La prime de 1000 à 2000 euros prévue dans le cadre du plan

gouvernemental d'urgence pour les jeunes lors de la conclusion d'un contrat « jeunes » constitue un premier pas dans ce sens : la situation des contrats « adultes », dont l'un des freins au développement est le coût élevé pour l'employeur, appelle le même type de mesure ;

- à l'inverse, la place de la période dans les dispositifs de formation en alternance doit être réévaluée ; insuffisamment ciblée sur des publics identifiés comme prioritaires, mal maîtrisée par les entreprises qui ne sont pas parvenues, cinq ans après sa création, à en stabiliser les conditions d'utilisation, se distinguant faiblement de dispositifs voisins comme les formations financées au titre du plan, elle n'a pas prouvé sa valeur ajoutée au sein des dispositifs de formation en alternance ; un ciblage beaucoup plus strict sur des publics ou objectifs prioritaires doit impérativement être recherché. A défaut, la question de son maintien devrait être posée ;

- enfin, les conditions de financement des dispositifs de professionnalisation doivent être revues ; face aux excédents récurrents de la collecte au titre de la professionnalisation, aux difficultés d'améliorer la mutualisation au bénéfice des PME et compte tenu de l'intérêt du développement de la formation en alternance ,une évaluation régulière par les partenaires sociaux de l'utilisation des fonds destinés à la professionnalisation est nécessaire et permettrait de fixer des objectifs de plein développement de ces actions. Par ailleurs, les financements parfois excessifs versés par certains OPCA aux CFA devraient être plafonnés.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Comme le souligne la Cour dans son insertion sur « La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation *», la nécessité de repositionner plus clairement les dispositifs de professionnalisation pour accroître leur efficacité et leur permettre de mieux remplir leur rôle fait partie intégrante de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle, au service du développement de la formation au bénéfice des publics les plus éloignés.*

En cela, les dispositions de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui reprend en partie l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, constituent une étape importante dans la rénovation du système de formation professionnelle dans un souci d'efficacité et de justice. En effet, la loi vise à mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés et à améliorer la transparence et les circuits de financement.

S'agissant du contrat de professionnalisation, je note que la Cour recommande de recourir aux contrats d'objectifs comportant des évolutions chiffrées sur le nombre de contrats. Je partage l'esprit de cette recommandation. La convention cadre qui sera signée entre l'État et le nouveau Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, ainsi que les conventions triennales d'objectifs et de moyens que l'État conclura avec les organismes paritaires collecteurs agréés, pourraient ainsi comporter des objectifs de développement de ce dispositif de professionnalisation.

La Cour recommande également d'étendre la prime à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation aux contrats de professionnalisation « adultes ». Je tiens à rappeler que cette mesure a été prise dans le cadre du Plan de relance de l'économie dont l'objectif est de limiter l'impact de la crise par des mesures d'urgence. Pour ce qui concerne la prime en question, il s'agissait de faire face à un repli conjoncturel du nombre d'entrées en contrats de professionnalisation. Dans ces conditions, cette mesure n'a pas vocation à être étendue ni pérennisée.

Quant aux périodes de professionnalisation, je précise que la nouvelle loi vise à améliorer la mutualisation au bénéfice des petites et moyennes entreprises et à orienter les financements de la formation professionnelle vers les secteurs et les publics qui en ont le plus besoin. La mise en place des nouveaux mécanismes devrait permettre d'apporter

des réponses au constat de la Cour concernant le déficit d'effet redistributif de la mutualisation des fonds et l'absence de fixation d'objectifs et de publics prioritaires associés aux actions de professionnalisation.

Enfin, je partage le constat établi par la Cour qu'une évaluation régulière de l'utilisation des fonds destinés à la professionnalisation est un élément fondamental du contrôle, plus général, de la bonne utilisation des fonds de la formation professionnelle.

RÉPONSE DU HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, HAUT-COMMISSAIRE À LA JEUNESSE

L'insertion au rapport public annuel concernant « La formation professionnelle en alternance financée par les entreprises : contrats et périodes de professionnalisation *» appelle de ma part les observations suivantes.*

***S'agissant du contrat de professionnalisation**, je partage l'appréciation de la Cour qui reconnaît la pertinence du contrat de professionnalisation, souligne sa singularité par rapport au contrat d'apprentissage et l'intérêt de poursuivre les efforts en vue d'améliorer à la fois son attractivité, son pilotage et la mobilisation du service public de l'emploi en faveur de ce dispositif.*

Les préconisations formulées par la Cour rejoignent ainsi les efforts engagés par l'État pour développer le recours à ce contrat en mobilisant mieux les acteurs autour d'objectifs quantitatifs, en déployant des moyens nouveaux de nature à renforcer l'attractivité du contrat et en favorisant son ouverture aux bénéficiaires de minima sociaux.

Ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de l'État tendant à développer les contrats d'alternance dont l'efficacité pour l'accès des jeunes à l'emploi est attestée.

1 - Pour mobiliser les acteurs, j'ai, à la suite des conclusions du Grenelle de l'Insertion tendant à développer le recours au contrat de professionnalisation chez les jeunes sans qualification et les publics en difficulté d'insertion, conjointement avec le secrétaire d'État chargé de l'emploi, confié une mission à M. Jean-François PILLIARD, délégué général à l'Union des industries et des métiers de la métallurgie, pour expertiser les freins au développement du contrat de professionnalisation et formuler des propositions concrètes.

Le rapport remis par M. PILLIARD en mai 2009 et les travaux qu'il a conduits au cours de l'été 2009, dans la cadre d'une prolongation de sa mission, ont permis d'enregistrer des avancées concrètes sur le champ de la mobilisation du service public de l'emploi et de l'animation territoriale autour de ce dispositif.

Une convention-type entre Pôle emploi et les branches professionnelles a été établie et déclinée le 24 septembre 2009 par des conventions entre Pôle emploi et quatre premières branches professionnelles (travaux publics, intérim, commerce et distribution, métallurgie).

Comme le souligne la Cour, ces conventions, auxquelles sont associés les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ont été construites avec le souci d'un pilotage plus volontariste du contrat de professionnalisation. Elles prévoient des objectifs quantitatifs (42 000 contrats dans les branches concernées, sur la période du 1er juillet 2009 au 31 décembre 2010) mais également des mesures concrètes destinées à garantir une mobilisation pérenne des acteurs :

- *partage d'informations entre les branches professionnelles, leur OPCA et Pôle emploi, avec, notamment, la désignation au sein de chaque structure, d'un référent contrat de professionnalisation et une meilleure identification des besoins en recrutement, en lien avec les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications ;*
- *engagement d'accompagnement coordonné des entreprises et des bénéficiaires de contrats de professionnalisation, notamment dans la construction de parcours de formation individualisés, ou dans les aspects administratifs de la conclusion de tels contrats ;*
- *déclinaison territoriale opérationnelle de chaque convention en contrats d'objectifs régionaux, en associant, en tant que de besoin, les différents acteurs susceptibles de se mobiliser sur le contrat de professionnalisation en faveur des jeunes demandeurs d'emploi (missions locales, conseils régionaux…).*

Cette démarche de contractualisation se poursuivra en 2010 (trois nouvelles branches professionnelles devraient conclure des accords avec Pôle emploi), de manière complémentaire aux engagements pris, suite à la mission confiée par le Président de la République à Henri PROGLIO, par cinquante grandes entreprises le 15 juillet 2009 de recruter 100 000 jeunes en alternance pour la période 2009-2010, soit 24 000 contrats supplémentaires.

De même, à la suite des préconisations de M. PILLIARD, complémentaires des préconisations remises par M. Henri PROGLIO au Gouvernement en novembre 2009, des travaux destinés à simplifier les démarches pour l'accès aux contrats de professionnalisation sont engagés, avec l'ensemble des acteurs concernés.

2 - Pour renforcer l'attractivité du contrat et diminuer son coût pour l'employeur, le Gouvernement a, dans le cadre du plan emploi jeunes annoncé par le Président de la République le 24 avril 2009, mis en place une aide à l'embauche en contrat de professionnalisation avec l'objectif de permettre la signature de 170 000 contrats de professionnalisation entre le 1er juin 2009 et le 1er juin 2010.

Cet effort substantiel de l'État (un budget de 226 M€ y est affecté sur les années 2009-2010) a d'ailleurs été accompagné par la mobilisation des partenaires sociaux qui, dans l'Accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, se sont engagés à apporter un soutien aux contrats de professionnalisation par l'intermédiaire du fonds unique de péréquation (FUP) afin qu'aucun jeune ne puisse, dans cette période de crise, se voir refuser un contrat de professionnalisation pour des raisons de financement.

Depuis la mise en œuvre de l'aide à l'embauche (juin 2009) et jusqu'à fin octobre 2009, ce sont près de 60 000 contrats de professionnalisation qui ont été signés. Ainsi, alors que le premier semestre 2009 avait vu une baisse du nombre de contrats enregistrés de 30 % par rapport au premier semestre 2008, la tendance s'est infléchie au second semestre. Avec plus de 42 000 contrats enregistrés pour les seuls mois de septembre et d'octobre 2009, les résultats sont en hausse de 1 % par rapport à la même période de 2008 de sorte que la chute du nombre de contrats a été enrayée.

3 - Enfin en réponse au faible succès des « contrats adultes » relevé par la Cour, il convient de souligner que la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie étend désormais le bénéfice des contrats de professionnalisation aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et aux personnes ayant bénéficié d'un contrat unique d'insertion (CUI).

Les mesures dérogatoires prévues par la loi (durée de l'action de professionnalisation, durée de la formation sur la période du contrat, forfait de prise en charge par les OPCA, imputabilité des dépenses de tutorat) devraient contribuer à favoriser le recours à ces contrats pour ce public et ainsi accroître la part des contrats de professionnalisation destinés aux adultes.

La mise en place d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) permettant aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences qui leur manquent pour accéder notamment à un contrat de professionnalisation à durée indéterminée devrait également concourir à cet objectif.

***Au regard des critiques formulées quant au manque de ciblage de la période de professionnalisation et à sa concentration sur les grandes entreprises**, je souhaite souligner l'intérêt de l'ouverture de la période de professionnalisation aux salariés en contrat unique d'insertion qui a été prévue par la loi du 24 novembre 2009 susmentionnée.*

Cette mesure, dont la mise en œuvre est précisée par un décret soumis au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie en décembre 2009, devrait favoriser la formation des publics inscrits dans un contrat unique d'insertion et ainsi participer au meilleur ciblage de ce dispositif sur les publics prioritaires, tel que préconisé par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DE L'ORGANISME PARITAIRE COLLECTEUR AGRÉÉ DES INDUSTRIES DE LA MÉTALLURGIE (OPCAIM)

III - La collecte au titre de la professionnalisation : des ressources surabondantes qui n'ont pas uniquement financé les contrats et les périodes, B - Une collecte partiellement consacrée à des actions étrangères à la professionnalisation

Vous rappelez qu'une fraction de la collecte au titre de la professionnalisation est consacrée au financement des CFA et que ce point n'est pas contestable dans son principe, en ajoutant, que « cette possibilité donnée aux OPCA est l'un des moyens de coordonner les deux grandes modalités de formation par la voie de l'alternance ».

***Sur ce premier point**, nous souhaiterions préciser que les modalités de l'affectation de la collecte professionnalisation d'un OPCA vers l'apprentissage sont arrêtées dans le cadre d'un accord de branche (Article L.6332-16 du code du travail). C'est en fonction des besoins et des pratiques en recrutement des entreprises de la branche considérée que la complémentarité entre les deux contrats en alternance est déterminée.*

***Dans la métallurgie**, le dispositif d'apprentissage a été particulièrement soutenu paritairement par la branche pendant plusieurs années. Il est le fruit d'une culture des métiers de l'industrie tournée historiquement vers l'apprentissage pour la préparation des diplômes industriels de l'Education nationale. Les engagements financiers importants consacrés à l'apprentissage marquent la volonté des*

partenaires sociaux de la branche de développer, d'une part, l'apprentissage à tous les niveaux, et, de maintenir, d'autre part, ce mode d'alternance sur certains métiers industriels peu ou pas préparés par l'Education nationale.

Le dispositif des contrats de professionnalisation, issu de la réforme de 2004, est utilisé pour des actions de professionnalisation visant à l'acquisition de compétences très spécifiques et de qualifications qui ne sont traditionnellement pas préparées par la voie l'apprentissage. Les durées de formation sont plus courtes (6 à 12 mois). Cette spécificité explique, en partie, la baisse des engagements financiers par rapport aux ex-contrats de qualification (24 mois), à l'exception de l'année 2009 où la branche a décidé de dégager des moyens financiers plus importants, compte tenu de la situation économique des entreprises.

Vous notez, par ailleurs, la situation très singulière de la métallurgie où un tiers des dépenses imputées sur la professionnalisation correspond à des versements aux CFA industriels, alors que le financement de la professionnalisation réservé aux contrats de professionnalisation ne représente que 10%. Vous précisez que cette situation risque de « réduire le volume global des formations en alternance » (le financement de l'apprentissage n'étant pas directement proportionnel aux effectifs) et que « Le caractère massif des moyens consacrés à l'apprentissage (…) ne se traduit pas nécessairement par une augmentation du nombre d'apprentis, mais réduit de façon certaine les moyens disponibles pour développer le contrat de professionnalisation ».

***Sur ce second point**, nous portons à votre connaissance les éléments suivants :*

Il est vrai que la disparition, en 2004, du contrat d'adaptation (alternance avec formation exclusivement en entreprise) a eu un impact sur les engagements financiers et le volume global de l'alternance dans la métallurgie (entre 5000 et 6000 contrats d'adaptation conclus chaque année).

Toutefois, en dehors du contrat d'adaptation, les chiffres suivants de la métallurgie montrent que les moyens dégagés sur la professionnalisation pour financer les CFA industriels et les moyens disponibles pour financer les contrats de professionnalisation :

• n'ont pas freiné l'augmentation du nombre d'apprentis industriels,

• et, n'ont pas freiné le développement des effectifs en contrat de professionnalisation, si l'on compare ces effectifs avec ceux des contrats de qualification signés dans la branche avant 2005 (aux alentours de 7500 /an).

Transfert 2003 – 2009 dans la métallurgie	***2003/ 2004***	***2004/ 2005***	***2005/ 2006***	***2006/ 2007***	***2007/ 2008***	***2008/ 2009***	***2009/ 2010***
Effectifs de rentrée apprentis	*21 468*	*21 554*	*22 692*	*24 174*	*24 782*	*25 600*	*24 755*
Montant Transfert (fraction de la professionnalisation) correspondant	*76 644 481*	*88 814 246*	*90 918 863*	*100 312 155*	*102 263 829*	*103 072 696*	*Déterminé en juin 2010*
Contrats de qualification et de professionnalisation 2003 – 2009 dans la métallurgie	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Effectifs financés par OPCAIM	*7 570*	*7 562*	*8 274*	*8 679*	*9 650*	*9 081*	*6 575*
Engagements	*57 745 082*	*56 508 255*	*38 639 221*	*44 013 350*	*41 314 299*	*38 097 520*	*42 571 460*

Année 2003 : effectifs et engagements des contrats de qualification

Année 2004 : effectifs et engagements cumulés des contrats de qualification/ professionnalisation

Années 2005 à 2009 : effectifs et engagements des contrats de professionnalisation

La décristallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française : une égalité de traitement trop longtemps retardée

PRESENTATION

Les pensions servies à tous les fonctionnaires et aux militaires n'ayant pas fait le choix de la nationalité française ont été « cristallisées » suite à l'indépendance des territoires dont ils étaient originaires. Cette cristallisation a consisté à figer à la fois la valeur du point, l'indice et les règles juridiques permettant de calculer le montant d'une pension. La plupart des pensionnés concernés par ces textes de cristallisation ont servi sous le drapeau français pendant l'une des deux guerres mondiales, le conflit indochinois ou la guerre d'Algérie et ont donc le statut d'ancien combattant.

Cette cristallisation a été source d'une double inégalité de traitement : entre Français et ressortissants des territoires devenus indépendants, entre les ressortissants de ces différents territoires du fait de dates de cristallisation différentes.

Quarante-huit décrets non publiés au Journal Officiel ont revalorisé progressivement leurs pensions entre 1971 et 1994, sans pour autant les aligner sur le niveau français. Conformément à une recommandation de la Cour qui préconisait de « réexaminer dans le sens d'une plus grande équité les mécanismes de la cristallisation »[239], *plusieurs réformes ont été mises en œuvre à partir de 2002.*

239) Enquête thématique de 2000 sur « *L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants* », p. 38

La Cour, à l'issue d'une enquête portant sur l'ensemble du dispositif (prestations du feu, mais aussi pensions militaires et civiles de retraite), constate que les évolutions intervenues depuis 2002 n'ont pas suffisamment amélioré la lisibilité du régime ni réglé de manière déterminante les problèmes persistants en matière d'égalité de traitement.

I - Un dispositif particulièrement complexe

A - La cristallisation, conséquence de l'indépendance

1 - Des textes qui marquent la rupture des liens avec la France

L'ensemble des droits à pension des nationaux des Etats anciennement sous souveraineté ou tutelle de la France a été soumis, au moment de l'indépendance ou quelques années plus tard selon les pays, à une série de lois dites de « cristallisation ». Ce terme désigne à la fois le gel des montants de pension et de l'état du droit à la date de l'indépendance.

Principaux textes de cristallisation

- L'article 170 de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 cristallise les pensions des nationaux du Cambodge, du Laos et du Viêt-Nam sur la base des tarifs en vigueur au 31 décembre 1956.
- L'article 71 de la loi de finances pour 1960 n°59-1454 du 26 décembre 1959 cristallise les pensions des nationaux du Maroc et de la Tunisie notamment, à compter du 1er janvier 1961.
- L'article 14 de la loi du 21 décembre 1979 modifié par l'article 22 de la loi du 31 décembre 1981 étend avec rétroactivité au 1er janvier 1975 l'effet de la loi de finances pour 1960 aux nationaux du Sénégal, du Tchad, du Gabon et de la République centrafricaine notamment.
- L'article 26 de la loi du 3 août 1981 portant loi de finances rectificative pour 1981 gèle le montant des pensions versées aux Algériens au niveau atteint le 3 juillet 1962.

2 - Les anciens combattants : un périmètre instable

Aucun recoupement n'existe aujourd'hui entre les fichiers des anciens combattants à proprement parler (titulaires de la carte du combattant) et ceux des bénéficiaires d'une pension militaire de retraite cristallisée (dont certains n'ont pas combattu). Pour autant, compte tenu

des dates d'indépendance, la plupart de ces pensionnés ont servi sous le drapeau français. De fait, un échantillonnage manuel, réalisé sur le périmètre de la Trésorerie générale de Bordeaux à la demande de la Cour, permet de constater que 76 % des bénéficiaires d'une pension militaire de retraite cristallisée sont aussi bénéficiaires d'une retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité, et sont donc des anciens combattants.

Ces anciens combattants cristallisés représentent aujourd'hui un faible pourcentage du nombre total des anciens combattants pensionnés (environ 30 000 bénéficiaires de pensions militaires de retraite et 18 000 bénéficiaires de pensions d'invalidité cristallisées, sur plus de 500 000 bénéficiaires de pensions militaires de retraite et plus de 310 000 bénéficiaires de pensions d'invalidité non cristallisées).

Nombre de pensions versées au 31 décembre 2008

	Retraite du combattant	Pensions militaires de retraite		Pensions civiles de retraite		Pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre	
	Ayants droit	Ayants droit	Ayants cause	Ayants droit	Ayants cause	Ayants droit	Ayant cause
Nombre total	1 443 681	374 150	175 336	1 335 421	295 932	233 595	101 446
Dont cristallisées	57 466	11 928	20 496	22	364	9 594	8 489

Source : Ministère du budget.

3 - Des anciens combattants issus des troupes coloniales

Selon le fichier des pensions militaires d'invalidité du service des pensions[240] de Nantes, 58 % des pensionnés d'invalidité ressortissants de territoires anciennement sous souveraineté française le seraient au titre de leur participation au conflit de 1939-1945, et 70 % des veuves ou orphelins pensionnés le seraient au titre de la participation de leur père ou mari aux conflits de 1914-1918 ou de 1939-1945. 23 % des invalides ont en outre participé à deux conflits (39-45 et Indochine).

240) Le service des pensions de Nantes dont il est question dans cette insertion est devenu, au 1er septembre 2009, le service des retraites de l'État, service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Les troupes coloniales[241]

Le nom d'Armée d'Afrique correspond au Corps expéditionnaire d'Alger qui date de 1830. Il a par extension été utilisé pour tous les régiments coloniaux issus du continent africain (zouaves, tirailleurs, spahis, tabors, goumiers…), souvent titulaires de la fourragère rouge, jaune ou verte (Légion d'honneur, médaille militaire ou croix de guerre à titre collectif) et dissous entre 1960 et 1964.

La France mobilise en 1939, comme elle l'avait fait en 1914, ses troupes de l'armée d'Afrique et des autres colonies. Ainsi, dès mars 1940, 10 000 soldats indochinois, 10 000 Malgaches, 68 500 soldats d'Afrique noire et 340 000 d'Afrique du Nord participent à la « drôle de guerre ». A l'été 1940, 15 000 volontaires de l'AEF se rallient à la France libre. Participant ensuite aux débarquements en Sicile et en Corse, à la campagne d'Italie, puis au débarquement de Provence, les contingents de l'Afrique noire (80 000 hommes) et de l'Afrique du Nord (409 000, dont 176 000 « pieds-noirs », 134 000 Algériens, 73 000 Marocains et 26 000 Tunisiens) jouent un rôle décisif dans une armée qui ne compte pas plus de 550 000 hommes. Ils vont libérer une grande partie de la France entre août 1944 et mai 1945, y laissant des milliers de morts. Au total, au moins 21 500 Africains et Malgaches, et 16 600 Maghrébins sont tués entre 1939 et 1945, tandis que 25 000 Africains et Malgaches et 18 000 Algériens sont faits prisonniers.

B - Les pensions cristallisées : un édifice à tiroirs

Les prestations cristallisées sont versées soit directement aux anciens combattants (les ayants droit), soit à leurs veuves ou orphelins (les ayants cause). Le calcul d'une pension est le produit d'un nombre de points d'indice par la valeur réglementaire de ce point. Dans le cas des « cristallisés », un paramètre vient figer la valeur du point et l'indice : la date de cristallisation (fixée par les lois de cristallisation en fonction des dates d'indépendance sans pour autant coïncider toujours avec elles).

1 - Les prestations du feu

Ces prestations sont versées en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, qui vise « le droit à réparation pour ceux qui ont combattu pour la France ».

241) Source : Cité nationale de l'histoire de l'immigration ; Benjamin Stora : *C'est eux les Africains, qui venaient de loin…* TDC n°692 mars 1995

- La retraite du combattant est attribuée à ceux qui ont combattu dans l'armée française pour une durée d'au moins 90 jours, sauf dérogations particulières. L'indice étant fixé à 41 points au 1er juillet 2009 et la valeur du point à 13,55 €, son montant annuel est de 555,55 €. Elle n'est pas réversible. Son montant n'est plus cristallisé depuis 2007.
- La pension militaire d'invalidité est réservée aux anciens combattants souffrant d'infirmités causées pendant leur service. Son montant dépend, selon un calcul relativement complexe, de la valeur du point (13,55 € au 1er octobre 2008), du taux d'invalidité et du grade du militaire. Pour un taux d'invalidité de 30 %, elle est de 1971 € annuel, au grade de sergent. A la pension principale peuvent s'ajouter des allocations spéciales (grands mutilés par exemple). Elle est réversible (aux veuves non remariées et aux enfants de moins de 21 ans ou infirmes permanents).

2 - Les prestations de retraite

Les prestations classiques de retraite relèvent du code des pensions civiles et militaires de retraite et peuvent se cumuler avec les précédentes. Elles sont réservées aux fonctionnaires et militaires de carrière ayant servi plus de 15 ans la France. Leur montant annuel dépend de la durée du service, du grade et d'un calcul complexe de coefficient selon le lieu de résidence à la liquidation initiale des droits. Ainsi, un sergent français recevra-t-il, à grade équivalent, 7 512 € annuels, contre 643 € pour un Marocain, 2 681 € pour un Sénégalais ou 3 279 € pour un Djiboutien. Ces pensions sont réversibles.

C - De l'instruction au paiement : un labyrinthe

La répartition des compétences, tant en termes d'accueil du public que de traitement des dossiers, est difficile à appréhender. On distingue :

- les services instructeurs et liquidateurs : l'Office national des anciens combattants (ONAC) instruit les demandes de carte du combattant et réceptionne les dossiers de demande de retraite du combattant ; les services déconcentrés de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense traitent les dossiers d'invalidité ; la sous-direction des pensions du ministère de la défense à la Rochelle traite les dossiers de retraite et d'invalidité des militaires de carrière ;

- les services ordonnateurs : le service des pensions (nouveau service des Retraites de l'Etat) du ministère du budget à Nantes concède les pensions et expédie le titre de pension au bénéficiaire en même temps qu'une copie électronique au comptable assignataire ;
- les services payeurs : les comptables des centres régionaux de pension, des trésoreries à l'étranger ou de la Trésorerie générale pour l'étranger de Nantes mettent en paiement les pensions. A ce titre, il faut noter qu'un retard substantiel de paiement (jusqu'à deux ans sur la retraite du combattant), dû à l'inadaptation des systèmes d'information, a été constaté sur plusieurs milliers de dossiers.

De manière générale, il semble improbable qu'un ancien combattant, *a fortiori* étranger, parvienne à se repérer dans le circuit administratif pour identifier l'interlocuteur capable de lui détailler les effets des dernières réformes ou d'expliciter la méthode de calcul de sa pension. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, une réorganisation profonde des services concernés a d'ailleurs été entamée, qui va impliquer la disparition de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale et le renforcement des missions de l'ONAC.

II - Des évolutions insuffisantes

La nouvelle perception du rôle joué par les anciens combattants issus des ex-colonies a mis en lumière les deux principaux problèmes posés par le dispositif de décristallisation. D'une part, il était source d'inégalités entre étrangers et Français, à service rendu équivalent ; d'autre part, il générait des inégalités entre étrangers, en fonction des nationalités et des dérogations successives accordées par décret non publié au J.O. Cette prise de conscience a suscité des revalorisations d'ordre législatif, qui n'ont cependant pas débouché sur une application du droit commun mais plutôt sur une stratification accrue de la législation applicable aux « cristallisés » et sur un risque contentieux mal maîtrisé.

A - Des « décrets tarifaires » à l'arrêt *Diop*

La cristallisation des valeurs du point et de l'indice ayant débouché sur des écarts importants par rapport aux valeurs françaises, une série de 48 décrets tarifaires dérogatoires pris entre 1971 et 1994, jamais publiés au J.O., a permis des revalorisations ponctuelles résumées dans une note de service du Trésor public datant du 28 février 1995. Parallèlement, un

décret du 4 avril 1968 accordait aux étrangers vivant en France depuis le 1er janvier 1963 le bénéfice des tarifs français. Pour autant, aucune revalorisation n'avait eu lieu depuis 1994, et le décret de 1968 était lui-même arrivé à expiration le 31 décembre 2000, ce qui signifiait que la valeur du point était à nouveau gelée à cette date, y compris pour les étrangers résidant en France depuis 1963. L'ensemble des pensions se trouvait donc recristallisé à la veille de l'arrêt *M. Diop*.

L'arrêt *M. Diop* du 30 novembre 2001

Par une décision d'Assemblée du Conseil d'Etat dans une affaire *Ministère de la défense c/ M. Diop*, il était acté que « la différence de situation existant entre d'anciens agents publics de la France, selon qu'ils ont la nationalité française ou sont ressortissants d'Etats devenus indépendants, ne justifie pas, eu égard à l'objet des pensions de retraite, une différence de traitement ». En ce sens, les dispositions de cristallisation étaient déclarées incompatibles avec les stipulations de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. M. Diop, de nationalité sénégalaise et ayant servi l'Etat de 1937 à 1959, obtint la revalorisation intégrale de sa pension de retraite. Une évolution du droit applicable devenait nécessaire.

B - La réforme de 2002 : une revalorisation partielle qui ne supprime pas les disparités

L'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002 a constitué une réponse partielle, consistant à recalculer la valeur du point en fonction d'un critère de parité de pouvoir d'achat et de lieu de résidence.

1 - Un dispositif qui ne concerne que la valeur du point

Il prévoit que la valeur du point de base de la prestation de retraite servie à un titulaire ne résidant pas en France à la liquidation initiale de ses droits directs ou à réversion, est affectée d'un coefficient proportionnel au rapport des parités de pouvoir d'achat, qui devrait être calculé annuellement (sur la base des chiffres de l'ONU ou des données économiques existantes) mais qui ne l'a pas été : le dernier arrêté, en date du 9 mars 2007, concerne l'année 2006.

Pour autant, l'application stricte de ce principe aurait pu conduire à des diminutions substantielles du niveau des pensions, puisque les revalorisations ponctuelles par décrets tarifaires avaient conduit à dépasser dans la plupart des cas un tel seuil. En conséquence, la loi prévoyait que toutes les pensions seraient au minimum réévaluées de 20%, le calcul le plus favorable s'appliquant (soit le coefficient de parité de pouvoir d'achat, soit l'ancien montant revalorisé + 20 %). En pratique, la

loi a donc finalement eu pour effet, dans la majorité des cas, de revaloriser le point de 20 %.

Le texte prévoyait aussi la décristallisation partielle des règles juridiques applicables avec la réouverture des droits à révision pour aggravation. Cependant, les règles de droit et la situation de famille demeuraient appréciées à la date de la cristallisation (règles d'antériorité du mariage pour les ayants cause notamment).

2 - La prise en compte du lieu de résidence

L'un des principaux objectifs du texte de 2002 était de répondre au problème d'équité qui se posait lorsque deux résidents en France, l'un français, l'autre étranger, recevaient deux pensions de niveau différent. Or, le lieu pris en compte pour l'application du coefficient à parité de pouvoir d'achat est le lieu de résidence à la liquidation initiale des droits directs ou à réversion, au lieu d'être le lieu de résidence à la date du versement de la pension.

Cela signifie concrètement qu'un Marocain, qui vivait au Maroc à la date de la liquidation de ses droits, mais qui serait installé en France, continuerait cependant de ne bénéficier que d'une retraite au taux marocain, éventuellement revalorisée s'il rentrait dans le périmètre de l'un des décrets dérogatoires non publiés au J.O. Un millier de personnes environ seraient dans cette situation, l'insuffisante fiabilité des données ne permettant pas d'obtenir à ce jour un chiffre plus précis (1314 résidents en France selon la Direction générale des finances publiques, 853 selon le Service des pensions).

En revanche, les nationaux français ne sont pas concernés par cette application du principe de parité de pouvoir d'achat : qu'ils aient ou non habité à l'étranger à la date de la liquidation de leurs droits ou depuis cette date, ils continuent de bénéficier d'un taux français.

Cette application d'un critère de résidence différé, couplé à un critère de nationalité, constitue une discrimination qui fragilise le dispositif. L'administration ayant reconnu cette faille, un nouveau régime a été mis en place, concernant tous les pensionnés cristallisés résidant dans l'Union européenne et visant leur alignement sur le niveau français.

Pour autant, les modalités de mise en œuvre de ce régime (identification des pensionnés concernés, possibilité d'alignement de l'indice, publicité du dispositif) ne sont pas encore explicitées et ne semblent pas de nature à garantir un accès équitable aux droits ainsi réouverts. En particulier, l'absence de toute base juridique ayant présidé à

l'alignement d'office de quelques centaines de pensionnés étrangers résidant en France dès le mois d'août 2009 est préoccupante.

3 - L'indice demeure figé à des niveaux très différents

L'indice n'étant pas décristallisé par la réforme de 2002, la question de l'inégalité, entre Français et étrangers d'une part, entre nationalités concernées d'autre part, n'est pas résolue.

Les « cristallisés » n'ont profité d'aucune des refontes des grilles indiciaires intervenues depuis les textes de cristallisation. Il en résulte des différences significatives selon la nationalité, et ce quel que soit le lieu de résidence des pensionnés. La différence des niveaux d'indice et des revalorisations successives par pays débouche sur des aberrations au regard de la parité de pouvoir d'achat : un Sénégalais ou un Djiboutien (pensions cristallisées respectivement en 1975 et 1977) reçoit une pension bien plus élevée qu'un Marocain[242], alors même que le niveau de vie est supérieur au Maroc.

Par ailleurs, même lorsque le lieu de résidence à la liquidation initiale des droits est le même, un écart subsiste du fait de l'indice. Ainsi, un Marocain installé en France à la liquidation de ses droits, qui bénéficierait de la valeur du point français, mais pas de l'alignement de l'indice, recevrait 4 619 € au lieu de 7 512 €. Un Djiboutien recevrait quant à lui, grâce à son indice plus élevé lié à l'indépendance plus tardive, une pension de 5 994 €. Du fait de cet indice gelé, l'écart reste pourtant significatif par rapport au niveau français.

C - La réforme de 2007 : une décristallisation inachevée des prestations du feu

Prenant en considération l'ensemble des inégalités persistant suite à la mise en place du dispositif de 2002, les articles 99 et 100 de la loi de finances pour 2007 vont plus loin. Il faut d'abord noter qu'ils ne concernent que les prestations du feu (pensions militaires d'invalidité et victimes de guerre, pensions d'ayants cause afférentes, et retraites du combattant), les pensions civiles et militaires demeurant soumises au dispositif de 2002.

242) Ainsi, à grade équivalent de sergent, un Sénégalais (indice majoré 241) recevrait une pension annuelle de 2682 € et un Djiboutien (indice majoré 279) une pension de 3280€, alors que le Marocain (indice 215) ne reçoit que 646 €. Le français recevait quant à lui, toujours à grade équivalent, 7 512 €.

La réforme de 2007 prévoyait l'alignement au 1er janvier 2007, sans effet rétroactif, de la valeur du point d'invalidité sur le niveau français, quel que soit le lieu de résidence à la liquidation des droits. Elle permettait aussi la réouverture des droits à pension d'invalidité (premières demandes, infirmités nouvelles) ou à réversion, y compris pour les conjoints survivants mariés après les dates de cristallisation.

Elle ouvrait enfin, en rupture avec tous les textes précédents, la possibilité d'aligner le niveau des indices servant au calcul des pensions d'invalidité, mais uniquement sur demande expresse des intéressés.

Cette réforme a représenté une étape importante dont la Cour se félicitait dans son insertion de suivi de 2007[243]. Ses effets ne sont pas, pour autant, à la hauteur des attentes suscitées, notamment en raison d'un défaut d'information quant à la possibilité de demander une révision indiciaire des prestations concernées.

1 - L'alignement sur demande : un manque patent d'information

Il faut distinguer les deux effets principaux de la décristallisation de 2007. Le premier a eu les conséquences les plus importantes : il s'agit de l'alignement automatique, réalisé par les comptables, de la valeur du point d'indice sur le niveau français. Le montant des prestations d'invalidité et de la retraite du combattant a ainsi été multiplié par un coefficient allant de 1,62 (Djibouti) à 14,61 (Laos). On notera cependant que les montants concernés restent relativement limités au plan individuel et comparativement aux montants des pensions de retraite militaire : il s'agit de 555 € annuels pour une retraite du combattant ; par ailleurs 54 % des pensionnés cristallisés bénéficient d'une pension d'invalidité à un taux égal ou inférieur à 30 %, c'est-à-dire variant entre 571 et 1971 € annuels.

Le second effet n'a pas été suivi de conséquences importantes, ce qui suscite de véritables interrogations sur la publicité du dispositif et l'information apportée aux anciens combattants cristallisés : il s'agissait de l'alignement de l'indice, sur demande expresse des intéressés. Cette stratégie devait aller de pair avec une communication adéquate permettant aux bénéficiaires de prendre connaissance de leurs nouveaux droits. En effet, dans un certain nombre de cas, concernant notamment les ayants cause, la différence induite par une révision indiciaire est importante.

243) Rapport public annuel, 2007, p.259

Impact de la révision indiciaire (sur demande) d'une pension militaire d'invalidité d'ayant cause

	Pension maximum de veuve avant 2007	Pension maximum de veuve à partir de 2007
Veuve marocaine	Indice 295 3906,80 €	Indice 348 4607,52 €
Veuve sénégalaise	Indice 305 4038,20 €	Indice 348 4607,52 €

Source : Ministère de la défense

A ce titre, les chiffres du service des pensions de Nantes sont éloquents : sur un nombre potentiel de 9 594 ayants droit et 8 489 ayants cause qui auraient pu être amenés à demander une révision de leur indice à titre général, seules 510 demandes d'ayants droit et 417 demandes d'ayants cause ont été déposées et ont abouti en 2007 et 2008. De fait, aucun budget de communication n'avait été prévu pour informer les pensionnés dans une matière pourtant particulièrement complexe.

Un échantillonnage réalisé sur trois services déconcentrés permet de confirmer cette inertie des demandes : en 2007 et 2008, aucune demande de révision de l'indice n'a été déposée à Bordeaux ; 7 demandes l'ont été à Paris ; et enfin, 159 au service des ressortissants résidents à l'étranger de Château-Chinon.

Ce manque de publicité est à l'évidence créateur d'inégalités supplémentaires dans l'accès au droit.

2 - Des exceptions persistantes au droit commun

La réforme de 2007, si elle aligne la valeur du point et, sur demande, l'indice sur le niveau français, n'a pas pour autant décristallisé les règles juridiques applicables.

L'article 100 maintient une inégalité de traitement concernant l'attribution des majorations des pensions de réversion (article L.51 et L.54 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre), soumise à condition de résidence stable et régulière en France, alors que les nationaux français ne sont pas soumis à cette condition.

Enfin, des cas particuliers de pensions dites « mixtes »[244] continuent d'exister : étant attribuées au titre du code des pensions militaires, et alors même qu'il s'agit bien de pensions d'invalidité pour partie, elles n'ont pas bénéficié de la décristallisation. 577 pensionnés se trouvent ainsi dans une situation inéquitable au regard des nouvelles règles dont ils ne peuvent bénéficier.

D - Un bilan qui laisse persister des hétérogénéités importantes

1 - Une grande disparité des montants versés

Les pensions militaires de retraite sont aujourd'hui les plus concernées par la disparité des montants versés. Ainsi les deux problèmes initiaux liés à la cristallisation (inégalité entre Français et étrangers, inégalités entre étrangers cristallisés) persistent-ils dans ce cas.

La comparaison avec les montants français montre un rattrapage presque total du niveau des pensions militaires d'invalidité, mais un décalage très important avec les niveaux de pension militaire de retraite.

Montants annuels moyens en euros des pensions non cristallisées en paiement en France fin décembre 2008

	Pensions militaires de retraite		Pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre	
Assignation	Ayants droit	Ayants cause	Invalides	Veuves et orphelins
France métropole	19 971	9 383	4 554	6 706
Autres	1 276	658	4 154	5 092

Source : Ministère du budget

La comparaison des montants annuels moyens perçus selon les pays de résidence confirme aussi la persistance d'écarts importants entre nationalités, dus aux différentes dates de cristallisation et donc au niveau variable de l'indice (cf *supra*).

Cet écart ne résulte pas principalement de différences de grade ou de carrière entre militaires français et étrangers : ainsi ce constat est-il confirmé, à grade égal, par les différences (de l'ordre de 1 à 10) affectant

244) Il s'agit de pensions de retraite comportant une part invalidité et sujettes à un régime spécifique, celui des « pensions élevées à la garantie de l'article L.51 » du code des pensions de retraite issu de la loi du 20 septembre 1948.

la situation d'un sergent en fonction de sa nationalité (un Marocain percevant 646 €, un Sénégalais 2 682 € et un Français 7 512 €).

2 - Les recommandations de la HALDE n'ont pas été prises en compte

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) estimait, dans une délibération du 9 octobre 2006, que le dispositif issu de la loi de finances rectificative de 2002 était contraire au principe de non-discrimination, puisqu'il conservait un critère de nationalité et n'appliquait pas le critère de résidence de manière équitable (y compris aux Français). Elle a réitéré son constat dans deux délibérations du 5 mars 2007 et du 31 mars 2008.

En 2007, elle signalait notamment n'avoir pas été consultée sur l'amendement qui a mené à l'adoption du nouveau dispositif concernant les prestations du feu. Si elle prenait acte de la fin de la discrimination à raison de la nationalité pour les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant, elle dressait aussi un constat sévère : une différence de traitement pouvait naître d'un accès plus ou moins aisé à l'information concernant la revalorisation des indices. La HALDE recommandait alors explicitement de « mettre en place une campagne d'information des personnes concernées afin de leur permettre un égal accès à leurs droits ».

Elle renouvelait enfin sa recommandation de prévoir un dispositif de revalorisation des pensions militaires et civiles supprimant toute discrimination à raison de la nationalité.

3 - Une incertitude juridique persistante

Le principe même du critère de pouvoir d'achat pourrait être questionné, dans la mesure où l'on pourrait soutenir que les pensions de retraite contributives, correspondant à un même service rendu et à une même durée de cotisation, devraient être équivalentes, quel que soit le choix du lieu de résidence.

La prise en compte du caractère exceptionnel de la situation, due à une succession d'Etats en droit international, a conduit le juge administratif à considérer le dispositif comme compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, au titre de la « marge d'appréciation nationale ». La Cour européenne des droits de l'homme ne s'est toutefois pas encore prononcée sur cette jurisprudence française.

Depuis, de nouveaux contentieux liés au droit communautaire sont apparus, dont la conséquence est de créer une nouvelle différenciation

entre nationalités, selon qu'elles sont (Algérie, Maroc, Tunisie) ou ne sont pas concernées par les accords euro-méditerranéens.

Les contentieux liés aux accords euro-méditerranéens

Des éléments nouveaux sont apparus depuis l'arrêt GISTI de 2006 et ont suscité des arrêts de Tribunaux administratifs exigeant la décristallisation intégrale des pensions des ressortissants maghrébins : le TA de Bordeaux, dans un contentieux de série dit ***Zoubir*** en octobre 2008, a en effet jugé qu'il y avait incompatibilité entre l'article 68 de la loi de finances rectificative de 2002 et l'article 65 de l'accord euro-méditerranéen de 1996. Si la série ***Zoubir*** concernait des pensionnés maghrébins résidant en France, le contentieux ***Maaskri*** et ***Veuve Touimi*** de décembre 2008 (TA de Paris) implique cette fois l'alignement intégral de pensionnés ***résidant en Algérie***. Aucun pourvoi en cassation n'a été déposé devant le Conseil d'Etat.

La Cour regrette qu'une étude juridique approfondie des conséquences de ces décisions, notamment des arrêts de décembre 2008 alignant sur le niveau français des résidents en Algérie, n'ait pas été réalisée, qui aurait permis de s'assurer de la compatibilité ou non du dispositif de parité de pouvoir d'achat avec l'accord euro-méditerranéen de 1996, et d'en tirer les conséquences.

La résolution administrative individuelle des cas concernés n'est pas satisfaisante. Elle se traduit en effet par un accès au droit inégal et par un phénomène de « prime au contentieux » : selon qu'un bénéficiaire potentiel a eu ou non connaissance de ces jurisprudences et s'est ou non pourvu en justice, sa situation varie considérablement.

Les conséquences financières potentielles d'un alignement intégral des pensions des ressortissants concernés par l'accord euro-méditerranéen (de l'ordre de 94 millions d'euros) auraient par ailleurs dû être prises en compte au titre des provisions pour litiges par l'administration.

III - Sortir de la cristallisation : une perspective ambitieuse mais nécessaire

Le discours du Président de la République du 8 mai 2009[7], comme et l'intervention du Secrétaire d'Etat aux Anciens combattants[8] du 5 novembre 2008 devant l'Assemblée nationale montrent que l'objectif d'équité a souvent été réaffirmé au cours des dernières années. Il reste à le traduire dans les faits. Toute réforme complémentaire aura bien entendu un coût, que la Cour a pu évaluer.

A - Le coût des évolutions passées

Le coût de la revalorisation de 2002, estimée à 123 millions d'euros sur 6 ans, a été au final de 88,4 millions d'euros au titre des arrérages (1999-2003) et de 18,2 millions d'euros de surcoût en 2004.

Le surcoût de la décristallisation partielle de 2007, estimée à 110 millions d'euros, a été de 87 millions d'euros annuels (soit 64 millions d'euros annuels pour les pensions militaires d'invalidité, dont 60 millions au titre de l'alignement de la valeur du point et 4 millions au titre de l'alignement de l'indice, et 23 millions d'euros annuels pour la retraite du combattant).

7) Allocution de la Nartelle (Var), extrait : « Les troupes de débarquement sont américaines et sont françaises. Et parmi elles, je veux leur rendre un hommage particulier, il y a les Spahis, il y a les Tabors marocains, il y a les Tirailleurs sénégalais […] Les troupes coloniales montrent un courage admirable. Tout le temps qu'ils participeront à l'épopée de la 1ère Armée, ils se battront pour la France comme s'ils se battaient pour leur mère-patrie. Ils ne seront économes ni de leur peine, ni de leur sang. La France n'oubliera jamais leur sacrifice. »

8) Intervention de M. Bockel lors de la séance du 5 novembre 2008, discussion du Projet de loi de finances 2009, Mission Anciens combattants, au sujet des pensions cristallisées : « Nous avons commencé à avancer et nous avons le devoir moral de continuer à le faire […] Nous sommes à mi-chemin et devons continuer à progresser en faisant de notre mieux. »

Pensions civiles et pensions militaires : une solidarité de fait

Les pensionnés civils sont aujourd'hui en nombre si réduit (22 ayants droit, 364 ayants cause, hors ouvriers de l'Etat et pensionnés de la Caisse nationale de retraite des administrateurs des collectivités territoriales) que leur alignement sur le régime commun ne poserait aucun problème budgétaire d'ampleur. Parmi ceux-ci, seuls 3 ayants droit et 66 ayants cause disposent d'une pension cristallisée versée en France. La survivance archaïque d'un régime de cristallisation ne se justifie donc plus au regard de l'enjeu budgétaire. Néanmoins, la situation des pensionnés civils s'aligne par souci de cohérence sur celle des pensionnés militaires. C'est pourquoi il faut essentiellement prendre la mesure des enjeux, bien plus importants, liés aux pensions de retraite militaire qui concernent aujourd'hui 32 424 pensionnés ou ayants cause.

B - Vers l'alignement intégral

L'abrogation définitive des textes de cristallisation, remplacés par un texte clarifiant les situations juridiques en cours, serait seule de nature à satisfaire une égalité de traitement nécessaire, tout en évitant un engorgement des juridictions administratives, voire un risque de contentieux européen.

Une simulation, fondée sur les montants moyens de pension et le nombre de bénéficiaires, permet de calculer le coût annuel d'une décristallisation intégrale : 152 millions d'euros (dont 94 millions pour la seule décristallisation des pensions du Maghreb concernées par l'accord euro-méditerranéen).

Cette estimation de 152 millions d'euros inclut l'alignement du niveau de l'indice à grade comparable (88 millions d'euros), et l'alignement de la valeur du point sur la valeur actuelle française de droit commun (64 millions d'euros).

Cette simulation ne prend pas en compte l'entrée possible dans le dispositif de veuves mariées après les dates de cristallisation ou d'enfants mineurs nés après celles-ci. Cependant, l'analogie qui peut être faite avec les entrées de veuves dans le dispositif au titre des premiers droits à pension militaire d'invalidité réouverts en 2007 montre que ces flux entrants restent beaucoup plus limités qu'on aurait pu l'envisager. Ainsi, avec 510 dossiers traités, on est resté très en deçà de l'hypothèse des 3500 entrées dans le dispositif prévues par la loi de finances pour 2009.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La Cour constate que la cristallisation des pensions a créé un droit dérogatoire au droit commun, source d'inégalités de traitement entre les personnes, d'incompréhensions pour les anciens combattants, de complexité administrative et de risque contentieux.

Les mesures prises entre 2002 et 2007 pour améliorer cet état de fait laissent subsister des disparités significatives liées à la cristallisation persistante de l'indice et des règles de droit applicables, comme à la revalorisation seulement partielle de la valeur du point. L'effort entrepris pour assurer l'égalité de traitement des anciens combattants ayant servi sous les drapeaux français doit donc être poursuivi.

Dès lors, la Cour recommande :

Au titre des pensions militaires d'invalidité

- *un alignement automatique de l'indice permettant de garantir un égal accès au droit* ;
- *la réintégration du dispositif des pensions mixtes de retraite dans un régime de droit commun permettant de garantir un égal traitement des pensionnés invalides et de leurs ayants cause.*

Au titre des pensions militaires et civiles de retraite

- *un alignement du régime de tous les pensionnés cristallisés et de leurs ayants cause, quel que soit leur lieu de résidence actuel, sur le régime de droit commun, ce qui impliquerait :*
  - *une mise à parité des indices de pension sur la base des indices de droit commun ;*
  - *une mise à parité de la valeur du point de pension sur la base de la valeur du point de droit commun.*

Dans l'un et l'autre cas, les règles juridiques permettant le calcul du montant de la pension versée ou reversée doivent être alignées sur le régime français.

En tout état de cause, seule une réintégration intégrale des pensions cristallisées dans le droit commun des pensions serait de nature à faire disparaître les disparités persistantes liées à la nationalité des anciens combattants.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Dans son insertion sur « La décristallisation des pensions des anciens combattants issus des territoires anciennement sous la souveraineté française », la Cour des comptes estime que la cristallisation des prestations servies aux ressortissants de pays précédemment placés sous souveraineté française (retraite du combattant, pensions militaires d'invalidité, pensions militaires et civiles de retraite) a créé un droit dérogatoire source d'inégalités.

La Cour reconnaît les efforts significatifs depuis 2002, notamment au titre des prestations du feu, mais elle estime qu'il convient d'étendre la décristallisation complète aux prestations de retraite.

Cette insertion de la Cour appelle les remarques suivantes.

1) La réforme de 2002

L'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative a instauré une décristallisation partielle des pensions de retraite, en consacrant la proportionnalité de leur montant au niveau de vie du pays d'origine (sur la base de la « parité de pouvoir d'achat », PPA).

La finalité de cette réforme est d'instaurer un traitement en équité des pensionnés des anciennes colonies et non une stricte égalité : l'inscription dans la loi du principe d'adéquation des pensions avec le niveau de vie du pays permet d'assurer à tout pensionné qu'il bénéficie, a minima, du même niveau de vie que son homologue en France (tout en pouvant lui être supérieur).

Par ailleurs, une disposition spécifique de la réforme de 2002 prévoit que le montant des prestations issu de l'application des coefficients de pouvoir d'achat ne peut être inférieur au montant perçu antérieurement (c'est-à-dire au montant « cristallisé ») majoré de 20%. Cette disposition assure que toutes les pensions seront revalorisées, y compris celles versées dans les pays dont le revenu par habitant est particulièrement faible : en effet, pour ces pays, le pouvoir d'achat de ces pensions conduisait déjà à allouer un niveau de vie bien supérieur à celui servi en France, rapporté à la parité de pouvoir d'achat.

Aussi, cette clause « cliquet » a concerné bien plus les pays d'Afrique noire que ceux d'Afrique du nord et d'Asie, en raison d'une cristallisation plus tardive et surtout d'un niveau de vie plus faible. Ainsi, un ancien combattant Sénégalais perçoit désormais une retraite du combattant huit fois supérieure à celle qui lui serait versée par stricte application de la PPA, ce qui lui offre un niveau de vie huit fois supérieur à celui d'un pensionné ou ancien combattant français résidant en France.

2) La réforme de 2007

La Cour se félicite de la décristallisation des prestations du feu (pensions militaires d'invalidité, retraite du combattant) à compter de 2007 : la valeur du point d'invalidité a été alignée sur le niveau français, quel que soit le lieu de résidence ; en outre, le niveau des indices servant au calcul des pensions pouvait être aligné, sur demande expresse des intéressés.

Cependant, la Cour déplore un défaut d'information des bénéficiaires potentiels de l'alignement des indices, et recommande qu'il soit procédé à un alignement d'office. Le choix du Gouvernement d'exiger une demande expresse des intéressés pour procéder à l'alignement du niveau de l'indice répond, de manière pragmatique, à la nécessité de vérifier la réalité du droit à pension tout en prenant en compte les charges de gestion disproportionnées qui seraient induites par un réexamen généralisé des dossiers, pour des montants in fine minimes.

3) Perspectives

La Cour recommande par ailleurs un alignement intégral de tous les pensionnés cristallisés et de leurs ayants cause, quel que soit leur lieu de résidence actuel, sur le régime de droit commun.

Cette solution maximaliste n'est pas pertinente.

La décristallisation totale a été retenue pour les prestations du feu en 2007, car ces prestations sont des dispositifs traduisant la reconnaissance de la nation à l'exposition au combat et/ou visant à réparer une invalidité causée par les combats. La recherche de l'équité sur ce type de prestations a pu égaliser le montant des prestations quels que soient la nationalité et le pays de résidence. En revanche, les pensions de retraite n'ont pas ce caractère de rétribution ou de réparation du préjudice subi : elles visent, selon les termes mêmes du code des pensions, à assurer des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité des fonctions passées. Or tel est bien le cas dans le dispositif actuel : la valeur du point des pensions versées à l'étranger garantit au moins la parité de pouvoir d'achat avec celle des pensions perçues par les pensionnés français.

Un alignement des pensions sur le niveau français aurait pour effet de créer une double injustice : d'une part, le pouvoir d'achat des pensions des ressortissants d'Afrique ou du Maghreb serait démultiplié, sans commune mesure avec le niveau de vie moyen de la population locale ni avec la dignité des fonctions passées ; d'autre part, ces pensionnés jouiraient d'un pouvoir d'achat très supérieur à celui de leurs homologues français résidant en France. Par exemple, une telle mesure conduirait à

allouer un niveau de vie à un ressortissant sénégalais 16 fois supérieur à un homologue en France.

D'ailleurs, dans l'objectif de justifier une telle approche, la Cour présente un tableau (page 568) conceptuellement erroné : l'écart très important (de 1 à 15) entre le montant des pensions militaires servies en France et à l'étranger pour les ayants droit, que la Cour attribue au seul impact de la cristallisation, correspond à des montants moyens tous grades confondus. Or la population des militaires cristallisés se caractérise par des carrières très différentes des militaires français : les pensionnés français ont dans leur grande majorité effectué une carrière complète aux grades d'officiers (16%) ou de sous-officiers (74%) alors que les pensionnés étrangers ont effectué des carrières courtes et essentiellement au grade de militaires du rang (91%).

A la lumière de ce constat, l'appréciation que nous portons sur la réforme de 2002 diffère totalement de celle de la Cour.

Ce souci de l'équité nous a conduits à trouver une solution au problème posé par la situation des ressortissants étrangers « cristallisés » ayant liquidé leur pension dans leur pays d'origine mais durablement établis en France par la suite. La règle selon laquelle l'application du coefficient de parité de pouvoir d'achat tient compte du lieu de résidence à la liquidation des droits et non du lieu de résidence actuel du pensionné n'était pas adaptée à leur situation. Dès lors, le niveau de leur pension n'était pas en rapport avec le coût de la vie français. Cette population représente environ un millier de personnes.

J'ai décidé, en accord avec le Ministre de la Défense, de l'alignement d'office de la valeur du point des pensions des titulaires de pensions militaires de retraite « cristallisées » résidant au sein de l'Union européenne au niveau équivalent à celle de leurs homologues français.

Cet alignement concerne l'ensemble des ressortissants, quelque soit leur nationalité. Ainsi, cette mesure dépasse les seuls ressortissants du Maghreb, comme il en était question dans le contentieux de série Zoubir dont la Cour fait mention. Cette décision a pris effet sur la pension d'août 2009 concerne plus de 800 pensionnés. Par ailleurs, la révision globale de la pension est réalisée, sur demande individuelle, pour les pensionnés résidant au sein de l'Union européenne et pouvant se prévaloir, compte-tenu de leur nationalité, des dispositions d'un accord d'association avec les Communautés européennes.

La valeur du point assure désormais à tous les pensionnés des anciennes colonies au moins le même niveau de vie que celui d'un pensionné français résidant en France. En ce sens, cette réforme a été tout à fait équitable et a marqué un progrès considérable pour les pensionnés des pays anciennement sous souveraineté française.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT A LA DÉFENSE ET AUX ANCIENS COMBATTANTS

*L'insertion de la Cour des comptes sur « L*a décristallisation des pensions des anciens combattants issus de territoires anciennement sous la souveraineté française *» appelle de ma part les remarques suivantes.*

La Cour estime que la cristallisation des prestations servies aux ressortissants de pays précédemment placés sous souveraineté française (retraite du combattant, pensions militaires d'invalidité, pensions militaires et civiles de retraite) a créé un droit dérogatoire source d'inégalités.

Depuis 2002, un processus important de décristallisation a été engagé. La Cour reconnaît les efforts significatifs accomplis au titre des prestations du feu mais elle estime qu'il convient de les étendre davantage aux prestations de retraite.

La Cour critique tout d'abord la complexité du dispositif mis en place pour l'instruction et le paiement des prestations, qu'elle qualifie de « labyrinthe ».

Le gouvernement partage cette analyse et c'est la raison pour laquelle une démarche ambitieuse de simplification administrative a été décidée et mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, avec le transfert des missions de la direction des statuts, des pensions, et de la réinsertion sociale du ministère de la défense aux autres composantes du dispositif, et notamment à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

Cette réforme se fera dans le souci constant d'améliorer l'accès à l'information de l'ensemble des anciens combattants et de conserver un accueil de proximité. S'agissant des anciens combattants cristallisés, il est ainsi prévu de conserver les trois services du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) ainsi que les services consulaires pour les ressortissants des autres pays autrefois sous souveraineté française.

La Cour regrette ensuite l'insuffisance de la décristallisation des prestations du feu, qu'elle qualifie « d'inachevée ».

Le gouvernement estime particulièrement sévère cette appréciation. En procédant à l'alignement automatique de la valeur du point d'indice sur le niveau français, la réforme de 2007 a permis un « rattrapage presque total », comme l'écrit la Cour elle-même. La Cour évoque les différences persistantes des niveaux d'indice, mais d'une part, ce paramètre est un facteur marginal de décalage en comparaison de la

valeur du point, et d'autre part, il est loisible aux bénéficiaires potentiels d'en obtenir l'alignement, sur simple demande.

La Cour préconise enfin un alignement intégral du régime de tous les pensionnés civils et militaires et de leurs ayants cause, quel que soit leur lieu de résidence actuel.

Il convient de rappeler au préalable que la reconnaissance de la France s'est d'abord matérialisée par la décristallisation des prestations qui reconnaissent le dévouement dont ont fait preuve les combattants d'outre-mer de l'armée française, souvent au péril de leur vie. Les prestations du feu sont spécifiques de la participation aux combats.

L'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative a toutefois opéré une décristallisation partielle des pensions de retraite, en consacrant la proportionnalité de leur montant au niveau de vie du pays d'origine, sur la base des « parités de pouvoirs d'achat ».

Par ailleurs, le cas des pensionnés venus habiter en France ou au sein de l'Union européenne postérieurement à la liquidation de leur pension, dont le montant a été établi au vu de leur lieu de résidence initiale, n'est pas ignoré.

En effet, suite à une directive récente du ministre chargé du budget, la valeur du point d'indice de toutes les pensions concédées aux anciens militaires ou agents civils des cadres français résidant en France ou dans l'un des Etats de l'Union européenne, quelle que soit leur nationalité, fait depuis le mois d'août dernier l'objet d'un traitement similaire à celui des ressortissants français.

Enfin il est erroné d'expliquer la disparité des pensions militaires servies en France et à l'étranger par le seul impact de la cristallisation, comme le fait la Cour à l'appui de son plaidoyer en faveur de l'alignement total des prestations. L'écart très important (de 1 à 15) que fait apparaître le tableau utilisé par la Cour s'applique à des montants moyens tous grades confondus. Or, la population des militaires cristallisés se caractérise par des carrières très différentes de celles des militaires français.

En effet, les pensionnés français ont dans leur grande majorité effectué une carrière complète aux grades d'officiers (16 %) ou de sous-officiers (74 %), alors que les pensionnés étrangers ont effectué des carrières courtes et essentiellement au grade de militaires du rang (91 %).

Vous voudrez bien trouver ci-joint en annexe plusieurs observations complémentaires relatives au texte même du projet d'insertion dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

ANNEXE

**** Point I-A-1 - « Des textes qui marquent la rupture des liens avec la France (encadré « principaux textes de cristallisation »)***

Parmi les principaux textes de cristallisation, est cité « l'article 26 de la loi du 3 août 1981…[qui] gèle le montant des pensions versées aux Algériens au niveau atteint au 3 juillet 1962 ».

Pour être complet, il pourrait être ajouté que ce texte se substituait à l'article 71 de la loi de finances pour 1960 qui s'était appliqué aux Algériens après l'indépendance de l'Algérie.

**** Point I-B : « Les pensions cristallisées : un édifice à tiroirs »***

La présentation du dispositif de cristallisation laisse penser, par l'emploi des verbes au présent, que le mécanisme décrit (cristallisation des valeurs du point), issu des textes de 1959 et 1960, est toujours en vigueur.

Il pourrait donc être précisé que le système a connu diverses évolutions qui seront évoquées par la suite.

**** Point I-B-1 : « Les prestations du feu »***

Le premier tiret indique que la retraite du combattant est attribuée à ceux qui ont combattu dans l'armée française pour une durée de 90 jours, sauf dérogations.

Si cette présentation n'est pas réellement inexacte, elle fait l'impasse sur la possession de la carte du combattant : la retraite du combattant est attribuée aux possesseurs de la carte du combattant (laquelle est reconnue aux personnes ayant servi durant 90 jours au moins dans des unités classées combattantes, ou remplissant d'autres conditions prévues par les textes).

Le deuxième tiret présente les pensions militaires d'invalidité. Il convient d'ajouter également à la fin de ce tiret, comme pour le tiret précédent, que le montant des pensions militaires d'invalidité n'est plus cristallisé depuis 2007 (décristallisation complète de la valeur du point, décristallisation sur demande de l'indice applicable dans les cas où il existe une disparité).

Il est ensuite indiqué que « la pension militaire d'invalidité est réservée aux anciens combattants souffrant d'infirmités... ».

Cette présentation laisse penser que la pension militaire d'invalidité n'est attribuée qu'à des personnes ayant la qualité de combattant. Or, le régime des pensions militaires d'invalidité est applicable aussi bien aux militaires servant en temps de paix qu'en temps de guerre. De plus, un invalide peut être pensionné au titre du code des pensions militaires d'invalidité victimes de guerre sans pour autant avoir la qualité de combattant (cf. aussi rubrique I-A-2, page 2, où la possession d'une pension militaire d'invalidité paraît impliquer forcément la possession de la qualité de combattant). Il en va de même des victimes d'attentats terroristes.

**** Point II-B-3 : « L'indice demeure figé à des niveaux très différents »***

La Cour indique que « l'indice demeure figé à des niveaux très différents ».

L'exposé montre qu'il s'agit des indices des pensions militaires de retraite, mais en l'absence de précision, et en raison de l'emploi du temps présent, on pourrait penser que la description vaut aussi actuellement pour les pensions militaires d'invalidité (même si la rubrique suivante aborde justement la décristallisation de 2007).

Pour les pensions militaires d'invalidité, la décristallisation de 2007 a amené, comme le reconnaît d'ailleurs la Cour, « un rattrapage presque total » pour les ayants droit. Au demeurant, en matière de PMI les différences d'indices ne jouaient pas entre les nationaux des différents pays cristallisés, puisque les indices des pensions ont été modifiés en 1981 et 1988, soit postérieurement à la cristallisation pour tous les pays. Ces différences restaient modestes entre les cristallisés et les non-cristallisés, au moins pour les invalides : par exemple avant 1981, un pensionné à 75 % percevait l'indice 356. Cet indice a été porté à 358 en 1981 puis 360 en 1988. Les pensionnés cristallisés, se voyant appliquer les indices d'avant 1981, avaient donc un différentiel de 4 points par rapport au droit commun. Pour les pensionnés à partir de 85 %, aucune modification d'indice n'ayant eu lieu, il n'existait pas de différentiel. Le principal facteur de décalage pour les ayants droit n'était pas l'indice, mais bien la valeur du point.

**** Point II-D-1 : « Une grande disparité des montants versés »***

L'écart très important que fait apparaître le tableau sur les montants annuels moyens en euros des pensions en paiement en décembre 2008, qui compare le montant annuel des pensions militaires de retraite entre les pensions au taux français et au taux cristallisé, s'explique par le fait que les montants moyens annuels indiqués correspondent à une moyenne tous grades confondus.

Les pensionnés français (officiers et sous-officiers) ont, dans la grande majorité, effectué une carrière complète et ont obtenu par conséquent un montant de pension plus élevé, alors qu'en revanche les pensionnés étrangers n'ont effectué qu'une courte carrière (15 ans) et pour 91 % d'entre eux, une carrière de militaires du rang.

S'agissant des ayants droit français, les pensions concernent pour 16 % les officiers, pour 74 % les sous-officiers et pour 8,9 % de militaires du rang.

S'agissant des ayants droit cristallisés, les pourcentages respectifs sont 0,06 %, 8,4 % et 91 %.

Les proportions sont identiques pour les ayants cause.

La politique de lutte contre le VIH/sida

PRESENTATION

L'infection par le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) induit un état biologique dit de « séropositivité » qui entraîne une disparition à terme des défenses immunitaires. Si elle n'est pas enrayée, la chute des défenses immunitaires provoque l'apparition d'un syndrome d'immunodéficience acquise (sida), défini soit par un nombre anormalement faible de cellules CD 4 dans le sang, soit par la survenance de pathologies dites inaugurales. Comme la plupart des autres pays européens, la France retient, depuis 1993, la seconde définition, dite clinique, du sida.

En France, 40 000 à 50 000 personnes sont décédées à ce jour du fait du VIH. Grâce à l'efficacité des multithérapies généralisées à partir de 1996, la mortalité induite par cette pathologie a fortement diminué.

Cependant, l'épidémie de VIH/sida demeure un enjeu majeur de santé publique. Chaque année, 6 à 7 000 nouveaux cas de séropositivité sont découverts La poursuite de l'épidémie jointe à la diminution de la mortalité induite par cette pathologie engendre des coûts humains, sociaux et financiers croissants. Elle explique que le nombre de patients relevant de l'affection de longue durée propre à l'infection par le VIH a progressé de 11,5 % entre 2004 et 2007, pour avoisiner 90 000 personnes. La prise en charge sanitaire s'élève en moyenne à près de 13 000 € par patient et par an, soit plus de 1,1 milliard d'euros annuels à la charge du régime général d'assurance maladie.

La diminution de la mortalité due au VIH/sida a contribué à ce que les réponses publiques à l'épidémie reposent essentiellement sur le progrès des soins prodigués aux personnes atteintes par le VIH (I). Pourtant, la poursuite de l'épidémie nécessite d'améliorer le pilotage de la politique de lutte contre le VIH/sida (II) et de renforcer la prévention et le dépistage (III)[247].

I - La poursuite de l'épidémie

A - La chute de la mortalité

La diffusion des bithérapies en 1995 puis la généralisation des trithérapies à inhibiteur de protéase à partir de 1996 a représenté une avancée majeure pour les personnes atteintes par le VIH. A l'heure actuelle, plus de vingt antirétroviraux différents sont disponibles avec des recommandations thérapeutiques spécifiques. En 2006, 81,4 % des patients recevaient une multithérapie, contre 74,6 % en 2001 et 27,7 % uniquement en 1996.

Grâce à ces progrès thérapeutiques, les personnes infectées par le VIH et qui bénéficient d'un traitement dans des délais appropriés ne développent plus les symptômes cliniques du sida. Le nombre de nouveaux cas de sida a ainsi fortement diminué. Selon l'institut national de veille sanitaire (InVS), il s'est élevé pour 2008 à 624 cas, à comparer à 5 775 cas en 1994, année où il a atteint le niveau le plus élevé. Cependant, les retards de déclaration et la sous-déclaration conduisent l'InVS à estimer à 1 550 le nombre de nouveaux cas de sida pour l'année 2008 (à comparer à 2 330 cas estimés pour l'année 2001) [248],

Le nombre de personnes connues pour être décédées du fait du sida a lui aussi fortement baissé. Pour 2005, il s'est élevé à 396 cas, contre 4 208 en 1994, ce qui porte à 34 665 à fin 2005 le nombre de personnes officiellement décédées du sida depuis l'instauration en 1986 d'une déclaration obligatoire à caractère anonyme des nouveaux cas de sida et des décès liés aux pathologies dont il permet l'apparition[249]. Par ailleurs, l'espérance de vie s'est allongée : selon une étude relative à des cas de

247) Les développements qui suivent n'abordent pas la recherche contre le VIH/sida, à laquelle la France consacre des moyens importants, ni la gestion propre des associations spécialisées dans la lutte contre le VIH/sida contrôlées par la Cour, ni l'appel à la générosité publique en ce domaine.
248) Source : InVS - base de données sida (mise à jour au 17 décembre 2009).
249) Données au 30 juin 2008.

sida diagnostiqués entre 1994 et 2001 dans les hôpitaux parisiens, les trois quarts des personnes étaient vivantes cinq ans plus tard.

Des nuances importantes doivent cependant être apportées à ces évolutions favorables.

Tout d'abord, il existe une sous-déclaration des nouveaux cas et des décès liés au sida (selon l'InVS, entre 15 % et 25 % des décès).

En outre, la mortalité liée au VIH en tant que cofacteur de décès (par exemple par conjonction d'une infection par le VIH avec une hépatite virale C) est plus large que celle liée à l'état clinique du sida : une étude fondée sur l'exploitation des certificats de décès fait état pour 2006 de 1 200 décès liés au VIH en tant que cause directe ou associée.

Enfin, la prise en charge thérapeutique demeure tardive pour un nombre conséquent de patients, ce qui réduit l'efficacité des traitements et accroît les risques de transmission du VIH à des tiers.

Ainsi, près de la moitié des personnes affectées par la survenance d'un sida apprennent leur séropositivité au stade de l'apparition de symptômes cliniques du sida. Près d'un tiers des patients à l'hôpital sont dépistés séropositifs à un stade avancé de la chute de leurs défenses immunitaires. Un quart sont pris en charge au plan sanitaire peu après leur dépistage, mais longtemps après avoir été infectés. Si les effectifs auxquels elles se rapportent ont diminué, ces proportions n'ont pas connu d'amélioration sensible depuis l'introduction des multithérapies.

Ces constats rendent nécessaire la mise en œuvre d'une politique active de dépistage des nouvelles infections par le VIH, destinée à permettre une prise en charge médicale la plus précoce possible.

B - Le maintien à un niveau élevé des découvertes de séropositivité et des nouvelles infections

Depuis 2003, les diagnostics d'infection par le VIH doivent donner lieu à une déclaration anonyme à la charge des laboratoires d'analyses biologiques qui constatent une sérologie positive et des médecins hospitaliers ou de ville qui ont prescrit le test. Malgré des progrès, la déclaration obligatoire demeure encore imparfaitement appliquée par ces derniers.

De ce fait, l'InVS produit deux catégories de données : des données brutes et des données corrigées par les délais de déclaration et la sous-déclaration (supérieure à 30 % en 2007)[250].

Le tableau ci-après retrace ces données[251] :

Découvertes de séropositivité

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Découvertes de séropositivité notifiées (1)	4 385	4 980	5 146	4 922	4 872	3 596
Estimation des découvertes de séropositivité (2)						
Médiane	7 400	7 600	7 500	7 000	6 400	6 500
Fourchette	[6 900-7 900]	[7 100-8 100]	[7 100-7 900]	[6 600-7 400]	[6 100-6 700]	[6 200-6 800]

Source : InVS– base de données VIH (mise à jour au 17 décembre 2009).
(1) Données brutes.
(2) Données corrigées pour les délais et la sous-déclaration. Estimation avec un indice de confiance de 95 %.

Prises en elles-mêmes, les découvertes de séropositivité ne permettent pas de connaître le sens de l'évolution des nouvelles infections par le VIH (ou incidence du VIH). En effet, elles sont fonction de l'intensité du recours au dépistage. Par ailleurs, l'efficacité des multithérapies a conduit à ce que la survenance des pathologies inaugurales du sida cesse de refléter, de manière différée, celle des infections par le VIH.

250) L'InVS évalue la sous-déclaration en comparant les notifications de séropositivité dans le cadre de la déclaration obligatoire avec les résultats des analyses que lui communiquent par ailleurs, de manière volontaire et sous une forme anonymisée, près des 9/10èmes des laboratoires d'analyses biologiques qui dépistent le VIH.

251) Par comparaison avec ces données,, les séropositivités déclarées se sont élevées en 2006 à 8 925 pour le Royaume Uni et à 2 718 pour l'Allemagne, pays pour lesquels la déclaration obligatoire est ancienne et mieux appliquée qu'en France.

Afin de modéliser l'incidence du VIH, l'InVS a mis en place dès 2003 un test de désensibilisation permettant de connaître la répartition des nouvelles découvertes de séropositivité entre les infections récentes (antérieures à 6 mois) et les infections plus anciennes[252].

A partir de ces éléments, l'InVS a produit fin 2009 une première estimation de l'incidence du VIH. Pour l'année 2008, les nouvelles infections par le VIH seraient comprises entre 5 430 et 8 500 cas (selon un indice de confiance de 95 %), la médiane s'élevant à 6 940 cas. Elles auraient diminué par rapport à 2003 (année pour laquelle la médiane s'élève à 8 930 cas). L'InVS souligne que ces évaluations sont fonction d'estimations de la taille des groupes de population les plus touchés et d'hypothèses de stabilité de l'intensité du recours au dépistage dans le temps et d'indépendance du dépistage par rapport à l'infection.

C - La permanence de l'épidémie dans les groupes les plus atteints

Les estimations précédentes des déclarations de séropositivité et de l'incidence (nouvelles infections) du VIH soulignent la permanence de l'épidémie du VIH dans les groupes les plus atteints, qui s'accompagne cependant d'une évolution différenciée.

Contrairement à certains *scenarii* avancés dans les années 1980, l'épidémie du VIH/sida en France ne s'est pas étendue à l'ensemble de la population, mais est demeurée concentrée sur trois groupes particuliers : les homosexuels masculins, les migrant(e)s (ici définis en fonction d'un critère de nationalité) et les toxicomanes. Font exception à cette caractéristique les départements français d'Amérique (DFA), où le VIH touche la population dans son ensemble, sous l'effet notamment de flux migratoires en provenance des pays voisins[253].

252) Ce dispositif, qui repose sur le volontariat des laboratoires et des personnes dépistées séropositives (dont les données sont recueillies sous une forme anonymisée), couvre 8 nouveaux cas déclarés de séropositivité sur 10.

253) Pour 2008, le nombre de découvertes de séropositivité par million d'habitant est estimé à 1 146 pour la Guyane, à 425 pour la Guadeloupe et à 223 pour la Martinique. Parmi les autres régions, seule l'Ile-de-France, qui concentre 44 % des découvertes de séropositivité, connaît un niveau supérieur à celui de la Martinique (265 découvertes de séropositivité par million d'habitant) pour des raisons liées à la présence de groupes importants de migrants d'Afrique subsaharienne et d'homosexuels.

Grâce à la mise en œuvre d'une politique de réduction des risques liés à l'injection de drogues[254], qui a rompu avec la politique traditionnelle de sevrage , l'épidémie du VIH/sida a été enrayée parmi les toxicomanes, qui ne représentent plus que 2 % du nombre estimé de découvertes de séropositivité en 2008. Cependant, cette politique a été mise en œuvre de manière trop tardive pour prévenir des infections et des décès en grand nombre. Du fait du retard mis notamment à diffuser des messages appelant à ne pas partager les récipients et l'eau, un grand nombre de toxicomanes ont par ailleurs été infectés ou co-infectés par le virus de l'hépatite C. Par ailleurs, près de la moitié des personnes atteintes accèdent à l'hôpital à un stade avancé de leur immuno-dépression.

Selon l'InVS, deux groupes représentent à eux seuls environ 70 % des découvertes de séropositivité pour l'année 2008 : les migrants des deux sexes (35 %)[255], originaires notamment d'Afrique subsaharienne, infectés lors de rapports hétérosexuels, et les homosexuels masculins (37 %) qui sont dans leur grande majorité de nationalité française.

La part des migrant(e)s dans l'estimation du nombre total de découvertes de séropositivité a diminué par rapport à 2003 (où elle s'élevait à 52 %), sous l'effet de la réduction de celle des migrant(e)s originaires d'Afrique subsaharienne (29 % du total en 2008, contre 40 % en 2003). Selon l'InVS, l'incidence du VIH aurait également diminué (la médiane du nombre de nouvelles infections passant de 2 500 cas en 2003 à 1 600 cas en 2008). L'InVS souligne que cette dernière estimation repose sur une double hypothèse de stabilité de l'intensité du recours au dépistage et de stabilité de la part des personnes séropositives dans les flux migratoires[256].

L'épidémie continue de progresser parmi les homosexuels : selon l'InVS, l'incidence du VIH n'aurait enregistré aucun progrès entre 2003 et 2008 (la médiane s'établissant à 3 320 nouvelles infections en 2008, soit un niveau équivalent à celui de 2003) ; par ailleurs, le nombre estimé

254) Vente libre de seringues en pharmacie (1987), programmes d'échanges de seringues (1991), diffusion en pharmacie et par des automates de boîtes (« stéribox ») comprenant seringues, cotons, préservatifs et conseils d'hygiène (à partir de 1992), traitements de substitution (Subutex® en 1994 et Méthadone en 1995), création de lieux d'accueil (« boutiques ») pour les toxicomanes les plus marginalisés, qui délivrent du matériel d'injection stérile, des soins infirmiers et des propositions d'orientation vers le dispositif sanitaire et social (1993).

255) Plus large que celui de la nationalité, le critère du pays de naissance porte à 48 % la part des migrant(e)s dans l'estimation de l'incidence du VIH pour l'année 2008.

256) Sachant qu'une part indéterminée des infections surviennent en France, et non dans le pays de naissance, comme l'atteste la proportion de personnes originaires d'Afrique subsaharienne pour lesquelles a été dépistée en 2008 une infection par le sous-type B du VIH-1, quasi-inexistant en Afrique (20 % du total des découvertes).

de découvertes de séropositivité a augmenté en valeur absolue entre 2003 et 2006, avant de se stabiliser à un niveau élevé (2 500 cas environ en 2008).

La situation de l'épidémie parmi les homosexuels, qui rejoint des tendances observables dans les autres pays développés, traduit un échec relatif de la politique de prévention. Dans le contexte d'un fréquent multipartenariat et de pratiques sexuelles plus risquées pour la transmission du VIH, les rapports non protégés connaissent un regain important depuis le début des années 2000, comme l'attestent tant les études comportementales que la recrudescence des autres maladies transmises par la voie sexuelle (syphilis, lymphogranulomatose, hépatite C). Les progrès thérapeutiques ont pu favoriser l'abandon, intermittent ou continu, des comportements de prévention, parfois accompagné d'une demande explicite de rapports sexuels non protégés. Parviennent à l'âge adulte des personnes n'ayant pas été affectées à travers leur entourage par la mortalité des années 1980-1990. Les sites sur internet démultiplient les possibilités de rencontre. De nouveaux établissements commerciaux accueillant des activités sexuelles licites entre leurs clients ont ouvert.

II - Une politique publique insuffisamment active

Malgré la poursuite de l'épidémie, les dépenses publiques consacrées à la prévention et au dépistage ont un caractère marginal au regard de celles liées à la prise en charge sanitaire. Par ailleurs, le pilotage de la politique de lutte contre le VIH/sida par le ministère de la santé se caractérise par sa faiblesse et son manque de continuité.

A - Des dépenses essentiellement consacrées à la prise en charge sanitaire

1 - Le coût élevé de la prise en charge sanitaire

Les personnes atteintes par le VIH sont prises en charge par l'assurance maladie au titre de l'affection de longue durée n° 7 « Déficit immunitaire primitif ; infection par le VIH ».

L'inscription en ALD d'un assuré lui permet d'être exonéré du ticket modérateur sur les soins en rapport avec la pathologie concernée. Toutefois, compte tenu du ticket modérateur sur les soins sans rapport direct avec l'affection à l'origine de l'inscription en ALD et d'autres

dépenses non remboursées par l'assurance maladie[257], le reste à charge des personnes atteintes par le VIH est conséquent. Or, en 2003, la moitié des personnes infectées par le VIH appartenaient à des ménages dont le revenu mensuel était inférieur à 1 220 €[258].

Au 31 décembre 2007, le nombre d'assurés inscrits à l'ALD n° 7 s'élevait environ à 90 000, dont 86 485 ou 1,1 % de l'ensemble des assurés en ALD pour le seul régime général. Les données disponibles ne distinguent pas le VIH des autres types de déficit immunitaire. La CNAMTS indique qu'il représenterait à lui seul 95 % environ des inscriptions.

S'agissant toujours du régime général, la stabilité apparente du nombre de nouvelles inscriptions annuelles en ALD n° 7 entre les deux années 1990 (7 345 cas) et 2008 (7 509 cas) s'est accompagnée, entre 2001 et 2008, d'une forte remontée (+ 28 %), dont les divers facteurs explicatifs sont mal appréhendés.

En 2007, le coût de la prise en charge sanitaire s'est élevé à 1,1 milliard d'euros pour le seul régime général, soit une progression de 13,4 % depuis 2005. A eux seuls, deux postes représentent plus de 90 % des dépenses : les médicaments, dont la dépense est financée par l'enveloppe des soins de ville même en cas de distribution par les pharmacies hospitalières (696,2 M€, soit 63 % du total des dépenses) et l'hospitalisation publique (309,9 M€, soit 28 % des dépenses).

La dépense moyenne par malade s'accroît chaque année en raison du coût des nouveaux traitements. Compte tenu des nouvelles infections et d'un remboursement annuel moyen à la fois élevé (12 800 € en 2007, les médicaments représentant près des deux tiers de ce coût) et croissant (+ 6,3 % entre 2005 et 2007), le VIH/sida met, chaque année, entre 80 M€ et 90 M€ de dépenses supplémentaires à la charge de l'assurance maladie. Une augmentation des dépenses de pharmacie résultera en outre des recommandations du groupe d'experts réuni en 2008[259] sur la prise en charge médicale des patients infectés par le VIH, qui conduisent notamment à faire intervenir à un stade plus précoce de la destruction des

257) Les personnes inscrites en ALD supportent, dans les conditions de droit commun, les médicaments déremboursés, les dépassements d'honoraires et les actes non inscrits à la nomenclature de l'assurance maladie (par exemple, certains actes de kinésithérapie), le forfait hospitalier, le forfait d'un euro par consultation, le forfait de 18 € sur les actes hospitaliers lourds et, depuis le 1er janvier 2008, les franchises médicales applicables à l'ensemble des patients, à l'exception des mineurs, des femmes enceintes et des bénéficiaires de la CMU complémentaire.

258)Source : ANRS, Enquête VESPA, novembre 2004.

259) Sous la direction du Professeur Patrick Yéni.

défenses immunitaires la mise sous traitement antirétroviral des personnes n'ayant pas développé un sida.

2 - Le caractère marginal des dépenses de prévention et de dépistage

En France, de manière générale, la prévention et le dépistage des pathologies sont dotés de moyens très faibles au regard des ressources consacrées à la prise en charge sanitaire. Si la lutte contre le VIH/sida bénéfice de moyens humains et financiers plus conséquents que d'autres pathologies ou risques, ces moyens restent cependant limités. De surcroît, ils ne sont pas employés de manière optimale.

a) Les dépenses de prévention

Pour 2008, le montant des dépenses de prévention consacrées au VIH/sida peut être estimé à environ 54 M€. Ce chiffre intègre les dépenses de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), qui sont principalement consacrés à des campagnes de communication et, de manière secondaire, à des subventions aux associations (23 M€), ainsi que les subventions aux associations versées par la direction générale de la santé (6,3 M€) et par les groupements régionaux de santé publique (GRSP)[260] (25 M€). Il n'intègre pas les subventions aux associations qui continuent à être attribuées par les services déconcentrés du ministère de la santé, dont le montant, a priori réduit, n'a pu être indiqué par la DGS à la Cour. Les dépenses des GRSP consacrées spécifiquement à la prévention du VIH/sida et à l'accompagnement des personnes infectées sont imparfaitement connues et insuffisamment exploitées par la DGS.

260) Constitués sous la forme de GIP, les GRSP regroupent, sous la présidence du DRASS, les services déconcentrés et établissements publics du ministère de la santé (INPES, InVS), les caisses d'assurance maladie, les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ainsi que collectivités locales qui le souhaitent. Leurs missions ont été attribuées au aux agences régionales de santé (ARS) qui doivent être mises en place au plus tard au 1er juillet 2010.

Les concours de la DGS et de l'INPES à des associations (en 2008, 6,3 M€ et 1,3 M€[261] respectivement) sont supposés avoir des objets distincts. La DGS subventionne les activités permanentes des principales associations, notamment AIDES[262], qui représente à elle seule 58 % du total des subventions. En vue de développer les actions de prévention destinées aux personnes originaires d'Afrique subsaharienne et des départements français d'Amérique, la DGS subventionne depuis peu des associations communautaires. Quant aux subventions accordées par l'INPES dans le cadre d'un appel annuel à projets, elles permettent d'entretenir un espace de dialogue entre l'INPES et les associations. Toutefois, ces dernières bénéficient fréquemment d'une double ou triple contribution de la part de l'INPES, de la DGS et des GRSP, ce qui concourt à une confusion des financements publics.

Enfin, la dispersion des concours des GRSP, qui peut être observée au niveau national[263] et plus encore pour certaines régions, traduit non tant une déclinaison des messages de prévention en fonction de territoires et de publics diversifiés que l'incidence du morcellement de l'organisation administrative et du tissu associatif. Elle emporte d'importantes pertes d'économies d'échelle et engendre de fréquents doubles emplois en matière d'outils de formation, de communication ou de prévention. Un grand nombre d'actions subventionnées n'ont pas une taille suffisante au regard de leurs cibles affichées ou potentielles.

b) Les financements publics consacrés au dépistage et à l'accompagnement des malades

Le dépistage du VIH/sida peut être effectué dans les consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG), créées en 1988 afin de répondre spécifiquement au besoin de dépistage de cette pathologie, mais aussi en laboratoire de ville, à l'hôpital, dans les centres d'examen de santé ou dans le cadre de la protection maternelle et infantile. Depuis 2006, environ cinq millions de dépistages du VIH sont effectués chaque année.

261) Ce montant ne comprend pas la subvention de l'INPES à l'association Sida Info Service (7 M€ en 2008).

262) De manière inhabituelle, la convention passée avec AIDES pour les années 2007 à 2010 prévoit une garantie d'augmentation de la subvention qu'elle lui verse (de + 1,5 % par an).

263) En moyenne nationale, seules 13 % des actions soutenues bénéficient de subventions d'un montant supérieur ou égal à 50 000 €. Par comparaison, 42 % des actions aidées font l'objet de subventions d'un montant compris entre 1 000 € et 10 000 €. Pour 11 % des actions, le montant des subventions est inférieur à 1 000 €.

En 2008, les 352 CDAG, qui ont effectué 12 % des dépistages, auraient coûté 34 M€ à l'assurance maladie. Mais l'activité de dépistage effectuée en dehors des CDAG et les financements publics qui lui sont consacrés sont mal connus par le ministère de la santé.

Quant à l'accompagnement social des malades, il n'est possible de l'évaluer qu'à travers le coût des appartements de coordination thérapeutique (29 M€ à la charge de l'assurance maladie en 2008).

3 - La prise en charge des besoins sanitaires et sociaux

L'augmentation continue du nombre de personnes vivant avec le VIH, les contraintes très strictes des traitements et les facteurs multiples de dégradation de l'état de santé des personnes atteintes suscitent des besoins croissants de prise en charge sanitaire et sociale, qui peinent à être assurés.

a) La coordination thérapeutique

En 1988, ont été mis en place dans les établissements hospitaliers particulièrement concernés par le VIH des centres d'information et de soins de l'immunodéficience humaine (CISIH). Ces structures légères avaient alors pour objet de favoriser une prise en charge globale des patients, à travers l'association des unités de soins, médico-techniques, de recherche et d'épidémiologie. Ce dispositif à l'origine novateur s'est délité à partir de la fin des années 1990.

C'est seulement en 2005 que les 30 CISIH ont été remplacés par 28 comités de coordination de la lutte contre l'infection par le VIH ou COREVIH[264] qui ont reçu des missions plus larges : ils doivent favoriser la coordination des professionnels du soin, concourir à l'harmonisation, l'amélioration et l'évaluation de la qualité de la prise en charge thérapeutique et analyser les données de la base médico-épidémiologique hospitalière dédiée au VIH/sida (DMI 2).

Contrairement à la situation antérieure, tous les établissements hospitaliers sont rattachés à un COREVIH. La composition de ces comités vise le décloisonnement de l'hôpital en direction de la médecine de ville et des établissements médico-sociaux. Leur mise en place est trop récente pour autoriser une appréciation de leurs résultats.

264) Décret n°2005-1421 du 15 novembre 2005.

b) Les soins de suite et de réadaptation

Après la création de 350 lits dans des unités de soins de suite et de réadaptation et de soins palliatifs, des appartements de coordination thérapeutique (ACT) gérés par des associations ont été créés à partir de 1994 afin d'élargir l'accès des personnes atteintes par le VIH et en situation de précarité sociale aux structures prenant la suite des soins aigus.

Afin de désengager le budget de l'Etat de leur financement, les ACT ont été érigés en 2002 en institutions médico-sociales financées par l'assurance maladie. Cette transformation emporte plusieurs évolutions favorables. Les missions des ACT sont désormais prévues par le droit positif. Ces structures doivent définir un projet d'établissement et un projet spécifique à chaque personne hébergée et mettre en place des coordinations médicale et psychosociale. Comme les autres institutions médico-sociales, elles sont soumises au contrôle des DDASS et à des évaluations périodiques. Enfin, leur transformation en institutions médico-sociales a conduit à les ouvrir à des personnes atteintes par d'autres pathologies que le VIH/sida (cancers et hépatites notamment).

Entre 2005 et 2008, un montant cumulé de 18,1 M€ de crédits supplémentaires a été prévu par les lois de financement de la sécurité sociale successives en vue de la création de places nouvelles en ACT. Le nombre de places réelles recensées dans le cadre des bilans établis par les DRASS est passé de 597 à fin 2004 à 997 en avril-mai 2008. Toutefois, la répartition du stock de places entre régions n'est pas corrélée à la prévalence du sida, malgré la prise en compte de ce critère dans la création de nouvelles places. En outre, le profil des personnes hébergées et les prestations (nature, qualité) dont elles bénéficient sont mal connus au niveau national.

B - La faiblesse du pilotage par le ministère de la santé

A la suite du « Rapport sur le sida » remis en 1989 par le Professeur Claude Got, qui a constitué l'acte fondateur de la politique de lutte contre le VIH/sida, les pouvoirs publics ont créé en 1989 trois institutions distinctes du ministère de la santé : l'Agence nationale de recherche sur le sida (ANRS), l'Agence française de lutte contre le sida (AFLS) et le Conseil national du sida (CNS). Depuis la dissolution de l'AFLS en 1996, le ministère de la santé est seul compétent, au regard des textes, pour concevoir les objectifs de la politique de lutte contre le VIH/sida. Sur un plan administratif, cette responsabilité est attribuée à la direction générale de la santé (DGS), par ailleurs compétente pour le

volet sanitaire de la lutte contre les pratiques addictives. La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) a, quant à elle, la responsabilité du volet sanitaire de la lutte contre le VIH/sida.

1 - Les acteurs de la lutte contre le VIH/sida

Le dispositif administratif de la lutte contre le VIH/sida comporte une pluralité d'acteurs aux impulsions desquels le ministère de la santé réagit souvent plutôt qu'il ne les précède.

a) La mobilisation des compétences scientifiques

Le ministère de la santé, notamment la DGS, sollicite et obtient le concours scientifique de l'ANRS, de l'InVS, de la HAS et d'autres experts. Dans une large mesure, les travaux de recherches soutenus par l'ANRS, notamment en matière de comportements sexuels, inspirent le contenu des orientations fixées par le ministère de la santé. Il est aussi à souligner que la réforme des COREVIH et le prochain remplacement de la base médico-épidémiologique hospitalière (DMI2) par un outil plus moderne font suite au rapport du groupe d'experts sur la prise en charge médicale des personnes atteintes par le VIH, dont la responsabilité était alors confiée au directeur de l'ANRS, et non d'une initiative de la DHOS.

En revanche, le ministère de la santé sollicite peu le CNS, qui réunit des personnalités d'horizons variés. Depuis 2003, le gouvernement ne l'a plus saisi d'une demande d'avis. Contrairement aux textes, la DGS ne l'a pas formellement consulté sur les deux derniers plans nationaux de lutte contre le VIH-sida. Pour autant, le CNS joue un rôle de force de proposition. La DGS a réagi à ses rapports sur le dépistage du VIH (novembre 2006) et les traitements thérapeutiques en tant qu'outils de prévention de la transmission du VIH (avril 2009), qui invitent à renouveler les stratégies jusque là suivies, en mobilisant peu après sur les mêmes sujets d'autres sources d'expertise, notamment la HAS à propos du dépistage.

b) La coordination des administrations

« L'interdirectionnalité » au sein du ministère de la santé est insuffisamment affirmée. Ainsi, pour les plans 2001-2004 et 2005-2008, la DGS n'a consulté la DHOS que quelque temps avant que les orientations ne soient rendues publiques.

Quant à « l'interministérialité », elle a plutôt régressé. Tombés en déshérence depuis la seconde moitié des années 1990, le comité interministériel et la fonction de délégué interministériel, confiée au

directeur général de la santé, ont été supprimés en 2004 à la demande même de la DGS. Celle-ci n'a pas consulté les autres ministères concernés par le programme 2005-2008. Si le ministère de la santé est parvenu à faire prévaloir un point de vue de santé publique en matière de prise en charge sanitaire des personnes étrangères sans titre régulier de séjour infectées par le VIH ou d'autres pathologies graves[265] ou d'attribution d'une carte de séjour aux personnes étrangères dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale, il paraît disposer de leviers insuffisants à l'égard des ministères particulièrement concernés par l'effort de prévention (éducation nationale, intérieur et justice notamment).

c) Le dialogue avec les associations

Les associations occupent une place sans équivalent dans la lutte contre le VIH/sida. Cette place est elle-même liée à leur rôle précurseur, à leur activité militante, à leur proximité avec une partie des publics prioritaires et à leurs réalisations en matière de prévention et de soutien aux malades.

Malgré la dissolution de l'AFLS, les associations, notamment AIDES[266] exercent une influence souvent déterminante sur les orientations de la politique de lutte contre le VIH/sida. Ainsi, les craintes de stigmatisation des populations particulièrement touchées expliquent les retards constatés au ciblage des groupes de population les plus concernés par les messages de prévention (voir ***infra***).

Le ministère de la santé peine à affirmer une stratégie de santé publique autonome. Ainsi, la DGS avait fait précéder l'élaboration du plan 2001-2004 par un cadrage stratégique affirmant notamment la nécessité de cibler l'effort de prévention et n'avait engagé que dans un second temps

265) La loi de finances rectificative (LFR) pour 2003 a restreint les conditions d'attribution de l'aide médicale de l'Etat (AME) aux étrangers en situation irrégulière en instaurant une condition de résidence ininterrompue de plus de trois mois en France. Une circulaire du ministère de la santé (2005) tend à faciliter son attribution en limitant le nombre de documents administratifs dont la production est demandée afin de prouver l'identité et la résidence ininterrompue. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2003 a également instauré une prise en charge des soins urgents des personnes étrangères en situation irrégulière qui ne bénéficient pas de l'AME. Une circulaire interministérielle (2005) a prévu des modalités d'application favorables aux personnes concernées.

266) Créée en 1984, AIDES est la principale association spécialisée dans la lutte contre le VIH/sida en France et en Europe. En 2006, elle comptait environ 23 M€ de produits (procurés pour près des ¾ par l'Etat et la branche maladie du régime général de sécurité sociale) et de charges, 350 salariés et 6 000 volontaires (520 exprimés en équivalent temps plein).

une concertation formalisée avec les associations. Elle n'a pas reconduit cette approche pour le programme 2005-2008, ni pour le programme 2009-2012, à l'élaboration duquel les associations ont été d'emblée invitées à concourir à la définition des orientations.

Parfois, le ministère de la santé paraît plus jouer le rôle d'un arbitre des débats entre associations, que celui d'un décideur d'orientations publiques. Ainsi, la saisine de l'ANRS par la DGS à fin 2007 en vue de l'éclairer sur la réduction des risques liés à la sexualité, question qui pourrait remettre en cause la norme de prévention, a surtout été suscitée par la virulence du débat entre associations[267].

Soutenue par la DGS, l'expérimentation en cours de tests de dépistage rapide prend place non seulement dans des services d'urgence hospitalière, mais aussi dans le cadre communautaire et non médicalisé de l'association AIDES. L'évaluation de cette expérimentation devra conduire à apprécier si la délégation partielle du dépistage rapide à des associations permet effectivement d'atteindre un public plus large dans des conditions incontestables sur le plan de la déontologie médicale.

2 - Le cadrage par les plans pluriannuels

Au-delà de premières mesures d'urgence, les pouvoirs publics ont adopté et mis en œuvre, sous des intitulés variés, cinq plans de lutte contre le VIH/sida depuis la fin des années 1980. Dans les faits, ces plans ne constituent guère que le cadre, encore insuffisamment structuré, des nombreuses actions que conduit ou délègue le ministère de la santé au niveau national et local.

a) L'enchaînement des plans dans le temps

Les plans de lutte contre le VIH/sida s'enchaînent imparfaitement dans le temps. Dans la seconde moitié des années 1990 et, dans une moindre mesure, au cours des années 2000, plusieurs années ou domaines n'ont pas été ou ont cessé d'être couverts par des orientations formalisées ou actualisées. Pour une part, cet état de fait est la conséquence de la rotation accélérée des cadres de la DGS, qui n'est pas propre à la pathologie du VIH/sida.

267) AIDES a diffusé des messages destinés à promouvoir des pratiques à moindre risque en cas d'absence d'utilisation du préservatif, l'INPES et d'autres associations exprimant au contraire leur opposition à tout relâchement de la norme de prévention.

Pour les deux publics prioritaires de la politique de prévention - homosexuels et migrants -, la DGS avait prévu de préciser dans des plans spécifiques les objectifs opérationnels du « Plan national de lutte contre le VIH/sida 2001-2004 ». Mais c'est seulement en 2004 que le « Programme national de lutte contre le VIH/sida en direction des étrangers / migrants vivant en France 2004-2006 » a été élaboré. Par ailleurs, il n'a pas été établi de plan relatif aux homosexuels, ce qui a pu affecter l'intensité des actions de prévention et de promotion du dépistage.

En juin 2009, la DGS a lancé une concertation avec les différents acteurs de la lutte contre le VIH/sida sur les orientations du plan appelé à succéder au programme 2005-2008. De fait, au moins une année s'écoulera entre l'achèvement de l'ancien et le commencement du nouveau plan annoncé pour 2010.

b) La fixation d'objectifs chiffrés

Malgré la relative ancienneté de la politique de lutte contre le VIH/sida, c'est seulement récemment qu'ont été définis des objectifs chiffrés. Sauf exception, ces objectifs n'ont pas procédé des plans d'action eux-mêmes, mais des lois intervenues au cours de leur période d'application.

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (dont 2008 constituait la dernière année d'application) a retenu pour objectif la réduction du nombre de nouveaux cas de sida. Or, compte tenu de l'efficacité des multithérapies, la réduction de l'incidence des cas de sida ne permet plus d'apprécier celle des infections par le VIH. Elle mesure uniquement l'échec du dispositif sanitaire à dépister, à prendre en charge précocement et à traiter efficacement les personnes infectées par le VIH.

Dans le budget de l'Etat, la lutte contre le VIH/sida prend place dans le cadre du programme ministériel 204 « Prévention et sécurité sanitaire ». A juste titre, la loi de finances (LF) pour 2010 a introduit un nouvel indicateur d'impact relatif à la proportion de découvertes de séropositivité diagnostiquées au stade de l'apparition des signes cliniques du sida, qui répond à l'enjeu d'un diagnostic précoce du VIH pour assurer l'efficacité des traitements thérapeutiques. Egalement à juste titre, la LF 2010 a supprimé un autre indicateur, introduit en 2007 malgré les réserves de l'InVS, qui mesurait le nombre et le pourcentage d'infections récentes parmi les nouveaux diagnostics d'infection par le VIH : à tort, cet indicateur était susceptible d'être interprété comme reflétant l'évolution

des nouvelles infections[268]. De manière discutable, il a en revanche supprimé les indicateurs qui, depuis la mise en place du programme budgétaire ministériel (2006), visaient la reconnaissance des campagnes télévisuelles conçues par l'INPES par les publics cible de la lutte contre le VIH/sida (population générale, migrants et homosexuels).

c) Le manque de visibilité du niveau national

Le plan 2001-2004 n'a donné lieu ni à la réunion d'un groupe de suivi, ni à l'établissement d'un tableau de bord, ni à une évaluation externe à la DGS ou même à un bilan détaillé interne à cette direction. C'est seulement pour le plan 2005-2008 que la DGS a commencé à mettre en œuvre des moyens de suivi. Cependant le tableau de bord apparaît trop fourni (une soixantaine d'indicateurs) tout en comportant certaines omissions. Seraient notamment utiles des indicateurs biologiques permettant d'évaluer la précocité du dépistage du VIH et de la prise en charge thérapeutique des personnes infectées ainsi que l'observance et l'efficacité des traitements (nombre de cellules CD 4 et intensité de la charge virale dans le sang).

Le bilan établi par la DGS de ce même programme souffre par ailleurs d'un manque de visibilité sur les actions mises en œuvre au plan local. Seules cinq DRASS ont répondu aux questionnaires adressés par la DGS à onze d'entre elles. Il n'est pas certain que les publics prioritaires soient systématiquement pris en compte : si les plans régionaux de santé publique (PRSP) des neuf régions prioritaires au regard des données épidémiologiques comportent tous des volets relatifs au VIH/sida, les PRSP de dix régions, dont quatre régions prioritaires (Rhône Alpes, Languedoc Roussillon, Guadeloupe et Guyane) ne prévoient pas expressément d'actions en direction des homosexuels.

268) En outre, les projets annuels de performance afférents au programme ministériel pour les années 2007, 2008 et 2009 et les rapports annuels de performance afférents à ce même programme pour les années 2007 et 2008 ont indiqué à tort que les données correspondaient uniquement aux hommes alors qu'elles prenaient en compte les deux sexes.

III - La nécessité de renforcer la prévention et le dépistage

L'efficacité des traitements antirétroviraux tend à faire du VIH/sida une maladie chronique et généralement non mortelle, quoique toujours incurable et d'un traitement à la fois coûteux pour la solidarité nationale et très contraignant pour les personnes infectées. Cependant, le progrès des soins a affaibli la perception individuelle et collective de la maladie, ce qui favorise la poursuite de l'épidémie. Afin d'infléchir le cours de l'épidémie, les acteurs publics doivent désormais renforcer la prévention et le dépistage.

A - Mieux cibler la prévention sur les groupes à risque

La concentration de l'épidémie sur certains groupes de population appelle un ciblage des actions de prévention en leur direction. Cette nécessité a longtemps été supplantée par la préoccupation de ne pas stigmatiser les groupes les plus atteints, la crainte de susciter des réactions homophobes ou xénophobes imposant des contraintes très fortes sur le contenu et les canaux de diffusion des messages de prévention.

1 - Un acquis : la représentation des groupes les plus atteints dans la communication grand public

Depuis le milieu des années 1980, les pouvoirs publics mettent en œuvre chaque année une à deux campagnes télévisuelles sur le VIH/sida. Ces campagnes sont conçues depuis 2004 par l'INPES. Leur contenu est validé par le ministère de la santé et par le Service d'information du gouvernement (SIG), rattaché au Premier ministre.

Avant les années 2000, les campagnes télévisuelles s'adressaient à la population dans sa généralité, aucun message n'étant explicitement destiné aux ressortissants des groupes les plus atteints. C'est seulement de manière allusive qu'étaient notamment mis en scène des toxicomanes ou des homosexuels.

Pour l'essentiel, les messages publics de prévention en direction de ces derniers empruntaient des canaux spécialisés : presse identitaire, puis, à partir des années 1990, affiches et dépliants conçus et diffusés par une structure de prévention créée avec le soutien de la DGS au sein de l'organisme de représentation professionnelle des « entreprises gaies » (voir *infra*). Un public particulièrement touché par le VIH/sida n'était pas

pris en compte : c'est seulement de 2002 que date la toute première action de communication publique spécifiquement destinée aux migrants.

Depuis les années 2000, les messages télévisuels publics mettent en scène, avec un réalisme croissant, non seulement des couples hétérosexuels de type européen, mais aussi des couples homosexuels de type européen et des couples hétérosexuels antillais ou d'origine africaine (pour lesquels le média télévisuel est d'autant plus important qu'il existe peu de relais associatifs pour diffuser des messages de prévention). Cependant, les mesures d'impact de ces campagnes font apparaître des taux de reconnaissance par les homosexuels nettement plus faibles que ceux relatifs à la population générale et aux migrants (pour 2008, 48 % contre 70 % et 77 % respectivement).

2 - L'absence de messages de prévention en direction des personnes séropositives

L'adoption de comportements de prévention par les personnes atteintes par le VIH qui connaissent leur séropositivité représente un enjeu déterminant pour la maîtrise de l'épidémie, notamment pour les homosexuels. Cette nécessité est encore renforcée par l'augmentation continue du nombre de personnes vivant avec le VIH, sous l'effet des nouvelles infections et de la diminution de la mortalité permise par l'efficacité des multithérapies.

Or, les messages publics qui ont pour objet spécifique d'appeler les personnes connaissant leur séropositivité à prévenir la transmission du VIH à leurs partenaires restent rares et d'une diffusion restreinte. Si les campagnes télévisuelles soulignent de manière récurrente la nécessaire solidarité à l'égard des personnes infectées, son corollaire, la responsabilité de celles–ci à l'égard d'autrui n'est pas abordée. Même dans les canaux spécialisés de diffusion de messages de prévention en direction des homosexuels, les comportements responsables des personnes séropositives ne sont pas valorisés.

Au début de l'épidémie, était affirmée l'idée que chacun devait se protéger d'une primo-infection ou de l'aggravation d'une infection, indépendamment du comportement ou du statut sérologique du partenaire. A partir des années 1990, a été avancée l'idée d'une responsabilité partagée des partenaires dans l'acte de prévention, quel que soit leur statut sérologique. Compte tenu de la poursuite de l'épidémie et de l'allongement de l'espérance de vie des personnes atteintes par le VIH, les messages de prévention financés sur fonds publics devraient faire explicitement appel à la responsabilité des personnes connaissant leur séropositivité à l'égard de leurs partenaires réguliers ou occasionnels.

De même, les campagnes télévisuelles qui mettent en scène des personnes séropositives visent à favoriser leur acceptation sociale. En revanche, elles n'abordent pas les conséquences concrètes du VIH sur la vie des personnes infectées (contraintes et effets secondaires des traitements), qui constituent pourtant un argument rationnel en faveur de rapports sexuels protégés.

3 - L'absence de réglementation sanitaire des établissements de rencontres

Les établissements commerciaux qui accueillent des activités sexuelles licites entre leurs clients représentent un enjeu majeur pour la prévention de la transmission du VIH. Ceux qui s'adressent à une clientèle homosexuelle masculine sont au nombre de 260 environ, dont un grand nombre à Paris. Le nombre de ceux qui s'adressent à une clientèle hétérosexuelle, lesquels se confondent pour partie avec les précédents, est vraisemblablement conséquent.

Ces établissements ne sont pas régis par une réglementation sanitaire qui imposerait à leurs exploitants d'inciter leurs clients à protéger leurs partenaires lors de rapports sexuels se déroulant dans leurs locaux ni, a fortiori, de sanctionner par une exclusion l'absence de respect des consignes de prévention. Seules s'appliquent à leur activité les règles relatives à l'accueil du public, à l'ivresse et au bruit (bars et discothèques) ou encore à l'eau (saunas). En dehors d'une interdiction d'accès des mineurs, leur objet distinctif, sinon principal, est présumé ne pas exister.

De ce fait, l'autorité sanitaire est dépourvue de tout moyen d'action à l'égard des établissements qui s'abstiennent de toute démarche de prévention des risques liés à la sexualité. Même dans l'éventualité où un établissement ferait ou laisserait faire l'apologie de prises de risques, il ne pourrait lui être enjoint d'y mettre un terme.

Compte tenu du rôle de ces établissements dans la transmission du VIH dans les années 1970 et 1980, le ministère de la santé a favorisé la mise en place d'une structure de prévention dans le cadre du syndicat national des entreprises gaies (SNEG). Cette structure favorise l'adhésion des établissements à une « charte de responsabilité » (instaurée en 1995 et renforcée en 2002) qui les engage notamment à afficher des messages de prévention et à mettre à disposition gratuitement des matériels de prévention. Cette structure est financée par une subvention de la DGS (0,6 M€ par an au cours des années 2007-2010) et par des subventions ponctuelles des DRASS et de l'INPES.

Cependant, une partie des établissements n'adhèrent pas à la « charte » et ceux qui y adhèrent ne l'appliquent pas de manière homogène (éclairage des locaux, visibilité des consignes de prévention). S'agissant des établissements qui accueillent une clientèle hétérosexuelle, il n'existe aucun dispositif de même nature.

Le plan national de lutte contre le VIH/sida pour les années 2001-2004 établi par le ministère de la santé prévoyait l'instauration d'une réglementation sanitaire adaptée aux risques particuliers de transmission du VIH liés à l'activité de ces établissements. Cette orientation, qui a été abandonnée sans expertise préalable, mériterait d'être remise à l'étude.

B - Renforcer le dépistage

Au regard des quelque 90 000 assurés sociaux inscrits en ALD n° 7, 40 000 à 60 000 personnes, soit entre 30 % et 40 % des personnes infectées, ignoreraient leur séropositivité. Or, l'efficacité des multithérapies est conditionnée par une mise sous traitement des personnes nouvellement infectées préalablement à la disparition des défenses immunitaires. En outre, un dépistage précoce peut inciter les personnes infectées à adopter des gestes préventifs à l'égard de leurs partenaires. Les actions mises en œuvre en matière de dépistage répondent imparfaitement à ces enjeux.

1 - Généraliser la proposition d'un dépistage

Sauf exception[269], le VIH est dépisté dans un cadre volontaire. Le ministère de la santé ne s'est pas engagé à ce jour dans une stratégie de généralisation du dépistage dans le cadre du volontariat malgré l'orientation croissante de l'OMS en ce sens et les avis rendus par le Conseil national du sida en 2006 et 2009 (voir ***supra***).

Depuis le milieu des années 2000, les campagnes télévisuelles qui incitent au dépistage du VIH mettent en scène des représentants des groupes de population particulièrement atteints par le VIH (migrants, homosexuels et habitants des DFA). Cependant, elles conservent un caractère discontinu (2002, 2005 et 2008), ce qui affaiblit l'appropriation des messages.

269) Le dépistage est obligatoirement effectué dans la phase de qualification des dons du sang, pour les dons de tissus et d'organes, en cas de procréation médicalement assistée et pour les militaires en mission à l'étranger.

Si un test de dépistage du VIH doit être systématiquement proposé dans certaines circonstances (grossesse, viol, diagnostic d'une IST, tuberculose et incarcération), les contacts des patients avec le système de santé ne sont que rarement mis à profit aux mêmes fins. Ainsi, une hospitalisation ne donne pas lieu à une proposition systématique de test du VIH. Lorsqu'ils n'évoquent pas un manque de temps lors des consultations, les praticiens de ville expriment souvent leur réticence à aborder avec leurs patients des sujets qui pourraient apparaître comme une intrusion dans leur vie privée.

En 2008, la DGS a demandé à la Haute autorité de santé (HAS) d'évaluer la pertinence d'une modification des modalités de dépistage, comportant notamment l'introduction de tests rapides, et d'évaluer la pertinence d'une évolution des stratégies de dépistage.

Sur le premier point, des recommandations de la HAS parues en octobre 2008 ont reconnu l'intérêt des tests de dépistage rapide, afin notamment d'obtenir un diagnostic dans des situations d'urgence et de faciliter la connaissance du statut sérologique et des possibilités de soin « *pour les populations qui ne recourent pas ou insuffisamment au dispositif classique de dépistage* ». Compte tenu du manque d'éléments d'analyse sur les barrières au dépistage parmi ces populations, la HAS a cependant appelé à la « *mise en place de projets comportant une évaluation structurée afin de confirmer les bénéfices attendus dans le contexte français* ».

Sur le second point, la HAS, dans son avis paru en octobre 2009, recommande de proposer le test de dépistage de l'infection par le VIH à l'ensemble de la population âgée de 15 à 70 ans. Parallèlement à cette proposition de dépistage en population générale, elle préconise de proposer de manière ciblée et régulière un test de dépistage aux populations considérées à risque.

Concernant la Guyane, la HAS insiste sur la nécessité de mettre en œuvre des stratégies de dépistage spécifiques et volontaristes, reposant sur une proposition régulière du test de dépistage à l'ensemble de la population.

Dans le contexte de la poursuite de l'épidémie, ces recommandations dessinent les grandes lignes de ce que pourrait être un dispositif de dépistage généralisé couplé à une intervention plus active en direction des groupes les plus touchés par l'épidémie. Il appartient désormais au ministère de la santé d'en décider le principe et d'en définir l'organisation et les financements.

2 - Le dépistage anonyme et gratuit du VIH et des IST

a) Les consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG)

Au commencement de l'épidémie du VIH, les personnes souhaitant obtenir un dépistage anonyme et gratuit n'avaient d'autre choix que d'aller donner leur sang, ce qui détournait l'objet des centres de transfusion sanguine (CTS) et augmentait les risques de transmission du VIH par la voie sanguine. Afin de maîtriser ces risques, les pouvoirs publics ont créé en 1988 des consultations de dépistage anonyme et gratuit du VIH (CDAG), qui permettent, dans le cadre d'une démarche volontaire, de connaître son statut sérologique de manière gratuite, confidentielle et anonyme.

Les 352 CDAG couvrent la totalité du territoire et permettent d'atteindre des populations fortement touchées par le VIH/sida : en 2007, les CDAG ont effectué 8 % des dépistages (18 % à Paris), mais découvert 12 % des sérologies positives (44 % pour Paris).

Cependant, l'utilité de ces structures est insuffisamment valorisée. En effet, si leur nombre a augmenté, leurs plages horaires sont parfois étroites et les conditions d'accueil des personnes dépistées dans certains cas peu propices à leur anonymat.

En outre, les personnels médicaux qui y effectuent des vacations ne disposent pas toujours d'un temps suffisant pour conduire un dialogue approprié avec les personnes auxquelles elles annoncent leur statut sérologique, négatif comme positif.

Enfin, il a fallu attendre la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires pour que soient instaurées des dispositions permettant, sous réserve de leur consentement, d'adresser à l'hôpital les personnes dont la séropositivité est découverte dans le cadre d'une CDAG.

b) La dualité des structures de dépistage anonyme et gratuit

Compte tenu de la fréquence des co-infections avec le VIH,,les missions des CDAG ont été étendues en 1999 au dépistage des hépatites virales B et C.

Mais la réattribution à l'Etat en 2004, à sa demande, de la responsabilité de la lutte contre les IST, auparavant confiée aux conseils généraux, n'a pas conduit le ministère de la santé à mettre en place une offre unique de dépistage anonyme et gratuit du VIH, des IST et des hépatites virales, par la voie d'un regroupement des CDAG et des

dispensaires antivénériens (DAV). Ces derniers ont été transformés en des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des IST (CIDDIST, au nombre de 275 en 2008), qui sont soit gérés par les collectivités locales par convention avec l'Etat, soit implantés dans des services hospitaliers ou des centres de santé habilités par les DDASS.

Tandis que les CDAG sont financés par l'assurance maladie, les CIDDIST le sont par le budget de l'Etat, des conseils généraux maintenant cependant des contributions volontaires. Les CDAG qui sont également CIDDIST doivent donc établir deux budgets et deux rapports d'activité distincts. Si leur nombre a fortement augmenté (244 en 2007 contre 180 en 1997), trente CIDDIST ne dépistent pas le VIH et 108 CDAG ne dépistent pas les IST. Pour des raisons liées à leur charge d'activité, les CDAG qui ont également la qualité de CIDDIST ne proposent pas systématiquement un dépistage des IST et inversement. En outre, quelques départements demeurent encore dépourvus de toute offre de dépistage anonyme et gratuit des IST autres que le VIH/sida (Côtes-d'Armor, Indre, Manche et Meuse).

La coexistence maintenue des CDAG et des CIDDIST affecte la cohérence de l'offre de dépistage anonyme et gratuit du VIH et des IST. Le rapport 2008 du groupe d'experts sur la prise en charge médicale des personnes infectées par le VIH a recommandé de les fusionner. Demandée par la DGS dans le cadre de la préparation des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour les années 2009 et 2010, cette mesure n'a pas été retenue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les progrès thérapeutiques dans la prise en charge des personnes séropositives ont réduit la perception du risque et entraîné un certain relâchement des comportements de prévention, il appartient à l'État de renforcer la prévention et le dépistage du VIH. L'ignorance de leur état de séropositivité par plusieurs dizaines de milliers de personnes, la propagation de l'épidémie qui en résulte, le coût élevé des traitements pour l'assurance maladie et leur caractère pénible pour les patients militent pour une politique plus active en ces deux domaines. Compte tenu de la poursuite de l'épidémie, la Cour estime donc indispensable de :

- *renforcer le ciblage des actions de prévention, en direction notamment des homosexuels, des migrants et des personnes séropositives ;*
- *instaurer une réglementation sanitaire des établissements de rencontre ;*
- *améliorer de manière substantielle le dispositif de dépistage en généralisant celui-ci dans un cadre volontaire et en fusionnant les structures de dépistage anonyme et gratuit du VIH et des IST;*
- *renforcer le pilotage de la politique de lutte contre le VIH/sida dans le cadre de plans de santé publique mieux structurés ;*
- *améliorer la connaissance par le ministère de la santé des actions de prévention et d'accompagnement subventionnées au niveau local par les groupements régionaux de santé publique, dont les missions seront reprises en 2010 par les agences régionales de santé ;*
- *éviter le saupoudrage et la multiplication des subventions à des associations n'ayant pas une capacité d'action suffisante.*

RÉPONSE DE LA MINSTRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS

L'insertion de la Cour des comptes sur « La politique de lutte contre le VIH/SIDA » appelle de ma part les observations suivantes.

Les aspects relatifs aux dépenses de prévention

Au plan financier, les crédits attribués à la lutte contre le VIH-Sida ont été sanctuarisés, afin de maintenir un haut niveau d'engagement contre ce qui reste un fléau en termes de santé publique.

Ils n'ont jamais été revus à la baisse, malgré un contexte financier difficile qui a conduit à redéployer les crédits du programme 204 « prévention et sécurité sanitaire » pour la mise en œuvre de plans nouveaux (Alzheimer, soins palliatifs, cancer).

Les crédits de l'Etat portés par le programme 204 ont vocation à servir de levier, en finançant principalement des associations nationales « tête de réseau » mais aussi en contribuant à l'information des publics prioritaires et en soutenant des expérimentations ayant vocation à permettre de modifier ou perfectionner les dispositifs existants.

L'INPES, opérateur de l'Etat en matière de prévention, a engagé en 2008 environ un cinquième de son budget pour des actions de prévention « VIH-Sida » : 1,3 M€ sont consacrés à l'appel à projets VIH (subventions aux associations), montant stable ces dernières années ; le reste est destiné aux campagnes de communication, au subventionnement de Sida Info Service, ainsi qu'aux éditions. Le budget global de l'INPES sur cette thématique est de 25 M€ en 2009.

Les aspects relatifs à la prise en charge sociale

Les écarts de places en appartements de coordination thérapeutique (ACT) entre régions sont justifiés par la prévalence clinique du sida et par la prise en compte de l'importance des situations de précarité.

La répartition des places d'ACT entre les différentes régions se fait au regard des projets de création ou d'extension de places dans le cadre d'un appel à projet annuel et selon deux critères. Le premier est le taux d'équipement de la région, c'est-à-dire le nombre de places d'ACT pour 100 malades du sida (chiffres InVS). Le deuxième critère, utilisé pour la première fois lors de la campagne 2009, est le taux de précarité dans les régions. Le bilan réalisé chaque année dans la circulaire d'appel à projet fait état de ces disparités. Ainsi, suite à la circulaire 2008 qui mentionnait un déficit de la capacité d'accueil dans les DOM, des projets ont émergé et 23 places ont été notifiées.

Le fonctionnement des ACT, la qualité de leur accompagnement et les profils des personnes bénéficiant de cet accueil sont l'une des préoccupations de la DGS. Elle finance la réalisation par la fédération nationale d'hébergement VIH et autres pathologies (FNH-VIH) qui gère 80% de ces structures, la réalisation d'un bilan annuel des ACT. Au-delà de ce bilan, la DGS vient de lancer une évaluation par un prestataire extérieur qui lui permettra d'affiner les connaissances sur ce dispositif et les prestations réalisées.

Les aspects relatifs au pilotage de la politique de lutte contre le VIH-Sida

Le projet d'insertion comporte un certain nombre de remarques relatives au pilotage de la politique de lutte contre le VIH-Sida.

La disparition du comité interministériel de lutte contre le Sida est due, dans un contexte de réduction du nombre de comités et commissions administratives, au constat du désengagement d'autres départements ministériels pour le faire fonctionner.

La question de l'implication des autres ministères n'est d'ailleurs pas propre au VIH-Sida : il s'agit d'un enjeu majeur dans la plupart des champs de la politique de santé publique, fortement porté par le ministère chargé de la santé.

Toutefois, pour la mise en œuvre du programme national de lutte contre le VIH entre 2005 et 2008, la DGS a bénéficié du concours d'un comité de suivi qui a rassemblé des représentants de différents ministères (justice, éducation nationale, droits des femmes, affaires sociales) et des agences sanitaires (InVS et INPES), ainsi que des représentants des principales associations de lutte contre le VIH.

Au vu de cette expérience, la direction générale de la santé a décidé de mettre en place un comité interinstitutionnel large pour l'élaboration du nouveau plan national VIH/IST 2010-2013.

La préparation de ce nouveau plan s'est appuyée sur une expertise pluridisciplinaire et un travail associant l'ensemble des acteurs œuvrant dans le champ du VIH-IST : services ministériels (santé, affaires sociales, travail, recherche, justice), agences sanitaires, sociétés savantes, personnalités qualifiées, ainsi qu'une représentation importante du milieu associatif et des patients. Différents groupes de travail ont été créés dès juillet 2009 : personnes vivant avec le VIH (aspects sociaux et aspects médicaux), LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et trans), migrants, départements d'outre-mer (DOM), population générale (jeunes, femmes), population en situation de vulnérabilité (personnes détenues, usagers de drogues, personnes se prostituant, personnes handicapées).

La coordination des administrations

La Cour estime que l'inter-directionnalité au sein du ministère de la santé est « insuffisamment affirmée » notamment lors de la construction des plans nationaux VIH.

La DHOS est associée et représentée dans les instances de préparation du plan IST/VIH 2010-2013 aux côtés de la DGS qui en est maître d'œuvre, et en particulier sur les aspects qui concernent l'organisation des soins ou les COREVIH. Par ailleurs, les circulaires et instructions relatives à l'instauration (2005), le rapport d'activité (2007), le financement (2009) des COREVIH sont toutes cosignées de la DGS et de la DHOS.

Les relations avec les associations et la prise en compte des populations prioritaires

La politique de lutte contre le VIH-Sida a été l'une des toutes premières à associer les parties prenantes à la préparation des plans de santé publique. C'est ainsi que les associations ont participé à l'élaboration du plan national 2001-2004.

Deux programmes spécifiques pour des populations prioritaires ont bien été élaborés en lien avec les associations, tant dans leur définition que pour le suivi de leur mise en œuvre et leur évaluation :

- *le programme sur les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes, 2001-2004, évalué par Grés Médiation Santé (rapport publié en septembre 2006) ;*
- *le programme national de lutte contre le VIH/Sida en direction des étrangers/migrants vivant en France », évalué par Ernst et Young (rapport et recommandations en juin 2007, intégrées dans les circulaires adressées à ce sujet aux services déconcentrés).*

Pour ce qui concerne la réduction des risques (RDR), il est nécessaire de prendre en considération l'absence d'expertise suffisante pour fonder une position de santé publique solide, ainsi que le contexte de désaccord des associations sur ce sujet. C'est pourquoi la DGS a engagé une démarche permettant d'avancer sur des résultats scientifiques et des expertises solides. Une saisine de l'ANRS a donné lieu à une revue de la littérature sur la RDR et à la constitution au sein de l'agence d'une commission scientifique en charge de recenser et proposer des axes de recherche en ce domaine. En avril 2009, la mission confiée par la DGS au professeur PIALOUX et à madame LERT sur les nouvelles méthodes de prévention a abouti à l'élaboration de recommandations (restituées lors d'une journée organisée par l'INPES le

14 décembre dernier) qui vont nourrir le prochain plan national VIH/IST 2010-2013 en cours d'élaboration.

Le cadrage des plans

La Cour souligne un manque de continuité dans la mise en œuvre des plans de relatifs au VIH-Sida, en rappelant que le dernier plan 2005-2008 est arrivé à échéance en 2008 et que le nouveau ne sera lancé que début 2010. Il convient toutefois de préciser que l'année 2009 est une année de construction collégiale (cf. supra), sans conséquence sur la continuité des actions lancées, ni sur les engagements financiers correspondants.

La visibilité par la DGS des actions et financements Sida en régions

La DGS dispose d'une base de données qui est renseignée par les groupements régionaux de santé publique (GRSP) et qui décrit, à partir d'un certain nombre d'items, les actions de santé publique ainsi que les structures bénéficiant de subventions versées par les GRSP. Cette base permet de disposer d'un certain nombre d'indications sur les actions financées par chaque région, le montant des financements ainsi que la nature des actions et les publics au regard des objectifs du programme régional de santé publique (PRSP). Dans ce cadre, il faut noter que certains financements peuvent ne pas être exclusivement identifiables comme relatifs au VIH/Sida, car relatifs à une approche plus globale, de type précarité ou toxicomanie par exemple.

La Cour a noté la dispersion de ces financements, certains étant destinés à soutenir des actions de proximité auprès de jeunes ou de populations spécifiques (détenus, gens du voyage…). Il convient de souligner combien ces actions de proximité sont déterminantes en termes de prévention primaire, même si leur financement ne représente pas une dépense significative.

Les crédits de l'Etat et de l'Assurance maladie sont mutualisés au sein des GRSP (environ 19,5% de la totalité des crédits gérés au sein des GRSP sont issus des financements versés par l'Assurance maladie en 2009). Il est à noter qu'il n'existe pas de ligne de programme spécifique sur le VIH dans les programmes de prévention financés par les fonds de prévention de l'assurance maladie.

La DGS dispose également d'autres sources d'information sur les conditions de mise en œuvre des actions et les structures financées par les GRSP sur la prévention VIH-Sida :

- les dialogues de gestion, formalisés avec les régions, sur l'ensemble du champ de financement du programme 204 délégué en région. Ils consistent en réunions de travail avec chaque région, ciblées sur l'évolution des différents axes des politiques régionales de prévention et de sécurité sanitaire et permettant de connaître les moyens dédiés aux différents objectifs dans le cadre de l'enveloppe annuelle déléguée aux régions. Ces réunions apportent une vision plus précise des conditions de déploiement des politiques publiques, le VIH constituant un axe fort de ces politiques pour certaines régions, notamment celles disposant de grandes métropoles régionales ;

- des évaluations réalisées par les GRSP. Depuis 2008, ces évaluations ont été mises en place à l'initiative de la DGS. Certaines ont porté sur des thématiques spécifiques et prioritaires, identifiées dans le cadre régional. Ces bilans, lorsqu'ils sont réalisés sur le VIH-Sida, constituent un élément d'analyse complémentaire à ceux précédemment évoqués, qui sera utilisé par la DGS à l'avenir.

En ce qui concerne l'amélioration attendue avec les ARS et le comité national de pilotage, on peut anticiper les éléments suivants :

- la fixation, par le biais des contrats d'objectifs et de moyens, pour les régions le justifiant, d'objectifs spécifiques sur la prévention du VIH-Sida (amélioration du fonctionnement en réseau, meilleure couverture des populations en termes de prévention primaire….) ;

- une meilleure coordination de la gestion des financements alloués ;

- une plus grande cohérence et lisibilité des objectifs dans l'ensemble des champs de la santé (prévention, organisation des soins, offre médico-sociale) dans le cadre des projets régionaux de santé (PRS) et une allocation de moyens plus efficiente (crédits de prévention de l'Assurance maladie et de l'Etat, meilleure articulation entre le financement des soins et le financement des actions dans le champ médico-social).

<u>Le renforcement du dépistage et de la prévention</u>

Les conclusions de la Cour sur la nécessité de renforcer la politique de santé publique pour réduire l'incidence du VIH en France, par le développement des deux piliers essentiels que sont la prévention et le dépistage, sont prises en compte dans la construction en cours du nouveau plan national VIH/IST.

Les axes stratégiques retenus pour ce plan ont été annoncés par la ministre chargée de la santé le 27 novembre dernier.

Ces axes, définis selon les populations ciblées et en tenant compte de l'importante co-prévalence du VIH et des IST au sein de certains groupes, concernent la prévention et la réduction des risques, le dépistage des populations à risque et de la population générale, les soins, l'accompagnement médico-social des patients, la lutte contre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et la séropositivité, les refus de soins, ainsi que la recherche.

La définition des actions déclinant ces axes stratégiques s'appuiera sur les recommandations issues des travaux de la HAS sur les stratégies de dépistage du VIH diffusées en novembre 2009, ainsi que sur celles de la mission LERT/PIALOUX citée plus haut, sur la réduction des risques sexuels.

Place et rôle des COREVIH

La Cour relève le remplacement en 2005 des CISIH par les COREVIH et rappelle leurs missions concernant la prise en charge thérapeutique des patients infectés.

Les COREVIH sont plus généralement chargés de la coordination des acteurs dans le domaine du VIH/Sida, ce qui va au-delà de la simple mission thérapeutique. Leurs missions « élargies » comportent, outre la coordination locale des professionnels du soin, la coordination « de l'expertise clinique et thérapeutique, du dépistage, de la prévention et de l'éducation pour la santé, de la recherche clinique et épidémiologique, de la formation, de l'action sociale et médico-sociale » (Art. D-2131-35 du décret 2005-1421 cité par la Cour).

La Cour indique que la composition des COREVIH vise au « décloisonnement de l'hôpital en direction de la médecine de ville et des établissements médico-sociaux ».

Au-delà de cet objectif, les COREVIH comportent en leur sein des « représentants des malades et des usagers du système de santé » et participent donc de la démocratie sanitaire locale. Les COREVIH sont assortis d'une structure nationale de pilotage et de coordination où toutes les catégories d'acteurs sont également représentées.

La Cour indique que la mise en place des COREVIH est « trop récente pour autoriser une appréciation de leurs résultats ».

Malgré leur installation récente, la majorité (24 sur 28) des COREVIH ont transmis en 2009 un rapport sur leur installation ou leur activité 2008, rapport rédigé selon une trame-type publiée conjointement

par la DHOS et la DGS (circulaire du 27 août 2007). Ce document colligé et sa synthèse seront publiés sur le site internet du ministère de la santé et des sports. Ce rapport 2008 a d'ailleurs permis d'ajuster le financement des COREVIH dans le cadre du PLFSS 2010.

Entité à l'origine de la création des COREVIH et du remplacement du DMI 2 (page 12 du projet, 3e paragraphe)

La Cour estime que la réforme des COREVIH [qui se substituent aux CISIH] et le prochain remplacement du DMI 2 [par le DOMEVIH] ne sont pas une « initiative de la DHOS », mais font suite aux conclusions du rapport d'expert national sur la prise en charge des personnes infectées par le VIH.

Si le comité d'experts national YENI (ex-DELFRAISSY) intègre en effet un groupe de travail « organisation des soins » qui traite des COREVIH et de leur évolution (pages 382 et suivantes de l'édition 2008), il lui semble naturel que les réflexions de ce comité d'expert trouvent un écho au niveau des administrations en charge, dont la DHOS, et puissent guider leurs décisions. Par ailleurs, la transition CISIH-DOMEVIH a aussi été dictée par l'évolution de la réglementation (continuité des soins, intégration des acteurs de ville), mais aussi de l'épidémie et de la pathologie (devenue maladie chronique), domaine où les conclusions du comité d'experts national sont déterminantes.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour, à titre d'éclairage des réponses et de précisions sur la prise en compte déjà effective de ses recommandations.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)

** Dans son insertion (point I – A.1 - Le coût élevé de la prise en charge sanitaire), la Cour évoque la mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts réuni en 2008 sur la prise en charge médicale des patients infectés par le VIH qui tendent à généraliser la mise sous traitement antirétroviral chez des patients asymptomatiques avant qu'ait été franchi un certain seuil de destruction de leurs défenses immunitaires.*

Il faut noter que la liste des actes et prestations sur le VIH établie par la HAS et mis à jour en avril 2009 garde l'indication de la mise sous antirétroviraux aux patients symptomatiques ou asymptomatiques mais ayant franchi un certain seuil de destruction de leurs défenses immunitaires et aux patients avec des situations de comorbidités.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'INSTITUT NATIONAL DE PREVENTION ET D'ÉDUCATION POUR LA SANTÉ (INPES)

** Selon la Cour (point III – A.2 - L'absence de messages de prévention en direction des personnes séropositive) :* "De même les campagnes télévisuelles qui mettent en scène des personnes séropositives visent à favoriser leur acceptation sociale. En revanche, elles n'abordent pas les conséquences concrètes du VIH sur la vie des personnes infectées (contraintes et effets secondaires des traitements), qui constituent pourtant un argument rationnel en faveur de rapports sexuels protégés."

Il faut tenir compte de la réalité de la maladie aujourd'hui (effets secondaires réduits, médicaments en une prise, etc.), sans non plus banaliser le VIH. Donner une image trop noire de la réalité peut constituer un frein à la démarche de dépistage ("si vivre avec le VIH, c'est ça, alors je ne préfère pas savoir").

** Selon la Cour (point III – B. 1 - Généraliser la proposition d'un dépistage) :* "Depuis le milieu des années 2000, les campagnes télévisuelles qui incitent au dépistage VIH mettent en scène des représentants des groupes de population particulièrement atteints par le VIH (migrants, homosexuels et habitants des DFA)".

Il convient de préciser que les campagnes télévisuelles sur le dépistage mettent également en scène le grand public (population générale)».

Les instruments de la gestion durable de l'eau

PRESENTATION

La politique de l'eau a pour objectif « la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ».[270] *Il s'agit de la gestion à la fois qualitative (la lutte contre les pollutions) et quantitative (la maîtrise des prélèvements), tant des eaux souterraines (nappes) que des eaux de surface (rivières et plans d'eau). Cette politique repose sur un modèle original, défini et approfondi à travers trois lois sur l'eau de 1964, 1992 et 2006. Sept bassins hydrographiques ont ainsi été délimités en métropole*[271] *, leur gestion associant l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers.*

La mise en œuvre de cette politique mobilise des mesures réglementaires et des incitations financières :

- les premières relèvent de l'Etat et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), dans le cadre de la police de l'eau. Lorsqu'elles ont un impact sur l'eau -rejets ou prélèvements- certaines activités sont soumises à déclaration ou autorisation et les infractions relevées peuvent donner lieu à des sanctions administratives ou pénales.

- les secondes incombent aux six agences de l'eau, établissements publics de l'Etat créés en 1964, qui soutiennent financièrement des projets de protection de la ressource en eau (stations d'épuration, réseaux d'eau usées etc.) grâce au produit des redevances qu'elles perçoivent auprès des usagers et des acteurs économiques à l'origine de pollutions et/ou de prélèvements (11,4 Md€ pour la période 2007-2012).

---

270) Article L. 211-1 du code de l'environnement

271) Seine-Normandie ; Rhône-Méditerranée ; Corse ; Loire-Bretagne ; Rhin-Meuse ; Adour-Garonne ; Artois-Picardie.

Ces instruments, tels qu'ils ont été longtemps mis en œuvre, ont certes contribué à améliorer la gestion de l'eau en France, mais ils n'ont pas permis de prévenir plusieurs échecs sanctionnés par la Cour de justice des communautés européennes. Pour atteindre les objectifs ambitieux que poursuit la politique de l'eau, leur efficacité devra être substantiellement renforcée.

La politique de l'eau est soumise par des directives communautaires à des obligations de résultats, assorties de sanctions pécuniaires qui ne pèsent que sur l'Etat. Ces obligations ont d'abord été sectorielles : teneur en nitrates des eaux destinées à la consommation, amélioration de l'assainissement, etc. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a plusieurs fois condamné la France pour ne pas les avoir satisfaites[272]. Les obligations sont désormais transversales, la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 imposant aux Etats membres d'atteindre un « bon état » des eaux[273] dès 2015, avec des reports possibles mais strictement encadrés en 2021 et 2027. Les objectifs de chaque bassin ont été arrêtés fin 2009, en cohérence avec l'objectif national fixé par la loi de programmation « Grenelle 1 »[274] de ne pas recourir aux reports de délais pour plus d'un tiers des masses d'eau. Tous les instruments de la politique de l'eau devront donc être rapidement et entièrement mobilisés au service de cette ambition.

C'est dans ce contexte que la Cour a contrôlé l'exercice de la police de l'eau ainsi que les comptes et la gestion des six agences de l'eau[275]. Cette enquête a mis en lumière des insuffisances pour chacun des leviers de la politique de l'eau. Elle conduit à douter de la capacité de la France d'atteindre dès 2015 les objectifs de qualité qu'elle s'est assignés,

272) Au niveau national le juge administratif, en appel, a considéré dans l'affaire dite des algues vertes que *« eu égard à leur nombre et à leur importance, l'ensemble des insuffisances et retards (…) dans la transposition des directives (…) doivent être regardés (…) comme constituant une carence fautive de l'Etat (…) »* et augmenté les sommes que l'Etat avait été condamné à verser aux associations en première instance (CAA Rennes, 01/12/2009, Associations « Halte aux marées vertes », « Sauvegarde du Trégor », « Eaux et rivières de Bretagne », « De la source à la mer »).

273) Pour les eaux de surface, ce bon état est écologique (c'est-à-dire que la biodiversité aquatique doit être préservée) et chimique (des normes ont été fixées pour 41 substances : métaux, pesticides, etc.). Pour les eaux souterraines, ce bon état est chimique (nitrates, pesticides,…) et quantitatif (le volume d'eau présent dans les nappes phréatiques doit être suffisant pour assurer leur renouvellement).

274) Loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1)

275) Pour la période correspondant à leurs 8èmes programmes d'intervention et à la préparation et à l'engagement des 9èmes (2007-2012) consécutivement à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006.

sauf à ce que des améliorations y soient rapidement apportées. En toute hypothèse, l'enjeu financier est très élevé puisque le respect de cette échéance aura un coût qui a pu être estimé à 24,7 Md€ pour les actions recensées dans les programmes de mesures 2010-2015.

I - Le bilan décevant de la politique de l'eau

La France revendique le caractère exemplaire de la politique de l'eau mise en œuvre dès les années 1960, mais si ses principes ont bien inspiré d'autres pays, ses résultats sont plutôt décevants, qu'il s'agisse de l'état des ressources en eau ou du respect des échéances communautaires.

A - Une amélioration trop lente de la qualité des eaux

Sur le plan quantitatif, si aucun risque de pénurie globale en eau n'est à redouter en France, l'existence de fortes disparités saisonnières et géographiques fait de la maîtrise des prélèvements un enjeu clé dans des bassins en déficit structurel, comme Adour-Garonne.

Sur le plan qualitatif, l'activité humaine, industrielle et agricole est à l'origine de pollutions principalement organiques, chimiques (fertilisants, pesticides, métaux etc.) et biologiques (bactéries, virus, etc.) qui finissent par rejoindre les milieux aquatiques. Ces pollutions peuvent être ponctuelles (exemples : rejets domestiques ou industriels, effluents d'élevage...) ou diffuses (ex : épandages de pesticides et d'engrais)[276]. Si les premières commencent à être correctement traitées, il n'en va pas de même des secondes.

Pour mettre en place la directive-cadre sur l'eau, des états des lieux par bassin ont été réalisés fin 2004 par les agences de l'eau.

Pour les cours d'eau, ces bilans tendent à montrer que la pollution par les matières organiques et phosphorées, issues des rejets urbains et industriels, a sensiblement diminué depuis une dizaine d'années, grâce aux investissements réalisés par les collectivités locales et les entreprises, mais qu'elle atteint aujourd'hui un palier. La pollution due aux nitrates, majoritairement d'origine agricole et dépendante des conditions climatiques, reste en revanche élevée en moyenne. Les baisses dans les bassins les plus touchés sont compensées par des hausses ailleurs,

276) Les pollutions ponctuelles conduisent à un rejet identifié dans les cours d'eau. Il est donc possible de mesurer leur impact sur la qualité de l'eau. En revanche, les pollutions diffuses correspondent à des produits en surplus (engrais, pesticides) qui ne sont pas absorbés par le sol et rejoignent les masses d'eau souterraines.

contribuant sur certains littoraux aux phénomènes de « marées vertes ». En outre, bien qu'elle reste mal connue et ses effets mal évalués, la présence dans les cours d'eau d'autres polluants (hydrocarbures, métaux, polluants toxiques, médicaments etc.) est avérée.

Pour les masses d'eau souterraines, les mêmes enquêtes révèlent que la concentration en nitrates était d'une qualité moyenne voire médiocre pour près de la moitié des points de mesure. Par ailleurs, les pesticides étaient présents dans les deux tiers d'entre elles.

En 2005, les états des lieux montraient que parmi les 2 772 masses d'eau superficielles situées dans les bassins métropolitains, et sans effort supplémentaire, 959 atteindraient très probablement le « bon état » en 2015, 926 présenteraient un risque potentiel (doute ou manque de données), et 887 (soit près d'un tiers) un risque de ne pas atteindre ce bon état. Parmi les 539 masses d'eau souterraines classées, 232 atteindraient très probablement le bon état en 2015, 95 présenteraient un risque potentiel (doute ou manque de données) et 212 (soit 39 %) un risque fort de ne pas atteindre ce bon état.

B - La méconnaissance par la France des objectifs fixés par des directives communautaires

Si d'autres Etats de l'Union européenne ont rencontré des difficultés pour mettre en œuvre ces directives, la France fait partie des pays les plus condamnés pour ne pas les avoir appliquées[277].

1 - Les nitrates et le problème récurrent des pollutions d'origine agricole

La directive « eaux potabilisables » du 16 juin 1975 faisait obligation aux Etats membres de respecter un plafond de concentration en nitrates des eaux destinées à la production d'eau alimentaire de 50 mg/l au plus tard en juin 1987. En mars 2001, la CJCE a condamné la France en raison de la non-conformité aux dispositions de la directive nitrates de 37 points de captage en Bretagne. En mars 2007, la Commission européenne a saisi la CJCE, avec sursis d'exécution, en raison de la non-conformité persistante de 11 points de captages. Malgré la fermeture coûteuse de plusieurs d'entre eux, le risque de condamnation financière de la France n'est pas encore écarté.

277) La France a été condamnée six fois pour manquement aux obligations imposées par les directives sur l'eau (eaux résiduaires urbaines, eaux de baignade, eaux potabilisables, eau souterraine et nitrates). L'Espagne a été condamnée sept fois et le Royaume-Uni cinq fois.

Si le cas des teneurs en nitrates des eaux bretonnes est le plus connu[278], d'autres parties du territoire sont également concernées par des dépassements des normes fixées par la directive. Ainsi, selon les résultats de la campagne de surveillance 2004-2005, 14 % des points de surveillance en eaux souterraines et 1 % des points de mesure en eaux superficielles présentaient des teneurs moyennes en nitrates supérieures à 50 mg/l. La situation pour les eaux souterraines est la plus préoccupante avec un risque significatif de dégradation continue du fait des mécanismes d'accumulation dans les nappes.

Les résultats décevants constatés sur les nitrates comme sur les pollutions par les produits phytosanitaires trouvent en grande partie leur origine dans une insuffisante volonté de l'Etat, aux niveaux communautaire et national, de remettre en cause des pratiques agricoles durablement marquées par l'encouragement au productivisme et le choix d'une agriculture intensive.

Les instruments d'intervention mis en œuvre pour combattre ce type de pollution sont d'ailleurs assez modestes. Le levier fiscal est largement inopérant, faute de redevance sur la pollution azotée et de redevances « élevage » et « pollution diffuse » réellement dissuasives. Certes, la loi de finances pour 2009 a plus que doublé le taux de cette dernière, mais l'augmentation de la pression fiscale qui en résulte par rapport à la taxe à laquelle elle s'est substituée reste limitée. L'efficacité de l'instrument réglementaire, fondé pour les nitrates sur les prescriptions de programmes d'action quadriennaux (périodes d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés, limitation des apports d'effluents d'élevage etc.), est limitée par l'insuffisance des mesures prises et des contrôles de leur mise en œuvre. Pour les produits phytosanitaires, les interdictions de molécules ne sont envisagées à grande échelle que depuis le Grenelle de l'environnement[279].

Le levier financier, auquel les agences contribuent, a d'abord revêtu la forme de plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole dans les élevages qui se sont succédé depuis 1993 avec un bilan mitigé : effet d'aubaine, lenteur des travaux, faible extension des zones concernées, défaut de suivi national etc. Ces aides à l'amélioration des capacités de stockage et au traitement des effluents d'élevages ont désormais été complétées par des mécanismes d'incitation aux pratiques agricoles

278) Il avait donné lieu à un rapport public thématique de la Cour des comptes en 2003.

279) Pour atteindre l'objectif de diminuer de moitié en dix ans l'usage de produits phytosanitaires et biocides, il est notamment prévu de retirer du marché les 40 substances les plus préoccupantes d'ici la fin de l'année 2010.

raisonnées (mesures agro-environnementales, Plan végétal environnement, etc.) qui, lorsqu'ils ne sont pas obligatoires, peuvent être financés par les agences. Or les résultats enregistrés sur ce point sont globalement décevants[280], de sorte qu'un peu plus de la moitié seulement des aides prévues dans les 9ème programmes pour la lutte contre les pollutions diffuses agricoles ont été consommées jusqu'à présent : 90 M€ n'ont pu être engagés sur la période 2007-2008, faute de projets. Ces résultats tiennent certes à la complexité de la gestion des mesures, inscrites dans le cadre très contraignant du pilier « développement rural » de la politique agricole commune, mais l'exemple de Loire-Bretagne, qui représente plus de la moitié des surfaces contractualisées en 2008, montre que les agences peuvent réussir à dépasser cette complexité.

Au total, l'Etat n'est pas parvenu, avant le Grenelle de l'environnement, à susciter le *« mouvement de transformation »* qui, selon la loi Grenelle I, *« s'impose à l'agriculture »*[281], faute d'impulsion politique et d'instruments adaptés à l'importance de l'enjeu. Les agences ont quant à elle peu contribué, par la modestie de leurs interventions, à l'émergence de solutions.

Il résulte de cette situation une allocation non optimale des ressources de la politique de l'eau. Les agences financent en effet des actions sur l'eau potable, souvent curatives, pour des montants 1,8 fois supérieurs à ce qu'elles consacrent à l'action préventive *via* le changement des pratiques agricoles ou la protection de la ressource : dans les 9èmes programmes, 1,29 Md€ contre 712 M€[282].

Ces difficultés sont partagées par d'autres Etats membres, mais des exemples, en France et en Europe, montrent aussi qu'il est possible de mettre en place une politique efficace de lutte contre les pollutions diffuses agricoles :

- au Danemark, des quotas d'azote imposés aux exploitants assortis d'une taxe sur les pesticides ont permis de diminuer l'azote, le phosphore et les pesticides de plus de 30 % en dix ans, alors que la production agricole augmentait dans le même temps de 3 %.

- certaines régions allemandes (et, en France, la société des eaux de Vittel ou la ville de Lons le Saunier) ont mis en œuvre des programmes basés sur le rachat de terres agricoles et la conversion

280) En 2008, les MAE ont concerné 16 774 ha en Loire Bretagne, 9073 ha en Seine Normandie, 3640 ha en Rhin Meuse, 264 ha en Rhône Méditerranée et Corse, 171 ha en Artois-Picardie et 68 ha en Adour Garonne.
281) Article 31 de la loi de programmation du 3 août 2009
282) Source : annexe budgétaire « agences de l'eau » du PLF 2010

des exploitations à l'agriculture biologique. Le coût du programme de la ville de Munich renchérit le prix de l'eau de 0,087 centimes/m^3, alors que le coût de dénitrification d'une eau de plus de 50 mg/l y est de l'ordre de 0,23 €/m^3[283]. Le coût du traitement est donc 2,5 fois plus élevé que celui de la prévention.

2 - La directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU)

a) Le risque de condamnations communautaires

La directive « eaux résiduaires urbaines » faisait obligation aux Etats membres de traiter les eaux usées des agglomérations de plus de 2 000 habitants, entre 1998 pour les plus importantes et 2005 pour les plus petites. Les retards de la France dans ce processus ont conduit à une condamnation par la CJCE en septembre 2004 pour les agglomérations les plus importantes. En janvier 2008, la Commission européenne a initié une nouvelle procédure pouvant conduire à la condamnation de la France à une amende et/ou à une astreinte. Ces risques financiers ont conduit le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), dans le cadre d'une *« bataille de l'eau »* tardivement engagée, à mobiliser les préfets et les agences de l'eau et à élaborer un calendrier de mise en conformité jusqu'en 2011, soit treize ans après les premières échéances. Le risque de condamnation demeure cependant, pour un montant estimé par la Cour à 150 M€. Par ailleurs, de nouvelles procédures ont été initiées par la Commission concernant les agglomérations moins importantes. La France a donc largement échoué à assurer la mise en œuvre de cette directive de 1991 en temps utile.

b) Une responsabilité partagée entre les collectivités territoriales, l'Etat et les agences de l'eau

Une part notable du retard dans la mise en œuvre de la directive « ERU » est imputable aux collectivités, qui ont souvent privilégié les investissements dans des usines de traitement d'eau potable. La modernisation des stations d'épuration a ainsi débuté tardivement, alors que les procédures prévues dans ce domaine (modification des documents d'urbanisme, enquête publique,…) sont très lourdes et les risques contentieux importants. La gestion de l'assainissement sous la forme de délégation de service public et les délais de transfert de la compétence assainissement aux intercommunalités ont également retardé la mise en

283) Source : Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, juillet 2005.

conformité[284]. Enfin, les retards constatés sont souvent liés aux difficultés rencontrées par les collectivités pour définir une solution de traitement des boues d'épuration, chacune des trois options disponibles aujourd'hui (épandage agricole, incinération, stockage) présentant des inconvénients.

L'Etat porte aussi une responsabilité importante dans le retard pris dans la mise en œuvre de la directive. D'une part, il a délibérément retenu une approche restrictive, contraire aux dispositions de la directive, lors de la définition des zones sensibles pour lesquelles le traitement devait être amélioré en priorité. De ce fait, après la condamnation de la France par la CJCE en 2004, des collectivités se sont retrouvées soumises à l'échéance de 1998 et ont dû engager des travaux très importants dans un laps de temps contraint pour se mettre en conformité. D'autre part, avant 2006, les services déconcentrés de l'Etat n'ont pas fait usage des larges pouvoirs de police dont ils disposent pour obtenir des collectivités la mise aux normes de leurs stations.

Enfin, les agences ne peuvent être exonérées de toute responsabilité dans ce retard. Elles mettent souvent en avant le rôle indéniable qu'elles jouent dans la sensibilisation des élus locaux, mais elles disposaient aussi de puissants leviers d'action qu'elles n'ont utilisés que tardivement. Avant 2006, seules deux agences (Loire Bretagne dès 2002 et Rhône Méditerranée Corse en 2004) avaient institué des mécanismes de dégressivité et de conditionnalité des aides. Les autres agences et notamment celle qui était la plus concernée par le contentieux (Seine Normandie) n'avaient prévu que des mesures incitatives qui se sont révélées inefficaces. Elles n'ont pas non plus conditionné les subventions accordées sur d'autres thématiques, en particulier l'eau potable, à des engagements des collectivités sur le respect de la directive. Quant aux 8èmes programmes d'intervention, ils n'avaient pas été dimensionnés pour pouvoir mettre aux normes l'ensemble des stations d'épuration. Il a fallu attendre la condamnation de la France et des instructions très claires de l'Etat pour que les agences appliquent des taux d'aides dégressives.

Le contentieux de la directive « ERU » révèle des dysfonctionnements systémiques dans la politique de l'eau, dont il convient de tirer les enseignements : une dilution des responsabilités, une mauvaise coordination entre les services de l'Etat, une forme d'attentisme

284) Le constat de la lenteur des processus de transfert n'invalide pas le choix pertinent d'une gestion de l'assainissement au niveau intercommunal : aux Pays-Bas, cette compétence a même été transférée à un petit nombre d'autorités régionales (26 ***waterschappen***) qui prélèvent une taxe sur la pollution aquatique. L'atteinte rapide des objectifs de la directive « ERU » s'en est trouvée facilitée.

des agences, le caractère insuffisamment répressif de la police de l'eau, une anticipation insuffisante et un suivi déficient des risques contentieux.

II - L'Etat et l'instrument réglementaire

En mai 2003, la Cour avait constaté *« une défaillance à peu près totale de l'action répressive prévue par les textes à l'égard des pollueurs »*. Si des progrès ont été accomplis depuis lors dans l'organisation de la police de l'eau (guichet unique et coordination interservices), les sanctions demeurent très faibles et ont même diminué depuis 2004.

A - Une action répressive insuffisante et mal suivie

Alors que le temps consacré aux contrôles par les services de police de l'eau, le nombre de contrôles effectués et le nombre d'infractions constatées ont augmenté significativement depuis 2005, tel n'a pas été le cas des sanctions administratives[285], les services se contentant trop souvent de simples rappels à la réglementation. Quant aux sanctions pénales, elles ont diminué de 17 % depuis 2004 : le nombre de procès-verbaux a ainsi chuté de 53 % pour les délits liés à la pêche[286].

Au total, 26 % des contrôles réalisés par les services de l'Etat donnent lieu à une réponse administrative ou pénale, mais seuls 1 % conduisent à une sanction. Ce taux, extrêmement faible, peut être comparé aux suites données à ses contrôles par l'inspection des installations classées pour l'environnement (ICPE) : 7 % se traduisent par une sanction administrative ou pénale.

En outre, les services répressifs de l'Etat ignorent les suites données à 60 % de leurs procès verbaux, faute de retour d'information suffisant de la part des tribunaux. Cette situation est préoccupante au regard de l'obligation dans laquelle la France se trouve de justifier de son activité de contrôle devant la Commission. La méconnaissance des classements sans suite et des raisons qui conduisent à classer un procès verbal nuit également au pilotage de la police de l'eau et démotive les équipes.

285) Consignations de sommes, exécutions d'office, suspensions d'autorisation, et bientôt amendes et astreintes avec la réforme programmée de la police de l'environnement

286) Pollution des cours d'eau, travaux non autorisés, vidanges sans autorisation,… D'après le ministère, les réformes intervenues en 2005 et 2006 concernant la répartition des délits entre police de l'eau et police de la pêche pourraient expliquer une partie de cette diminution.

A l'heure actuelle, lorsqu'il est donné suite aux procès-verbaux, situation dont la fréquence augmente tout en restant faible (13 % des procès-verbaux ont donné lieu à condamnations en 2007), les amendes prononcées sont peu dissuasives au regard des avantages économiques que les auteurs de l'infraction peuvent en retirer : 1 062 € en moyenne pour les délits, 394 € pour les contraventions.

Ces dysfonctionnements ayant été portés à la connaissance de la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, celle-ci a indiqué qu'une circulaire interministérielle serait adressée aux préfets et aux procureurs généraux pour rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions.

B - Une coordination insuffisante entre des acteurs dispersés

La spécificité de la politique de l'eau tient à l'existence de bassins hydrographiques dont les limites géographiques ne correspondent pas aux limites administratives. Pour s'adapter à cette gestion par bassin, l'administration a institué des préfets de bassin et des délégués de bassin : il s'agit des préfets et des directeurs régionaux de l'environnement de la région où se trouve le siège de l'agence. Ils représentent les services déconcentrés de l'Etat dans les organismes de bassin et coordonnent la politique de l'eau à l'échelle du bassin. Cette coordination est cependant très perfectible et, à quelques exceptions près[287], il n'existait pas de politique de l'eau cohérente à l'échelle du bassin, en ce qui concerne l'instrument réglementaire. Les « programmes de mesures » qui viennent d'être adoptés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) devraient permettre de remédier, au moins en partie, à ce constat pour atteindre les objectifs de « bon état ».

La faiblesse de l'organisation par bassin n'est pas compensée par un pilotage au niveau régional. Les directions régionales de l'environnement ont un rôle trop effacé. Au mieux, elles facilitent les échanges de bonnes pratiques entre services, mais elles n'animent pas réellement l'exercice de la police de l'eau. L'affirmation de l'autorité hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département pour le pilotage des politiques publiques et la création des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement pourraient permettre de renforcer la définition d'une politique régionale.

287) Ainsi, dans les bassins Adour-Garonne, des « notes de doctrine » ont fait l'objet de validation par la conférence administrative de bassin, par exemple sur la gestion des projets hydroélectriques.

Au niveau départemental, la coordination entre services de l'Etat a été sensiblement améliorée au sein des missions interservices de l'eau (MISE). Les plans stratégiques et plans de contrôle adoptés par ces missions constituent le cadre d'une véritable politique de l'eau, sous l'autorité du préfet. Cependant, leur articulation avec l'intervention des agences est déficiente. Les agences ne sont pas formellement membres de 40 MISE et le ministère ne dispose pas de données plus précises sur leur participation effective. Même lorsqu'elles y sont présentes de facto, leur niveau de représentation et leur assiduité sont insuffisants pour assurer une bonne complémentarité de leurs interventions avec l'action réglementaire de l'Etat. Pourtant, une participation plus active des agences permettrait aux services de l'Etat d'être associés aux évaluations de leurs interventions et aux contrôles diligentés lors de la réception des travaux. En outre, les agences pourraient aisément apporter leur expertise pour alléger les travaux de planification demandés aux MISE.

Au total, la politique de l'eau est conçue au niveau du bassin en matière financière mais au niveau du département en matière réglementaire. Ce décalage est une source de dysfonctionnements, car il contraint la coordination de l'usage des instruments dont disposent les acteurs publics.

III - Les agences de l'eau et le levier financier

Tandis que le contexte de leurs interventions a profondément changé, les agences de l'eau restent encore trop proches de la logique de la loi de 1964 : elles s'apparentent toujours plus à des banques mutualistes chargées de faciliter des initiatives locales de gestionnaires et d'usagers de l'eau qu'à des instruments d'une politique nationale soumise à des obligations de résultats. Elles ajustent bien leur programmation financière et leurs méthodes d'intervention aux besoins émergents, mais à un rythme qu'il conviendrait d'accélérer.

A - Un usage peu satisfaisant des instruments financiers

Les agences actionnent le levier financier de la politique de l'eau, et disposent à cette fin de puissants moyens d'action. Les 9èmes programmes d'intervention (2007-2012) prévoyaient initialement la collecte sur six ans de 11,4 Md€ de redevances, pour des dépenses (principalement des interventions sous forme de subventions d'investissement et de prêts sans intérêt) plafonnées par la loi à 14 Md€. Or la Cour a constaté que ces instruments pourraient être utilisés plus efficacement.

1 - Les interventions

Les obligations de résultat fixées par la directive-cadre sur l'eau (DCE) devraient conduire les agences à faire preuve, dans leurs interventions, de sélectivité pour optimiser l'effet environnemental de chaque euro investi, et d'incitation pour susciter ou orienter l'action des maîtres d'ouvrage. Si des progrès ont été constatés, les ajustements des méthodes d'intervention restent en-deçà des enjeux.

Les agences ont longtemps financé à guichet ouvert des projets de stations d'épuration et d'installations de production d'eau potable, avec deux inconvénients majeurs : un saupoudrage des aides sur un nombre excessif d'équipements[288] et des effets d'aubaine quand elles financent des projets qui auraient vu le jour même sans leur aide. Ce n'est qu'avec les 8èmes programmes et la contrainte imposée par l'Etat d'atteindre les objectifs de la directive « ERU » à redevances constantes, qu'elles ont commencé à hiérarchiser les demandes en fonction de leur intérêt environnemental, par exemple en différenciant les règles d'éligibilité et les taux d'aide en fonction de la sensibilité des milieux. Cette sélectivité a toutefois été inégale selon les agences, avec des différences d'approche sensibles, mais une difficulté partagée pour résister aux pressions des porteurs de projets non prioritaires : beaucoup de maîtres d'ouvrage continuent de considérer les agences comme des guichets et leurs aides comme un droit de tirage.

Il est vrai que la loi n'encourage pas toujours les agences à privilégier la sélectivité, et contribue elle-même à une certaine dispersion des ressources. Ainsi, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) a-t-elle déterminé un éventail très large de priorités d'action pour les 9èmes programmes qui, incluant la qualité et la sécurité de l'eau distribuée, excèdent la seule vocation environnementale. Ces dispositions, qui servent certes l'intérêt général, ne semblent cependant pas pouvoir justifier, dans un contexte de ressources rares et d'obligations de résultat nés de la directive-cadre sur l'eau (DCE), le financement du renouvellement des branchements en plomb, ou le renouvellement des réseaux d'épuration et d'eau potable, théoriquement financés par l'amortissement. La sélectivité environnementale est même implicitement écartée par la loi qui fixe un plancher de 1 Md€ sur six ans pour les

288) Cette logique d'aménagement et d'équipement, qui se greffe sur une organisation territoriale très éclatée, peut expliquer que la France compte aujourd'hui 17 300 stations d'épuration (dont la moitié de petite taille avec des performances techniques et économiques défavorables), contre 400 seulement aux Pays-Bas, soit respectivement une station pour 3 650 habitants, contre une pour 40 700. Le constat est proche pour les installations d'eau potable.

interventions au titre d'une « solidarité urbain-rural », qui contribue à la multiplication d'infrastructures de trop petite taille et à l'efficacité limitée.

La loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) clôt près de dix ans de débats marqués par une succession de projets de loi et une consultation nationale. Elle est alors présentée comme devant créer les conditions pour atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE). Longue et complexe (102 articles, 20 codes concernés), elle affirme l'existence d'un droit à l'eau, modifie les mécanismes institutionnels et la gouvernance des agences, la planification, les règles de police et l'organisation des services publics relatifs à l'eau. Elle sécurise le régime juridique des redevances et modifie leur contenu. Elle accroît les pouvoirs du Parlement dans l'encadrement des interventions des agences. Elle est notamment critiquée pour ne pas avoir suffisamment mis en œuvre le principe « pollueur-payeur ».

Si les agences sont longtemps restées insuffisamment sélectives, elles ont également tardé à faire de leurs interventions les supports d'une politique d'incitation de nature à faciliter l'atteinte des objectifs de qualité. Elles peuvent par exemple subordonner les aides demandées par des maîtres d'ouvrage à leur prise d'initiatives, en parallèle, sur des thématiques plus difficiles. Cette conditionnalité, même tardivement mise en œuvre, a facilité l'accélération de la mise en conformité des stations d'épuration. Les agences devraient désormais envisager son extension à des thématiques dites « orphelines », c'est-à-dire sans maître d'ouvrages clairement désignés (par exemple la restauration des cours d'eau) ou dont les acteurs sont trop dispersés (par exemple, les pollutions diffuses industrielles). L'Etat les y a invitées par une circulaire de juin 2009. Leur expérience de la contractualisation avec les collectivités locales constitue un atout de ce point de vue, à condition que la méconnaissance des engagements pris soit mieux sanctionnée qu'aujourd'hui.

Cette extension de la conditionnalité est d'autant plus nécessaire que, sur ces thématiques décisives pour l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE), l'exécution des 9èmes programmes en 2007 et 2008 montre une sous-consommation des budgets : 50 M€ ont été reportés dans le domaine de l'industrie, 50 M€ dans celui de la gestion et de la restauration des milieux et 40 M€ pour la gestion quantitative de la ressource. Cette situation s'explique par le manque de maîtres d'ouvrage, et à certains égards par le manque d'ingénierie compétente sur le marché, mais elle révèle aussi un besoin d'ajustement des méthodes d'intervention des agences. Si elles savent traiter les pollutions localisées, en subventionnant des stations d'épuration comme elles le font depuis 45

ans[289], elles peinent à adapter leurs interventions pour traiter les pollutions diffuses. Cela suppose en effet de leur part le développement de nouvelles compétences, pour sensibiliser et mobiliser des filières professionnelles (agriculteurs, artisanat) ou pour animer des réseaux au plus près du terrain. La transition est importante, mais la plus-value du statut d'établissement public réside précisément dans la souplesse et l'adaptabilité qu'il confère. Il appartient donc aux agences de faire preuve d'innovation et de réactivité pour traiter les nouveaux enjeux.

Enfin, les obligations de résultat et la nécessité qui en résulte d'adapter et d'optimiser constamment leurs instruments devraient conduire les agences à suivre et évaluer soigneusement l'impact de leurs interventions. Or la Cour a relevé des cas d'absence de suivi de certains documents de programmation (le programme territorial Seine Aval ou le contrat de performance 2003-2006 en Seine-Normandie n'ont fait l'objet d'aucun bilan final), une appréhension encore très imparfaite de l'impact des pressions sur les milieux, faute de réseaux de mesure suffisamment denses et d'outils de modélisation, et le caractère encore limité de l'évaluation dans les six agences, qui ont tardé à tirer profit des synergies possibles entre elles sur ce sujet.

2 - Les redevances

Historiquement, les agences de l'eau ont collecté trois types de redevances (pollution, prélèvement et modification du régime des eaux), auprès des collectivités, des industriels et des agriculteurs. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 est venue compléter ce dispositif. L'ensemble représente des ressources très significatives : 1,8 Md€ en 2008, dont plus de 90 % pèsent sur les consommateurs, via la facture d'eau[290]. Déjà en 2003, la Cour[291] avait critiqué la fragilité juridique de ces redevances et relevé qu'elles obéissaient davantage à une logique financière de sécurisation des recettes qu'à un souci de modification des comportements, faute d'envoyer des signaux économiques pertinents au regard d'objectifs de préservation de l'environnement.

Or ses contrôles ont confirmé que cette logique a persisté pendant les 8èmes programmes, au cours desquels les agences n'ont pas suffisamment exploité les possibilités d'incitation offertes par les textes antérieurs, comme la différenciation des taux en fonction de la sensibilité des zones ou du caractère plus ou moins prioritaire des paramètres de

289) L'assainissement représente encore 45 % des aides des 9èmes programmes.
290) En 2007, les redevances représentaient 13 % du prix de l'eau TTC pour Rhône - Méditerranée, 17 % pour Seine-Normandie.
291) Rapport public annuel de 2003, insertion sur les agences de l'eau.

pollution taxés. Les agences expliquent cet attentisme par les incertitudes qui affectaient alors l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) : faute d'une issue rapide des débats, la politique de l'eau a donc été partiellement privée d'un puissant facteur d'accélération de l'atteinte du « bon état ».

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a profondément modifié le régime des redevances à compter de 2008. La loi définit désormais sept redevances :

- certaines sont reprises de l'existant, comme la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique,
- d'autres sont entièrement nouvelles : redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour obstacle sur les cours d'eau, redevance pour modernisation des réseaux de collecte,
- d'autres enfin sont venues se substituer à des taxes existantes, comme la redevance pour pollutions diffuses agricoles, qui remplace la taxe générale sur les activités polluantes « phytosanitaires ».

La loi précise les assiettes et fixe des tarifs plafonds, les instances de bassin définissent la politique de zonage et adoptent des taux.

La loi dispose que ces redevances sont établies *« en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement »*. Dans les faits, le caractère incitatif des redevances a progressé, mais reste limité. La redevance de pollution domestique, globalisée dans la facture d'eau et assise sur les volumes consommés, est ignorée des consommateurs. Certains plafonds ont été fixés à des niveaux trop bas, par exemple pour les redevances d'irrigation, d'autres sont forfaitisés pour tout le territoire, indépendamment du comportement plus ou moins vertueux des redevables, comme la redevance pollution d'élevage. Enfin, alors que les pollutions diffuses agricoles constituent le principal enjeu de qualité des masses d'eau, aucune redevance n'a été créée sur les apports azotés agricoles, la sensibilité de cette question ayant d'ailleurs contribué à la lenteur de l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Les conséquences des choix du législateur sont accentuées par ceux opérés à l'échelle des bassins : ainsi en Rhône-Méditerranée-Corse, les nouvelles redevances ont été déterminées en application de principes dit « d'éco fiscalité constante » et d'équilibre entre catégories de contributeurs, qui limitent les effets redistributifs de la réforme entre catégorie de redevables (industrie, collectivité, agriculture). Le poids de l'histoire et la pression des différents groupes d'intérêts au sein des

comités de bassin, mentionné plus loin, ont donc contribué, avec la loi, à ce que les redevances collectées par les agences soient encore loin de constituer une véritable fiscalité environnementale.

3 - L'équilibre entre secteurs économiques

Dans son rapport annuel de 2003, la Cour avait relevé que des redistributions s'opéraient entre collectivités, industriels et agriculteurs, selon le rapport qui s'établissait entre le montant des subventions reçues et celui des redevances payées. Or cette logique redistributive, au demeurant conforme aux principes qui ont conduit à la création des agences, est de plus en plus mise en cause par les collèges constitués au sein des comités de bassin : ceux-ci se montrent toujours davantage attachés à ce qu'un équilibre s'établisse entre les redevances perçues sur les ressortissants de leur secteur et les aides qu'ils perçoivent. Ainsi, la solidarité de bassin se réduit-elle de plus en plus à une solidarité de secteur.

Ces redistributions n'en deviennent pas moins problématiques quand aides et redevances sont en disproportion trop manifeste. Tel était bien le cas pour le secteur agricole aux 7èmes programmes, pour lequel le ratio aides / redevances était de 10, et aux 8èmes programmes, présentés comme des transitions dans l'attente de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), où le ratio était ramené à 4,8. La construction des 9èmes programmes traduit un rééquilibrage supplémentaire : sous l'effet de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les redevances progresseraient plus vite que les aides et le ratio serait ramené à 2,5. Compte tenu de la sous-consommation des aides prévues pour la lutte contre les pollutions diffuses, il est possible qu'il soit même ramené en exécution à un niveau proche de 1.

L'analyse de ces chiffres doit cependant rester prudente. En effet, la visibilité sur les nouvelles redevances est faible car elles ne sont pleinement entrées en vigueur qu'en 2009 et la redevance pour pollution diffuse se substitue à l'ancienne « TGAP phytosanitaires », ce qui augmente en apparence le montant des redevances perçues par les agences. Surtout, aides et redevances s'équilibreraient à un niveau qui reste modeste. En dépit de leur augmentation globale qui mérite d'être relevée, les redevances restent modérées à l'échelle d'une exploitation, ce qui limite leur incitation au changement des pratiques. Symétriquement, la sous-exécution des programmes d'aides tend à montrer que le dispositif peine à mobiliser le secteur agricole. Au total, le dispositif ne permet encore ni d'intéresser suffisamment les exploitants vertueux, ni d'envoyer un signal prix suffisant à ceux qui le sont moins. Le besoin d'ajustement est donc réel.

B - La gouvernance des agences

Une partie des faiblesses des agences tient à leur situation intermédiaire entre l'Etat et les comités de bassin.

1 - La pression tardive et mal ajustée de l'Etat

L'Etat exerce sa tutelle sur les six agences, mais il est minoritaire dans leurs conseils d'administration et ne les finance pas directement. Cette situation l'a longtemps conduit à leur laisser une grande autonomie, ce qui a eu notamment pour effet de ne pas inciter les agences à développer suffisamment de synergies entre elles : pas d'outil commun de gestion des redevances, pas de partage des coûts et des méthodes de l'évaluation, etc. Depuis quelques années, il exerce un contrôle plus étroit : leur programmation pluriannuelle est mieux encadrée, leur performance fait l'objet de contrats d'objectifs et leurs priorités sont coordonnées avec celles fixées à ses services.

Toutefois ce retour de l'Etat ne va pas sans excès, maladresses ni contradictions. Il n'échappe pas à la tentation de capter une partie des ressources des agences pour compenser la faiblesse des siennes : c'est ainsi qu'en 2004, 210 M€ ont été prélevés sur la trésorerie de quatre agences, contraignant deux d'entre elles à souscrire des emprunts. L'Etat responsabilise les agences via des contrats d'objectifs qui, tout en constituant une bonne pratique, présentent deux faiblesses. Bien que certains objectifs, comme la protection des points de captage d'eau potable, échappent pour l'essentiel aux agences, l'Etat ne prend pas d'engagement symétrique sur sa propre contribution à leur réalisation. En outre, si une partie des primes attribuées aux personnels des agences est fondée sur l'atteinte des résultats[292], leur modulation individuelle ne paraît pas suffisante pour impulser une véritable gestion des ressources humaines par la performance. L'Etat envoie enfin des signaux contradictoires aux agences : après leur avoir recommandé de renoncer à consentir des avances remboursables, il les incite désormais (dans un contexte certes différent) à en octroyer aux collectivités engagées dans la mise en conformité avec la directive « ERU », pour consommer une enveloppe de 1,2 Md€ obtenue de la Caisse des dépôts au moment où les besoins en la matière étaient déjà en voie d'être satisfaits.

292) arrêté du 11 mai 2007 relatif au régime indemnitaire des agents non titulaires des agences de l'eau.

2 - Une « démocratie de l'eau » à la recherche d'un équilibre entre dialogue et efficacité

La loi du 16 décembre 1964 a donné à la politique de l'eau son caractère partenarial et concerté, en créant des comités de bassins, « parlements locaux de l'eau », réunissant l'Etat (minoritaire), les collectivités et les usagers. La justification de cette instance originale est triple : l'expression de la dimension locale d'une politique nationale, la recherche d'un équilibre entre intérêt général et intérêts particuliers et la mobilisation de relais pour la défense d'une ressource collective par nature. En 2006, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a renforcé ce caractère partenarial en étendant leur mandat, consultatif à l'origine puis élargi en 1992 à la conception des schémas directeurs des bassins, à l'émission d'avis conformes sur les programmes et les taux de redevances. Ils peuvent se décliner en commissions territoriales par sous bassin. Les conseils d'administration des agences, avec leurs 34 membres (outre le président), obéissent à une logique analogue de représentation des intérêts locaux. Les comités de bassin et les conseils d'administration ont mis en place, au fil des années, un nombre élevé de commissions et de groupes de travail qui préparent leurs décisions en format plus restreint.

L'ensemble de ce dispositif est particulièrement lourd (185 membres du comité de bassin en Seine-Normandie, 190 en Loire-Bretagne) et dans le contexte de la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau (DCE) qui a rendu nécessaire la multiplication des réunions, il est apparu coûteux en temps, en énergie et en crédits. Ce mode de gouvernance peut apparaître comme le prix à payer pour respecter le principe de concertation. Il a d'ailleurs facilité l'appropriation des nouveaux enjeux nés de la directive-cadre sur l'eau (DCE) et permis de résoudre certains conflits d'usage, comme l'illustrent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) adoptés en 2009.

Toutefois, il apparaît aussi, à certains égards, comme un facteur de dysfonctionnement. D'une part, la décision est généralement préparée par des commissions au sein desquelles les groupes professionnels, par leur assiduité et leur expertise, sont mieux à même de faire prévaloir leurs préoccupations dans la durée que les élus et les associations. D'autre part, la recherche systématique du consensus peut éloigner la décision de l'optimum environnemental. Ainsi, la volonté du comité de bassin de Rhône-Méditerranée-Corse de contenir la progression des redevances a-t-elle eu des effets malthusiens sur les interventions. De même, le comité de bassin Seine Normandie a contraint l'agence à maintenir dans ses priorités des interventions curatives sur l'eau potable sans impact

environnemental et l'irrigation reste sous-taxée dans un bassin Adour-Garonne en déséquilibre quantitatif chronique[293]. L'expérience montre enfin que la gouvernance actuelle ne permet pas toujours de dépasser, au niveau des bassins, les contradictions laissées pendantes au niveau national entre certaines politiques publiques (politique agricole contre gestion durable de l'eau, préservation des milieux contre développement de l'hydroélectricité), ce qui limite sa plus-value et nuance son intérêt. Le rôle de catalyseur du comité de bassin n'a pas suffisamment joué, par exemple, pour le projet de barrage de Charlas (Haute-Garonne).

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

A maints égards, la directive-cadre sur l'eau (DCE) marque une rupture pour la politique de l'eau, car l'obligation de résultat qu'elle instaure exige une action rapide et massive pour faire émerger un mode de gestion durable. Or les contrôles de la Cour mettent en lumière les besoins d'ajustement du système original mis en place dans les années 1960 qui, s'il a permis d'obtenir des avancées dans le traitement des pollutions industrielles et de l'épuration des eaux usées, doit maintenant traiter d'enjeux plus difficiles et plus diffus.

Les agences de l'eau ont longtemps conservé une approche routinière de leurs interventions, sans que l'autonomie dont elles disposent à l'égard de l'Etat se soit traduite par une efficacité supplémentaire évidente. Au cours des 8èmes et 9èmes programmes, des améliorations ont certes été constatées (sélectivité, contractualisation etc.) mais les marges de progression restent importantes, et le besoin de révision de leurs modes d'intervention est réel pour les thématiques orphelines. Par ailleurs, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) n'a pas encore permis à la « démocratie de l'eau », souvent présentée comme exemplaire au sein des politiques publiques, de trouver le bon équilibre entre conciliation des intérêts et efficacité collective. L'Etat, enfin, peine encore à optimiser l'articulation des instruments réglementaires et financiers de la politique de l'eau, et à traiter de front la question des pollutions diffuses agricoles.

Ces constats de la Cour, qui contrastent avec l'exigence nouvelle de résultats à brève échéance, n'invalident pas les principes et les valeurs sur lesquels repose la politique de l'eau, comme la décentralisation et la mutualisation. Il semble en revanche nécessaire d'accomplir rapidement des progrès substantiels pour en optimiser les instruments.

293) Le produit de la redevance de prélèvement devrait y doubler au cours des 9èmes programmes pour atteindre 9,7 M€ en 2012 (pour plus de 30 000 irrigants), mais à partir d'un niveau particulièrement faible. Entre 2007 et 2012, le taux applicable ne va d'ailleurs passer que de 30 % à 50 % du taux plafond fixé par la loi.

Il s'agit d'abord d'améliorer l'efficacité de chacun d'entre eux. Pour les agences, il est nécessaire de renforcer et systématiser l'évaluation des effets de leurs interventions et des redevances, d'accentuer la sélectivité et la conditionnalité des subventions, d'abandonner les aides curatives et/ou sans effet sur l'environnement, de mieux partager les bonnes pratiques sur les nouvelles thématiques et de donner pleinement corps à la logique environnementale des redevances. L'Etat devrait, quant à lui, accentuer la répression des infractions en matière de pollution des eaux, améliorer le suivi des procès-verbaux et mettre pleinement en œuvre ses pouvoirs d'injonction et de substitution.

Il s'agit également d'améliorer leur coordination. Cela suppose que l'Etat, au niveau national, renforce son pilotage en prenant des engagements communs avec les agences sur les sujets partagés. Au niveau local, le rôle de coordination des préfets de bassin et des préfets de région doit être renforcé de même que la présence des agences dans les missions interservices de l'eau au niveau départemental. Enfin, l'Etat doit assurer une meilleure articulation entre les acteurs du dispositif de collecte des données sur l'eau, qui reste à stabiliser.

La Cour estime que la volonté de l'Etat d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau (DCE) doit se manifester de façon plus crédible et plus forte. Outre des initiatives législatives et réglementaires, cela implique surtout que l'Etat adopte une politique plus volontariste pour atteindre l'objectif de réduction des pollutions diffuses d'origine agricole. Les solutions incombent certes pour partie au niveau communautaire, mais l'Etat dispose en propre de plusieurs leviers. Les politiques d'incitation et d'accompagnement restent pertinentes, mais elles doivent être simplifiées et leur attractivité renforcée. Elles ne sauraient suffire à elles seules à changer les pratiques agricoles : les redevances devraient être plus en rapport avec le coût de la dépollution et l'Etat pourrait durcir l'encadrement réglementaire des pratiques agricoles, renforcer le contrôle de son effectivité et en sanctionner davantage la méconnaissance.

L'histoire récente montre qu'en matière de lutte contre la pollution de l'eau, l'échec n'est pas une fatalité : l'accélération de l'assainissement, pour tardif qu'il ait été, ou les résultats enregistrés dans la maîtrise des pollutions industrielles sont à cet égard porteurs d'espoir. Ils montrent que la conjonction de mesures réglementaires, financières et fiscales ambitieuses, impulsées et fortement soutenues par l'Etat, peuvent être efficaces.

La préparation des 10èmes programmes d'intervention des agences, qui doit commencer en 2010, offrira l'opportunité de concrètement traduire ces ambitions.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau » appelle de notre part les observations suivantes.

En premier lieu, j'observe que, dans l'ensemble, ni l'analyse de la Cour ni ses recommandations ne remettent pas en cause ni le modèle français de gestion de l'eau, modèle qui a servi de référence pour la directive cadre sur l'eau et inspiré de très nombreux pays, ni ses instruments qui ont été profondément rénovés au cours des trois dernières années.

A cet égard, je souhaite souligner et reconnaître aux comités de bassin et aux agences de l'eau d'avoir su évoluer en permanence, depuis leur création par la loi de 1964, au fur et à mesure des nouvelles missions qui leur ont été assignées et de la montée de la sensibilité environnementale de nos concitoyens.

Nous sommes cependant parvenus dans une phase où une rupture s'imposait par rapport aux ambitions et aux pratiques du passé.

Cette rupture, elle est d'abord intervenue avec le vote de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, qui a profondément remanié le système de financement de la politique de l'eau et sa gouvernance, concomitamment à la préparation des 9èmes programmes qui se sont inscrits dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau.

Elle s'est amplifiée avec le vote par le Parlement, à une quasi unanimité, de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Cette loi, complétée par les lois de finances et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, apporte des ambitions essentielles en matière de gestion de l'eau, de façon à tendre vers l'objectif très ambitieux de deux tiers de bon état écologique des masses d'eau superficielles à l'horizon 2015 : maîtrise des pollutions de toutes origines, en particulier toxiques et diffuses, restauration de la continuité écologique des cours d'eau, protection des captages menacés et des zones humides remarquables, lutte contre le gaspillage de la ressource en eau...

Dans ce processus, je veux saluer l'action remarquable des présidents des comités de bassin et de l'ensemble de leurs membres qui ont su se mobiliser, pendant cinq ans, pour faire aboutir les 12 schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (les SDAGE).

Leur adoption récente, à de très larges majorités, démontre que les cinq années de concertation n'ont pas été vaines. Le fait que ces votes n'aient que rarement été obtenus à l'unanimité montre que certains sujets d'opposition restent prégnants et que les larges compromis qui ont été trouvés n'ont pas galvaudé les ambitions de la politique de l'eau.

Les SDAGE ont été publiés au Journal Officiel de la République fin décembre, dans les délais prescris par la Directive-Cadre sur l'eau. Ceci est un résultat remarquable qui place la France dans le peloton de tête des Etats-membres dans la mise en œuvre de la directive. Et ce résultat me paraît tout aussi important à souligner que les retards que nous avons eu, parfois, dans le passé, pour mettre en œuvre certaines directives sectorielles.

Dans cette démarche, dont la dernière partie s'est déroulée en plein processus Grenelle, je veux aussi saluer la réactivité des instances de bassin. Ainsi, à l'automne 2008, les comités de bassin ont adopté des « additifs aux projets de SDAGE » anticipant de plus de neuf mois le vote de la loi Grenelle 1. Par ailleurs, les douze présidents des comités de bassin (métropole et outre-mer) ont réuni, le 16 juin 2009, à La Baule, l'ensemble de leurs assemblées, de manière à préparer une proposition commune dans le cadre du Grenelle de la mer.

J'ai signé pour ma part dès le mois de juin 2009 avec les présidents des conseils d'administration des agences des « avenants Grenelle » à leurs contrats d'objectifs, intégrant les objectifs fixés par la loi du 3 août.

Ces initiatives et cette capacité permanente d'adaptation sont le signe d'une formidable vitalité des instances de bassin et finalement la meilleure garantie sur leur capacité à tirer les conséquences des échecs du passé et poursuivre le mouvement de transformation et de progrès qui nous permettra d'être au rendez-vous des objectifs fixés pour 2015.

* * *

Nous sommes désormais soumis à des obligations de résultats (et plus seulement de moyens) dans un calendrier contraint. Dans ce contexte, il est bien évident que les agences de l'eau doivent continuer à évoluer pour rendre leur action plus efficace et apte à répondre aux nouveaux défis de la politique de l'eau.

Une première étape de cette transformation a été franchie lors de l'adoption des 9èmes programmes des agences de l'eau (2007-2012) qui sont nettement plus sélectifs que les précédents vis à vis de l'intérêt environnemental des projets.

Sans attendre la préparation des 10èmes programmes, j'ai souhaité qu'une nouvelle inflexion soit donnée à mi-parcours des 9èmes programmes. Dans ce but, j'ai rencontré dès janvier 2009 l'ensemble des présidents des comités de bassin et des présidents des conseils d'administration des agences. Je leur ai adressé en juin 2009 un courrier précisant de façon détaillée les éléments nouveaux que je souhaitais insuffler dans les 9èmes programmes ; notamment la nécessité, pour les agences de l'eau, de faire davantage appel à la conditionnalité des aides, la recherche d'un meilleur coût – efficacité dans le choix des actions, de contribuer à la fédération des différents acteurs de l'eau pour parvenir à constituer les maîtres d'ouvrage qui nous font défaut, de faire appel à la maîtrise d'ouvrage directe de l'agence pour mener à bien certaines opérations particulièrement emblématiques lorsque les conditions l'imposent.

N'en doutons pas, les agences de l'eau sont en pleine mutation et les services déconcentrés de l'Etat également. Comme le rapport le souligne, la coordination et même la synergie entre les services sont indispensables à la réussite de notre politique. C'est dans cet esprit que j'ai adressé en mars 2009 des instructions précises aux préfets, communément appelée « feuille de route des services », qui clarifie les rôles des uns et des autres sur des priorités communes et insiste une nouvelle fois sur la complémentarité de l'action administrative et répressive de l'Etat avec l'action financière confiée aux agences.

Cette coordination sera facilitée par la réforme des services déconcentrés. Celle-ci porte autant sur la simplification du nombre de services que sur l'affirmation du rôle de pilotage de l'échelon régional vis à vis du rôle départemental, conformément aux circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008. La constitution des DREAL est déjà effective dans la plupart des régions, celle des DDT (ou des DDTM) est intervenue début 2010.

L'entrée en vigueur des programmes de mesures, qui instaure une véritable politique de l'eau a l'échelle du bassin, permettra quant à elle de renforcer le rôle particulier des préfets coordonnateurs de bassin dont je veux aussi saluer l'action efficace menée tout au long du processus d'élaboration des SDAGE.

Enfin, la question de la clarification des rôles en matière de collecte, de bancarisation et de valorisation des données a justifié la mise en œuvre du schéma national des données sur l'eau (SNDE) pour rationaliser l'ensemble du dispositif de production et d'utilisation des données (décret publié fin 2009). Sans entrer dans le détail technique de ce schéma, il convient de citer la mise en place effective d'outils partagés

entre agences et services de l'Etat qui permet désormais à chacun de disposer de la même source d'information.

Grâce aux nouvelles missions confiées à l'ONEMA par la loi de décembre 2006, la construction du Système d'information sur l'eau (SIE) est accélérée. Cet outil permettra de mieux répondre à nos obligations communautaires et de mieux évaluer l'efficacité de la politique de l'eau.

* * *

La politique de l'eau comporte de nombreuses interfaces avec d'autres politiques sectorielles. Il n'est donc pas étonnant que certains sujets soient délicats, parfois porteurs de controverses.

Il en va ainsi de la directive eaux résiduaires urbaines, pour laquelle la France a été condamnée par la Cour européenne de Justice, comme 10 autres Etats-membres de l'Union qui connaissent également des difficultés pour mettre en œuvre cette politique. En lançant la « bataille de l'eau » en octobre 2007, j'ai fait en sorte de rattraper le retard que notre pays avait accumulé en matière de traitement des eaux usées pour achever l'ensemble des mises en conformité d'ici fin 2011.

Il en va ainsi également de la conciliation des intérêts liés au développement des énergies renouvelables et de ceux liés à la protection des milieux aquatiques qui est un sujet de débat dans tous les pays européens.

La signature, que j'espère prochaine, d'une « charte pour l'hydroélectricité durable » sera le fruit du dialogue que j'ai entamé, il y a un an, avec les producteurs d'énergie d'une part, les associations de protection de l'environnement et de pêcheurs d'autre part, dans l'esprit de concertation qui a prévalu lors du Grenelle de l'environnement. L'ampleur du sujet, la difficulté réelle à faire coïncider les enjeux liés au développement des énergies renouvelables et la protection de nos rivières, et enfin des décennies d'oppositions, justifiaient que nous prenions le temps, au niveau national, de renouer les fils du dialogue et de reconstruire un équilibre acceptable par toutes les parties prenantes.

L'annonce par Madame Chantal Jouanno, le 13 novembre dernier, du plan de restauration de la continuité écologique des cours d'eau s'inscrit dans cette logique. Ce plan, déjà traduit dans les 9èmes programmes révisés va nous permettre de dynamiser les actions de restauration écologique des cours d'eau, en lien avec les objectifs fixés par la directive cadre et ceux visés par la « trame verte et bleue » créée par la loi Grenelle I.

Enfin, le sujet des pollutions agricoles diffuses est effectivement un sujet majeur, un facteur clé pour l'atteinte de nos ambitions : le changement de modèle agricole pour une meilleure intégration de l'enjeu environnemental n'est effectivement pas encore acquis, même si des avancées significatives sont intervenues depuis 2007.

Ainsi, le Grenelle de l'environnement a permis de fixer des objectifs ambitieux à l'agriculture pour réduire sa contribution aux pollutions diffuses (réduction de 50 % de l'usage des produits phytosanitaires, contribution à la trame verte et bleue, généralisation de la couverture des sols, développement de l'agriculture biologique...).

Ces engagements, en cours de traduction opérationnelle dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II), permettront de réaliser la transformation attendue, à savoir réconcilier politique agricole et politique environnementale, jusqu'au niveau de l'exploitation où doit se développer une stratégie commune économique et écologique.

Mais cette volonté politique doit avant tout être portée au plan européen. En effet, l'essentiel de la politique agricole est basée sur des règlements européens, laissant une marge d'interprétation très limitée aux Etats-membres. La situation française n'est donc pas éloignée de ce qui se passe dans les autres pays européens : partout, nos voisins rencontrent des difficultés analogues pour mettre en place des mesures efficaces de lutte contre les pollutions agricoles aptes à atteindre le bon état des eaux requis par la directive cadre sur l'eau.

Un nouveau pas a été franchi avec l'introduction de la conditionnalité dans la PAC de 2003 conditionnant le versement intégral des aides, y compris directes, au respect d'exigences réglementaires liées notamment à l'environnement. Le bilan de santé de la PAC de 2009 a permis d'introduire des mesures supplémentaires favorables à la lutte contre les pollutions diffuses : généralisation des bandes végétalisées le long des cours d'eau sur laquelle la France était précurseur au niveau européen (élevée au niveau législatif dans le cadre de la loi grenelle II), pourcentage croissant d'infrastructures agro-écologiques favorables à la biodiversité, aides spécifiques aux protéagineux et aux prairies.

L'évolution de la PAC après 2013 peut et doit constituer un outil puissant pour développer une agriculture durable commune. C'est ce que la France défendra devant ses partenaires européens.

* * *

Je note en conclusion que la Cour fonde son analyse et ses recommandations sur les contrôles effectués sur l'exercice de la police de l'eau et la gestion des six agences de l'eau pour la période 2002-2006 et le tout début des 9èmes programmes. Or, l'essentiel de son propos tient en la capacité de la France à atteindre des obligations dont la définition mise en œuvre est prévue postérieurement à cette période (notamment le programme de mesures 2010-2015 pris au titre de la directive cadre sur l'eau et les objectifs fixés par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement).

Dans cette projection tout à fait utile, il convient de tenir compte de l'immense mouvement de transformation engagé depuis trois ans.

Chacun a bien compris que les enjeux de la politique de l'eau se sont déplacés. Nous sommes désormais proches d'une avancée majeure sur les problèmes d'assainissement « classiques ». Parallèlement, de nouveaux enjeux émergent, que ce soient les impacts de l'activité humaine sur la morphologie des milieux ou de nouvelles formes de pollution qui étaient jusque là, en quelque sorte, masquées par les pollutions ponctuelles.

En ce sens, je souhaite que le débat sur les équilibres à instaurer pour les 10èmes programmes des agences de l'eau démarrent dès 2010. J'ai du reste demandé au président du Comité national de l'eau, le député André Flajolet, de se saisir de cette question.

J'ai également l'intention de poursuivre le renforcement de l'ONEMA ainsi que son positionnement à l'interface des grands enjeux nationaux et internationaux et des besoins opérationnels du terrain.

La création de cet établissement et son développement sont en effet centraux dans notre stratégie pour améliorer l'efficacité de la politique de l'eau en complément de l'action des organismes de bassin. Il nous permet d'ores et déjà de donner le fameux « coup d'accélérateur » sur des sujets que le Grenelle de l'environnement a mis en lumière (Trame bleue, continuité écologique, médicaments…). Il va nous permettre de structurer enfin la recherche française dans le domaine de l'eau et de nouer des partenariats avec d'autres Etats de l'Union. Grâce à l'effort considérable consenti sur le champ de la connaissance et des méthodes, il nous permettra de disposer des outils de pilotage et d'évaluation qui sont nécessaires pour relever les défis fixés par la directive cadre et le Grenelle de l'environnement.

En complément de ces réflexions générales, vous voudrez bien trouver, en annexe, quelques observations ponctuelles sur la nouvelle version du rapport dans lequel certaines ambiguïtés ou inexactitudes me semblent persister.

Annexe : Remarques particulières sur le rapport

** Selon la Cour (point II – A – Une action répressive insuffisante et mal suivie) :* « Ces dysfonctionnement ayant été portés à la connaissance de la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, celle-ci a indiqué qu'une circulaire interministérielle serait adressée aux préfets et aux procureurs généraux pour rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions. ».

Il convient d'abord de noter que la Cour fonde l'essentiel de ses observations sur des données publiées par le MEEDM lui-même en mars 2009 dans le cadre du rapport d'activité annuel sur la police de l'eau (disponible sur son site Internet). Le terme « alertée » est donc inapproprié. De plus, la Cour ne rend compte que très partiellement des réponses apportées dans le courrier de Madame Jouanno, secrétaire d'Etat à l'écologie, le 1er octobre 2009. Dans ce courrier, étaient citées notamment la circulaire du 14 mai 2007 du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer ainsi que la dépêche du Ministère de la justice et des libertés en date du 22 août 2007, illustrant la volonté de l'Etat d'optimiser l'exercice de la police de l'eau. Il était effectivement annoncé une prochaine circulaire interministérielle, à l'attention des préfets et des procureurs généraux, visant à rappeler l'importance de la politique de contrôle et de sanction des infractions afin de tenir nos engagements communautaires dans le domaine de l'eau. Par ailleurs était annoncé le développement d'un outil informatique d'assistance à la rédaction des procès-verbaux de police de l'eau autorisant un suivi uniformisé de ceux-ci quel que soit le service rédacteur.

** Selon la Cour (point II – B – Une coordination insuffisante entres des acteurs dispersés)* « Il n'existe pas de politique de l'eau cohérente a l'échelle du bassin, en ce qui concerne l'instrument réglementaire. »

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire mériterait d'être nuancé pour deux raisons :

- la première est que certains bassins ont au contraire, et ce depuis longtemps, mis en place de véritables instruments de pilotage de la politique de l'eau. Des « notes de doctrine » ont ainsi fait l'objet de validation par la conférence administrative de bassin.

- de plus, le lien entre la programmation au niveau du bassin et l'exercice de la police de l'eau au niveau départemental est désormais totalement encadré par la mise en œuvre des programmes de mesures. La mobilisation des différents outils réglementaires est organisée en fonction des objectifs fixés par les SDAGE dans chaque sous-bassin.

** Selon la Cour (point II – B – Une coordination insuffisante entres des acteurs dispersés)* : «Les agences ne sont pas formellement membres de 40 MISE et le ministère ne dispose pas de données plus précises sur leur participation effective ».

Cette formulation est ambiguë et ne reprend pas les éléments d'explication fournis dans le courrier du 14 décembre. Il convient donc de préciser que le chiffre de 40 % reflète le nombre de départements où l'agence n'est pas formellement membre de la MISE (un bon nombre d'arrêtés préfectoraux n'ayant pas été réactualisés depuis 2004) et non pas le nombre de cas où l'agence n'assiste pas aux réunions.

Conformément aux instructions données depuis trois ans aux MISE et aux agences, la participation des agences aux MISE est désormais effective dans la quasi totalité des départements. De même, les MISE sont membres à part entière des secrétariats techniques locaux qui ont été crées dans les grands bassins pour mettre en œuvre les SDAGE et les programmes de mesure.

Au demeurant, le dernier rapport de la Cour sur l'agence Rhin-Meuse mentionnait le fait que « d'une manière générale, les interventions de l'agence sont conduites en cohérence avec l'action réglementaire », constat qui semble contredire le caractère systématique du présent commentaire.

** Selon la Cour (point III – A – 1 – Les interventions) : «* Or la Cour a relevé des cas d'absence de suivi de certains documents de programmation (le programme territorial Seine Aval ou le contrat de performance 2003-2006 en Seine-Normandie n'ont fait l'objet d'aucun bilan final*) »*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire est erroné : les programmes territoriaux d'actions prioritaires de Seine-Normandie font l'objet d'un compte rendu devant les commissions territoriales.

** Selon la Cour (point III – A – 2 – Les redevances): «* pendant les 8èmes programmes, … les agences n'ont pas suffisamment exploité les possibilités d'incitation offertes par les textes, comme la différenciation des taux en fonction de la sensibilité des zones ou du caractère plus ou moins prioritaire des paramètres de pollution taxés »… « Les agences expliquent cet attentisme par les incertitudes qui affectaient alors l'adoption de la LEMA *».*

La Cour ne reprend qu'une partie des éléments explicatifs contenus dans la lettre du 14 décembre, ce qui rend le propos peu compréhensible. Il convient donc de rappeler que les textes qui

s'appliquaient alors étaient ceux issus de la loi de 1964 et que les 8èmes programmes (2002-2006) se sont déroulés en pleine discussion sur la politique de l'eau qui a émaillé les années 1998-2006. Le contexte de vif débat qui a entouré notamment la réforme des redevances, mais également l'incertitude forte qui a régné sur la sortie effective de la loi n'était effectivement pas propice à une remise à plat des conditions de mise en œuvre des instruments issus de la loi de 1964. In fine, cette remise à plat a été faite pour les 9èmes programmes, dans le sens indiqué par la Cour, dès lors que les dispositions du projet de LEMA étaient stabilisés. La Cour reconnaît d'ailleurs cette évolution puisqu'elle indique, par exemple dans le rapport qu'elle a établi sur l'agence Rhin-Meuse : « le 9ème programme a … introduit le principe de modulation territoriale conjointe des redevances et des aides, tandis que les outils de sélectivité ont évolué, avec des plafonnements plus importants sur les opérations non prioritaires »…« les taux des redevances de pollution connaissent un rééquilibrage au 9ème programme… Cette revalorisation, qui concrétise les priorités DCE dans le sens du principe pollueur-payeur, est par conséquent une évolution favorable ».

** Selon la Cour (point III – A – 2 – Les redevances) :* « ainsi en Rhône-Méditerranée-Corse, les nouvelles redevances ont été déterminées en application de principes dit « d'éco fiscalité constante » et d'équilibre entre catégories de contributeurs, qui limitent les effets redistributifs de la réforme entre catégorie de redevables (industrie, collectivité, agriculture*) »*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, la réforme voulue par la LEMA n'avait pas pour effet ni pour objectif d'augmenter le produit des redevances mis à disposition des agences. Le fait que les administrateurs de l'agence aient souhaité travailler sur un maintien global de la pression fiscale (hors nouvelles redevances issues de la LEMA[294]) n'est pas en soit un principe condamnable. Il ne le deviendrait que si l'agence, à cause de cette contrainte, n'était pas été en mesure de financer les projets prioritaires (ERU, DCE…) qui se présentaient à elle, ce qui n'est pas le cas. Au contraire, cette contrainte a été mise à profit pour accentuer la sélectivité du programme en faveur des projets les plus utiles d'un point de vue environnemental, ce qui correspond très précisément au vœu exprimé par la Cour dans son rapport.

294) La mise en place de ces nouvelles redevances se traduit en réalité par une hausse de 11 % du montant global des redevances en 2012/2007.

** Selon la Cour (point III – B – 1 – La pression tardive et mal ajustée de l'Etat) :* « Ainsi, la solidarité de bassin se réduit-elle de plus en plus à une solidarité de secteur ».

Cette affirmation n'est étayée par aucun élément. Elle paraît au contraire infirmée par les évolutions des aides apportées aux problématiques nouvelles dans les 9èmes programmes (restauration des milieux aquatiques…) sans rapport avec les montants des redevances qui se rattachent à ces thématiques.

** Selon la Cour : (point III – B – 1 – La pression tardive et mal ajustée de l'Etat) :* « L'Etat envoie enfin des signaux contradictoires aux agences : après leur avoir recommandé de renoncer à consentir des avances remboursables, il les incite désormais (dans un contexte certes différent) à en octroyer aux collectivités engagées dans la mise en conformité DERU, pour consommer une enveloppe de 1,2 Md€ obtenue de la Caisse des dépôts ».

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, ce commentaire paraît pour le moins inadéquat car il compare une orientation générale, donnée en 2006 dans un contexte de recherche d'une meilleure utilisation des recettes issues des redevances, avec un dispositif particulier ciblé sur l'accélération de la mise en conformité à la directive « eaux résiduaires urbaines », dans le contexte de menace de condamnation de la France.

Le choix des différentes formes d'aide relève moins de stratégies politiques que d'une analyse fine du contexte et de la recherche d'efficacité. Cette évolution témoigne donc de la réactivité de l'Etat et des agences à faire face à des situations nouvelles.

** Selon la Cour : (point III – B – 3 - Une « démocratie de l'eau » à la recherche d'un équilibre entre dialogue et efficacité) : « Le rôle de catalyseur du comité de bassin n'a pas suffisamment joué, par exemple, pour le projet de barrage de Charlas ».*

Comme il était déjà dit dans le courrier du 14 décembre 2009, cet exemple est assez malencontreux puisque le Comité de bassin Adour-Garonne a délibéré favorablement sur le projet de Charlas dès 1996 et confirmé son engagement en 2008. Le retard pris par ce dossier est en vérité lié à la complexité des procédures de déclaration d'utilité publique et la difficulté de boucler son financement.

La Cour aurait pu tout aussi bien s'appuyer sur d'autres illustrations, desquelles elle aurait pu tirer des conclusions différentes :

- *Par exemple le cas de la Sélune, rivière du bassin Seine-Normandie, pour laquelle la CLE a voté l'arasement de deux barrages hydroélectriques qu'il n'était pas possible d'aménager pour restaurer la continuité piscicole.*
- *Par exemple la question des passes à poissons sur le Rhin où un équilibre entre hydroélectricité et continuité écologique a pu être trouvé dans un contexte pourtant difficile de discussions transfrontalières ;*
- *Ou encore celle des chlorures dans la Moselle, sujet éminemment complexe de conciliation entre enjeux territoriaux, économiques, écologiques et transfrontaliers, pour lequel c'est probablement le cadre même du Comité de bassin qui a seul permis de sortir d'un contexte de contentieux juridique.*

D'une façon générale, les larges majorités qui ont approuvé les SDAGE à l'automne 2009 montrent que des compromis ont été possibles sur de très nombreuses dispositions, sans que les éléments de débat n'aient été éludés. De plus, il conviendrait de replacer l'action des comités de bassin, échelons « intermédiaires » de la politique de l'eau, au regard de celle des commissions locales de l'eau (CLE), responsables de l'élaboration des SAGE, à qui il revient de faire émerger les compromis réellement « locaux ».

RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Le rapport public annuel de la Cour des comptes évoque « La gestion durable de l'eau et ses outils » en soulignant notamment une action répressive insuffisante et mal suivie ainsi qu'une coordination insuffisante entre des acteurs dispersés.

Le ministère de la justice et des libertés tient à affirmer que la protection de l'environnement constitue un enjeu social et contemporain majeur qui se judiciarise comme l'a illustré l'adoption le 19 novembre 2008 de la directive 2008/99/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

En matière de répression des atteintes à l'environnement et notamment de pollution des eaux, les instructions générales de politique pénale exprimées par le ministre de la justice et des libertés dans la circulaire du 1er novembre 2009 rappellent les orientations fixées par la circulaire du Garde des Sceaux du 23 mai 2005 à savoir la nécessité pour

les parquets d'entreprendre des poursuites pénales adaptées et proportionnées aux atteintes perpétrées à l'environnement et aux dommages qui en résultent.

La dépêche du ministère de la justice et des libertés du 22 août 2007 rappelle les axes de mise en œuvre de la police de l'eau tels qu'exprimés par la circulaire du 14 mai 2007 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et préconise en outre l'organisation de réunion périodiques entre les parquets et les services concernés afin notamment d'examiner la bonne mise en œuvre de la transaction pénale, mais également la tenue de réunions annuelles avec les parquets généraux afin de présenter le bilan de l'activité des services de l'eau et d'en accroître l'efficacité.

Dans le même sens, concernant la teneur en nitrates des eaux brutes de certains bassins versants en Bretagne, le protocole signé le 13 mars 2009 entre le préfet de la région Bretagne et le parquet général près la Cour d'appel de Rennes, prévoit, outre la mise en œuvre d'une réponse pénale graduée, des réunions semestrielles pour assurer le suivi du traitement des procès-verbaux transmis aux parquets dans le cadre de ce contentieux. Se référant à ces informations précises sur les réponses judiciaires efficaces entreprises dans ce domaine, le ministère de la justice et des libertés continue, avec ses partenaires des autres départements ministériels, à renseigner précisément et régulièrement la commission européenne sur celui-ci.

Par ailleurs, le ministère de la justice et des libertés a engagé, en liaison avec le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le développement d'un outil informatique d'assistance à la rédaction des procès-verbaux de police de l'eau autorisant en outre un suivi uniformisé de ceux-ci quel que soit le service rédacteur.

Cet instrument permettra, par la mise en place d'une numérotation commune des procédures, d'en connaître les suites, qu'il s'agisse de poursuites devant le tribunal ou de mesures alternatives (paiement d'une amende forfaitaire, mise en œuvre d'une transaction pénale …). Par ailleurs, les classements sans suites seront rendus totalement résiduels par l'optimisation de la qualité des procédures soumises à l'appréciation de l'autorité judiciaire.

La mise en place de ce projet s'accompagnera d'instructions qui fixeront des objectifs quantitatifs aux services chargés du contrôle, sur les thèmes prioritaires (nitrates, assainissement, préservation des milieux aquatiques les plus fragiles, respect des restrictions d'usage en période de crise), et proposeront les modalités des suites à donner par type

d'infraction constatée. L'objectif est de tendre vers une suite systématique à tout constat d'une infraction, que cette suite soit administrative ou judiciaire.

Ainsi, la tendance croissante observée par le casier judiciaire national en matière d'infractions ayant donné lieu à condamnation concernant les déversements de substances nuisibles dans les eaux souterraines, superficielles ou de la mer (infraction prévue et réprimée par l'article L. 216-6 du code de l'environnement) va s'amplifier.

Enfin, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit dans son article 102 d'autoriser le gouvernement à légiférer par ordonnance afin de simplifier et d'harmoniser le dispositif existant en matière de police de l'environnement (il existe actuellement 25 polices spéciales de l'environnement, mobilisant plus de 70 corps techniques ou services de l'Etat). Cette perspective vise encore à poser les bases nécessaires à un pilotage efficace des actions de contrôle en matière de police de l'eau et à satisfaire ainsi les exigences communautaires dans ce domaine.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'insertion de la Cour des comptes sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau» contient un constat qui semble largement partagé par les acteurs de cette politique.

La Cour met en évidence que les résultats obtenus à ce jour sont en deçà des ambitions, notamment les obligations attachées à l'application des directives communautaires avec en premier lieu la directive-cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 imposant aux Etats membres un « bon état » des eaux dès 2015.

En premier lieu, le constat formulé par la Cour « n'invalide pas les principes et les valeurs sur lesquelles repose la politique de l'eau, comme la décentralisation et la mutualisation ».

Si les instruments de la politique de l'eau ne sont pas remis fondamentalement en cause, sous réserve d'ajustements rendus nécessaires, l'amélioration de l'efficacité des acteurs, avec au premier chef les agences de l'eau, est pointée.

Cela passe pour la Cour par une responsabilisation accrue des agences, la définition plus fine d'objectifs, une évaluation réelle des actions et des subventions conditionnées par l'obtention de résultats environnementaux.

L'insertion met en évidence le retard pris par la France, comme par d'autres Etats membres, dans le respect de la directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU) qui faisait obligation aux Etats membres de traiter les eaux usées des agglomérations.

La France vient d'être renvoyée par la Commission européenne devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) pour non-conformité avec la directive ERU, selon un communiqué de l'exécutif européen du 20 novembre 2009.

La Cour précise que les choix opérés par les collectivités n'ont pas été véritablement encadrés par l'Etat qui porte ainsi une responsabilité dans le retard pris par la France dans la mise en œuvre de la directive, les services déconcentrés de l'Etat ne faisant pas usage ou tardivement des pouvoirs de police dont ils disposaient.

L'attentisme des agences et la coordination insuffisante entre les services de l'Etat figurent sans nul doute parmi les raisons des retards constatés.

Il faut toutefois noter que le plan gouvernemental d'action lancé en 2007 a pris en compte la situation et que celui-ci a été assorti de prescriptions très strictes : mise en demeure des collectivités non conformes, obligation de contractualiser avec les agences de l'eau, nécessité de prévoir un calendrier ainsi qu'un plan de financement précis, consignation des fonds nécessaires auprès des collectivités locales qui ne satisfont pas à leurs obligations.

Sa mise en œuvre sous la responsabilité du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, avance à ce jour rapidement, la France s'étant ainsi engagée auprès de la Commission européenne à mettre aux normes l'ensemble des stations d'épuration des agglomérations non conformes d'ici 2011, en fonction des délais techniquement réalisables.

La Cour indique enfin que la politique de l'eau est soumise, en vertu des directives européennes, à des obligations de résultats, assorties de sanctions pécuniaires qui ne pèsent que sur l'Etat. Le Gouvernement avait réfléchi à l'élaboration d'un projet de texte législatif élargissant le champ d'application de l'actuel L. 1511-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) à l'ensemble des condamnations pécuniaires de l'Etat résultant des manquements des collectivités territoriales.

Ce projet de texte aurait visé à ce que les sanctions pécuniaires ne pèsent pas sur l'Etat seul quand les collectivités sont à l'origine des retards se traduisant par de lourdes condamnations financières.

Cette réflexion devra être poursuivie dans le cadre d'un dialogue interministériel.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La Cour fait le constat des échecs passés de la gestion de l'eau en France en rappelant notamment l'application des directives « Nitrates » et « Eaux résiduaires urbaines » (ERU).

Je partage dans leur ensemble le diagnostic et les analyses de la Cour et souhaite apporter des précisions sur trois points.

1. Une action réglementaire mieux coordonnée et plus efficace de la police de l'eau est nécessaire

La Cour constate des lacunes dans l'action répressive de la police de l'eau (baisse du nombre de sanctions administratives, sanctions peu dissuasives). Elle estime que la coordination des différents services impliqués dans la police de l'eau reste insuffisante malgré la mise en place des missions interservices de l'eau (MISE). Enfin, elle souligne un manque de coordination entre le levier réglementaire de la politique de l'eau (police de l'eau) et le levier financier (aides octroyées par les agences de l'eau).

Je partage cette analyse. Pour que les objectifs de bon état des eaux que s'est fixés la France soient crédibles, les incitations financières auprès des collectivités et des usagers devraient être améliorées et plus sélectives. Les outils de contrôle et de sanctions doivent également être efficaces et coordonnés. C'est pourquoi le rapprochement des polices de l'environnement (ONEMA, ONCFS, services déconcentrés) engagé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) doit être poursuivi et renforcé. Les services de police de l'eau au niveau départemental sont actuellement dispersés : en mutualisant leurs moyens et en coordonnant leurs interventions, l'Etat doit pouvoir améliorer l'efficacité de son action.

2. L'évaluation économique et environnementale des aides octroyées par les agences de l'eau est indispensable et doit permettre de définir des critères de sélectivité pour les interventions des agences

La loi confère une grande autonomie financière aux agences de l'eau puisque celles-ci perçoivent l'intégralité du produit des redevances instituées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006. Cette autonomie doit avoir pour contrepartie la mise en place d'une évaluation économique et environnementale de leurs interventions. Cette évaluation doit se faire selon des critères communs à l'ensemble des agences.

Par ailleurs, pour optimiser l'emploi des recettes issues de la fiscalité sur l'eau, la Cour rappelle la nécessité de renforcer la sélectivité des aides des agences. Je partage cette analyse : les effets d'aubaine doivent être évités et la logique de guichet abandonnée.

3. Les agences de l'eau et l'ONEMA doivent accélérer la mutualisation de leurs fonctions supports

La Cour constate que les synergies entre agences de l'eau n'ont pas été suffisamment exploitées. Actuellement, il n'y a pas d'outil commun de gestion des redevances ni de partage des coûts des fonctions supports.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé d'accélérer la mutualisation des fonctions supports ainsi que des actions d'études et de communication entre les agences de l'eau et l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Ce travail permettra d'optimiser les dépenses de fonctionnement des agences et de l'ONEMA et conduira à une meilleure maîtrise du plafond d'emplois de ces établissements. Ce chantier doit constituer l'une des priorités des trois prochaines années. Il fera l'objet d'une évaluation régulière de façon à s'assurer de l'effectivité des changements préconisés.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous avez appelé mon attention sur l'insertion pourtant sur « Les instruments de la gestion durable de l'eau » destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes.

J'ai l'honneur de vous faire part des éléments de réponse suivants.

Je souhaite tout d'abord souligner que les conclusions tirées des contrôles réalisés sur la mise en œuvre de la police de l'eau et l'action des agences de l'eau, politiques relevant de la compétence du ministère chargé de l'écologie, ne devraient pas être généralisées au « modèle français de gestion de l'eau. Il convient en effet de prendre en compte l'ensemble des actions menées dans le cadre d'autres politiques qui contribuent à améliorer la gestion de l'eau en France.

C'est en particulier le cas de plusieurs initiatives récentes impliquant fortement le monde agricole, qui témoignent de la volonté politique de concilier production agricole et préservation de l'environnement.

La loi n° 2006-1776 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) introduit ainsi des dispositions d'intérêt majeur pour la gestion tant quantitative que qualitative des eaux. Elle ne saurait être réduite à la seule question de la fixation des redevances.

La politique agricole commune intègre de nombreuses composantes environnementales dont les mesures du second pilier et la conditionnalité des aides, qui ont été renforcées à l'occasion du bilan de santé.

Les lois d'application du Grenelle de l'environnement comprenant des mesures ambitieuses, comme celles relatives à la généralisation des bandes enherbées le long des cours d'eau, la préservation des zones humides et la protection des captages.

Le plan Objectif Terres 2020, pour un nouveau modèle agricole français, annoncé par le Président de la République à Daumeray (Maine-et-Loire) et présenté le 19 février dernier par Michel Barnier, souligne, parmi les 5 défis que doit relever l'agriculture, la nécessité de « mieux utiliser une eau qui se raréfie » et de « contribuer à la restauration du bon état écologique des eaux ».

Le plan Ecophyto 2018, le plan de développement de l'agriculture biologique ou encore la certification environnementale des exploitations agricoles, traduisent de manière opérationnelle ces objectifs. Ils contribuent à l'atteinte des objectifs de la directive cadre sur l'eau.

Il me semblerait également utile d'insister davantage, au-delà des actions de police judiciaire et de répression, sur la mise en œuvre de la réglementation en tant que police administrative pour laquelle les services déconcentrés de l'État développent sous l'autorité des préfets une action importante qui mérite d'être soulignée.

C'est en particulier le cas pour la mise en œuvre de la directive « nitrates » (directive 91/676/CEE à distinguer de la directive 75/440/CEE concernant la qualité requise des eaux superficielles à la production d'eau alimentaire) pour laquelle un important dispositif réglementaire est en place, comme en témoignent les différents zonages existants et les mesures qui leur sont associées.

Le contentieux en cours en Bretagne au titre de la directive 75/440/CEE met certes en lumière les difficultés rencontrées dans certains départements français, comme cela a été et reste le cas dans de nombreux autres pays européens, pour atteindre les objectifs de la directive « nitrates » et de la directive cadre sur l'eau. Il ne doit cependant pas occulter d'autres résultats plus positifs, comme la baisse de la consommation en engrais azotés, l'amélioration des concentrations en eaux superficielles dans l'Ouest de la France ou les forts investissements réalisés par les éleveurs afin de répondre aux nouvelles normes communautaires.

Une autre illustration de l'importance du cadre réglementaire portant sur les élevages est donnée par la réglementation des installations classées pour l'environnement, valant transposition de la directive européenne IPPC et imposant des seuils beaucoup plus stricts aux élevages français que ceux imposés au niveau communautaire.

Concernant les redevances redéfinies par la LEMA, l'activité agricole est directement concernée tant pour la gestion quantitative (redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, redevance pour prélèvements sur la ressource en eau) que qualitative (redevance pour pollution de l'eau concernant les élevages et redevances pour pollutions diffuses). Le recours à ces redevances constitue un outil important, mais il convient de ne pas sous-estimer le rôle de l'action réglementaire. En effet, il ne faut pas attendre des redevances une efficacité qu'elles ne sont pas en mesure d'avoir seules dans certains domaines.

Concernant les pratiques d'irrigation, le choix a ainsi été fait de privilégier le recours à l'instrument réglementaire, qui est apparu techniquement et politiquement plus adapté que la fixation d'un niveau de redevance qui devrait être modulé finement dans le temps et l'espace, et qui, pour être dissuasif, devrait être fortement relevé.

Ce choix s'est traduit par le système actuel d'autorisations de prélèvement délivrées par le Préfet et il est confirmé par la mise en place en 2010 des organismes uniques issus de la LEMA auxquels seront alloués des volumes uniques pluriannuels de prélèvement d'irrigation adaptés aux nouveaux objectifs des SDAGE, et qui devront établir des plans de répartition entre les irrigants de leur périmètre. Le levier financier dont disposait l'État sur le financement des ouvrages hydrauliques a quant à lui été supprimé par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La question du coût des mesures environnementales est par ailleurs cruciale car la mise en œuvre des mesures de préservation de la ressource en eau ne peut être déconnectée de la réalité socio-économique des exploitations agricoles. Il convient en particulier de veiller à ce que les mesures envisagées pour lutter contre certaines menaces portant sur la ressource en eau ne soient pas contreproductives vis-à-vis d'autres objectifs environnementaux ou vis-à-vis de la préservation de notre modèle agricole, notamment dans le contexte d'échanges commerciaux dont les règles peinent à prendre en compte certaines distorsions de concurrence.

Ainsi, la conciliation des objectifs de production agricole et de préservation de l'environnement soulève des questions qui dépassent très largement la confrontation d'intérêts divergents. Elle implique des évolutions des mentalités de certains acteurs du monde agricole, mais également des attentes de consommateurs et des citoyens vis-à-vis de l'agriculture. Elle nécessite également d'approfondir les travaux de recherche ou les alternatives agronomiques à certaines pratiques. C'est en ce sens que le plan Ecophyto 2018, loin de se limiter à la simple interdiction des molécules les plus dangereuses, s'appuie en particulier sur l'ambitieuse étude Ecophyto R&D et propose des actions permettant d'accompagner tous les acteurs concernés vers des pratiques plus économes en produits phytosanitaires.

Enfin, il me semble essentiel de continuer à utiliser pleinement l'ensemble des leviers de l'action publique et notamment les mesures incitatives qui, malgré les difficultés inhérentes aux démarches volontaires, sont fondamentales pour accompagner ces changements profonds.

Notre action, pour volontariste qu'elle soit, se doit de rester pragmatique : c'est sous contrainte économique, budgétaire, sociologique, qu'il nous faut progresser sur le chemin de cette nécessaire conciliation de la production agricole et de la protection de la ressource en eau.

Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

A - L'activité des juridictions financières

1 - La Cour des comptes

Rapports déposés devant les chambres de la Cour

	Nombre de rapports déposés		
	2007	**2008**	**2009**
Contrôle juridictionnel (toutes phases)	358	315	289
Contrôle de gestion, audit et évaluation (toutes phases)	670	704	850
Certification des comptes de l'État	87	166	98
Certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale	30	16	16
TOTAL GENERAL	**1 145**	**1 201**	**1253**

Les publications et communications au Parlement (*)

	2007	**2008**	**2009**
Rapport public annuel (nombre d'insertions classiques + de suivi)	1 (26+38)	1 (27+38)	1 (28+32)
Rapports publics thématiques	7	5	7
Rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique	4	1	6
Rapports sur la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, les perspectives des finances publiques et les comptes	5	5	5
Communications au Parlement (art. 58-2 et 58-6 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)	15	16	11

** La liste exhaustive des publications et communications figure page 671 et sqq.*

Les communications administratives de la Cour des comptes

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2005	2006	2007	2008	2009
Cour	Référés	31	31	38	42	44
	Communications du Procureur Général (CPG)	45	51	52	38	27
	Lettres du président	261	266	220	246	278
	Rapports particuliers	31	34	17	27	25
	SOUS-TOTAL	**368**	**382**	**327**	**353**	**374**
CRTC	CPG demandées par les CRTC	30	21	22	21	12
Affaires pénales	Transmises par la Cour	2	7	3	2	4
	Transmises par les CRTC	29	21	28	21	21
	TOTAL GENERAL	**429**	**431**	**380**	**397**	**411**

Les différents types de communication :

Référés : Communication adressée par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour attirer son attention sur des erreurs, des irrégularités, des dysfonctionnements constatés lors de l'examen des comptes et de la gestion et lui suggérer les moyens d'y remédier et d'améliorer la gestion.
Communications du Procureur général (CPG) : Communications adressées par le Procureur général, à la demande des présidents de chambre, aux directeurs et chefs de service des organismes contrôlés, leur signalant des irrégularités dans la gestion financière
Lettres du président : Document contenant les observations arrêtées par une formation délibérante et transmise à une autorité sous la signature d'un président de chambre de la Cour des comptes
Rapports particuliers : Rapport dans lequel la Cour expose ses observations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2005	2006	2007	2008	2009
Ordonnances*	-	-	-	-	97
Arrêts	321	280	347	390	147
Dont :					
Arrêts d'appel	33	31	56	42	31
Amendes	3	1	0	1	0
Gestion de fait	10	14	14	16	9
Arrêts de débet	38	33	45	39	20

* L'ordonnance, acte juridictionnel pris par le président d'une formation de jugement, a été introduit par la loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008. Elle décharge le comptable de sa gestion après que le ministère public n'a relevé aucune charge contre lui (article L.142-1 du CJF) et lui donne, le cas échéant, quitus de sa gestion si celle-ci est terminée.

***

2 - Les activités internationales de la Cour et des CRC

	Nombre de rapports produits			
	2006	2007	2008	2009
Commissariat aux comptes d'organisations internationales*	**34**	**28**	**38**	**50**

* En 2009, les mandats de commissariat aux comptes concernaient : l'ONU, l'UNESCO, l'OACI, Interpol, l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation mondiale du tourisme, l'organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMESAT) et l'OCDE.

Les chambres régionales et territoriales des comptes

Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	159	129	114	49	108
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	142	115	112	146	116
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	103 *	84	70	33	43
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	143	119	101	148	112
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	326	283	225	175	180
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411 du CGCT) -Saisines		10	17	6	7
Autres saisines			4	12	11
Total des saisines	**873**	**740**	**643**	**569**	**577**
Total des avis (1er et 2ème stade)	986	825	648	660	640

** Dont 21 à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire au titre de l'article L.1612.13 du CGCT, qui prévoit qu'en cas d'absence de transmission du compte administratif au représentant de l'Etat dans le département, celui-ci saisit la CRC du plus proche budget voté par la collectivité territoriale concernée.*

Jugement des comptes

La loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a modifié la procédure de jugement des comptes qu'ils soient patents ou de fait. En l'absence de charge retenue par le ministère public, le comptable est déchargé par ordonnance. En revanche, si le ministère public prend un réquisitoire s'ouvre une phase contentieuse qui donne lieu à un jugement, qui peut être à charge ou non. Du fait de ce changement de procédure, le tableau ci-après rend compte des seules données 2009 en distinguant les cas d'application de l'ancienne procédure présentés entre parenthèses.

Données provisoires au 08/01/2010

	Nombre de jugements délibérés	**Nombre de débets**	**Nombre d'ordonnances signées[295]**	**Nombre de réquisitoires**
ALSACE	27 (20)	36(21)	86	13
AQUITAINE	5 (3)	6 (3)	309	10
AUVERGNE	32 (28)	34 (33)	110	23
BOURGOGNE	14(14)	2 (2)	56	6
BRETAGNE	46 (39)	51 (42)	404	30
CENTRE	19 (16)	6 (2)	279	14
CHAMPAGNE ARDENNE	16 (16)	16 (16)	305	9
CORSE	19 (19)	22 (22)	4	10
FRANCHE COMTE	8 (7)	5 (4)	168	4
ILE-DE-FRANCE	119(107)	75(64)	435	69
LANGUEDOC-ROUSSILLON	11 (9)	9 (6)	141	15
LIMOUSIN	4 (1)	6 (5)	10	7
LORRAINE	15 (10)	18 (9)	67	11
MIDI-PYRENEES	23 (23)	25 (25)	434	10
NORD-PAS-DE-CALAIS	18 (11)	21 (15)	259	18
BASSE-NORMANDIE	23(21)	8(1)	141	5
HAUTE-NORMANDIE	38(38)	11 (11)	251	12
PAYS - DE - L A- LOIRE	14 (11)	14 (10)	188	12
PICARDIE	23 (17)	7 (3)	335	17
POITOU CHARENTES	7 (6)	4 (3)	303	6
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	83(67)	89(61)	179	30
RHONE-ALPES	19 (18)	4 (2)	137	11
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	11(10)	9(8)	11	7
LA REUNION	1 (0)	0	46	6
NOUVELLE CALEDONIE	1(0)	1(1)	13	0
POLYNESIE FRANCAISE	0	0	0	0
TOTAL	**596 (512)**	**479 (369)**	**4 666**	**353**

295) Il est à noter que 18 ordonnances ont été signées avant la mise en œuvre de la nouvelle procédure, en application de l'article 34 de la loi du 28 octobre 2008.

Examens de la gestion et interventions administratives des CRTC
Répartition par catégorie de destinataires

	2005	2006	2007	2008	2009
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ Collectivités territoriales					
- Rapports d'observations définitives	303	291	298	274	278
- Autres interventions administratives	125	124	124	89	127
♦ Établissements publics locaux					
- Rapports d'observations définitives	217	214	189	175	205
- Autres interventions administratives	90	113	113	74	76
♦ Établissements publics spécialisés					
- Rapports d'observations définitives	111	109	129	143	101
- Autres interventions administratives	58	68	49	65	61
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique					
♦ Sociétés d'économie mixte					
- Rapports d'observations définitives	41	34	43	34	28
- Autres interventions administratives	8	6	6	5	10
♦ Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier					
- Rapports d'observations définitives	45	65	38	57	43
- Autres interventions administratives	11	26	9	21	22
Total rapports d'observations définitives	**717**	**713**	**706**	**683**	**655**
Total autres interventions administratives	**292**	**337**	**301**	**254**	**296**

Activité de chacune des CRTC en 2008 et 2009

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Rapports d'observations définitives	
	2008	**2009**	**2008**	**2009**
ALSACE	0	2	15	21
AQUITAINE	33	35	58	48
AUVERGNE	32	12	14	4
BOURGOGNE	23	24	23	6
BRETAGNE	16	20	25	39
CENTRE	17	20	41	25
CHAMPAGNE ARDENNE	22	10	18	16
CORSE	19	25	8	9
FRANCHE COMTE	38	12	12	15
ILE-DE-FRANCE	31	41	64	71
LANGUEDOC-ROUSSILLON	44	36	14	22
LIMOUSIN	11	7	15	15
LORRAINE	19	19	50	44
MIDI-PYRENEES	39	46	21	26
NORD-PAS-DE-CALAIS	37	25	22	27
BASSE-NORMANDIE	6	8	22	12
HAUTE-NORMANDIE	16	23	16	28
PAYS - DE - L A- LOIRE	18	7	51	43
PICARDIE	9	10	25	17
POITOU CHARENTES	19	27	30	18
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	38	33	36	39
RHONE-ALPES	41	36	51	73
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	106	117	11	7
LA REUNION	25	37	12	16
NOUVELLE CALEDONIE	1	5	18	9
POLYNESIE FRANCAISE	0	3	11	5
TOTAL	**660**	**640**	**683**	**655**

B - Le personnel des juridictions financières

1 – La Cour des comptes

Évolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2005	2006	2007	2008	2009
Premier président	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	8	8	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	4	3	4	4
Avocats généraux	3	4	4	4	5
Personnels de contrôle					
Conseillers maîtres (1)	116	118	123	127	145
Conseillers référendaires	76	75	76	73	62
Auditeurs	20	18	15	16	16
Rapporteurs à temps plein	60	65	65	65	66
Assistants	70	75	66	64	66
Experts et inspecteurs de certification (2)		24	37	40	43
Total agents	342	375	382	385	398
Rapporteurs à temps partiel	33	25	23	18	19
Total personnels de contrôle	375	400	405	**403**	**417**
Personnels administratifs					
Personnels administratifs	259	257	266	262	273
Total Cour des comptes	**634**	**657**	**671**	**665**	**690**

(1) Y compris les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire

(2) Contractuels recrutés en 2006 pour la certification

Position administrative des magistrats de la Cour des comptes

Position	Effectif
En service à la Cour des comptes (*)	232
Détaché dans les fonctions de Président et de vice-président de chambre régionale ou territoriale des comptes	27
Mis à disposition auprès d'une administration	2
Détachés dans une administration ou un organisme public	105
En disponibilité	36
Hors cadre	4
Total	**406**

(*) Y compris le Premier président, le Procureur général.et les présidents de chambre

2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

Évolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Présidents et vice-président	27	27	27	27	27
Personnels de contrôle					
Magistrats	340	331	324	331	320*
Rapporteurs	4	3	4	4	2
Assistants	338	334	345	332	326
Total personnels de contrôle	**682**	**668**	**673**	**667**	**648**
Personnels administratifs	472	463	439	455	459
TOTAL CRTC	**1154**	**1131**	**1112**	**1122**	**1107**

** dont 255 magistrats de CRTC, 1 magistrat non affecté et 64 fonctionnaires détachés dans ce corps*

Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Présidents de section	54
Premiers conseillers	329 **(1)**
Conseillers	26

(1) dont 2 fonctionnaires mis à disposition auprès des CRC et 1 magistrat non affecté.

Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

	Effectif au 31 décembre 2009
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	258 **(1)**
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF)	64
Mis à disposition de la Cour des comptes	4
Mis à disposition auprès d'une administration	0
Détachés dans une administration ou un organisme public **(2)**	72
En disponibilité	8
Hors cadre	3
Total	**409**

(1) dont 2 fonctionnaires mis à disposition auprès des CRC et 1 magistrat non affecté.

(2) dont 9 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes.

Répartition des effectifs par chambre au 31 décembre 2009
(Hors président de CRTC)

Chambres	1 Effectif réel de magistrats et rapporteurs non magistrats	2 Assistants de vérification	3 Agents adminis-tratifs	4 Total de 1-2-3
ALSACE	10	10	14	**34**
AQUITAINE	19	17	21	**57**
AUVERGNE	8	9	16	**33**
BOURGOGNE	10	10	18	**38**
BRETAGNE	16	17	20	**53**
CENTRE	12	13	19	**44**
CHAMPAGNE ARDENNE	8	7	14	**29**
CORSE	4	6	12	**22**
FRANCHE COMTE	4	7	13	**24**
ILE-DE-FRANCE	47	46	40	**133**
LANGUEDOC-ROUSSILLON	13	13	18	**44**
LIMOUSIN	5	4	13	**22**
LORRAINE	15	14	18	**47**
MIDI-PYRENEES	14	14	22	**60**
NORD-PAS-DE-CALAIS	22	18	24	**64**
BASSE-NORMANDIE	6	9	13	**28**
HAUTE-NORMANDIE	8	9	15	**32**
PAYS–de–la–LOIRE	18	17	21	**56**
PICARDIE	9	8	14	**31**
POITOU CHARENTES	7	9	13	**29**
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	21	22	27	**70**
RHONE-ALPES	25	27	32	**84**
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	8	7	15	**30**
LA REUNION	5	6	12	**23**
NOUVELLE CALEDONIE	3	3	4	**10**
POLYNESIE FRANCAISE	4	4	3	**11**
TOTAL	**321**	**326**	**451**	**1098**

Les moyens financiers

Évolution des dépenses des juridictions financières

(Crédits de paiement en M€)

	Dépenses		
	2007 (chiffres définitifs)	**2008 (chiffres définitifs)**	**2009 (chiffres provisoires au 08/01/2010)**
Dépenses de personnel (Titre 2)	**146,44**	**154,60**	**161,86**
- dont rémunérations nettes	*67,92*	*69,10*	*70,70*
- dont indemnités	*35,15*	*38,12*	*40,05*
- dont cotisations et prestations sociales	*43,37*	*47,38*	*51,11*
Dépenses de fonctionnement (titre 3)	**23,05**	**27,82**	**26,48**
- dont informatique	*1,90*	*2,96*	*3,44*
- dont matériel et fonctionnement	*21,15*	*24,86*	*23,04*
Dépenses d'investissement (titre 5)	**3,66**	**8,89**	**10,88**
Dépenses d'intervention (titre 6)	**0,02**	**0,02**	**0,02**
Total hors titre 2	**26,73**	**36,73**	**37,38**
TOTAL DEPENSES (titre 2 et hors titre 2)	**173,17**	**191,33**	**199,24**

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1er janvier 2007

*** Rapport public annuel (février 2009)**

*** Rapport public annuel (février 2008)**

*** Rapport public annuel (février 2007)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux » (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)