

# **RAPPORT PUBLIC ANNUEL**

## **1<sup>ère</sup> partie : observations des juridictions financières**

<i>Délibéré.....</i>	<i>III</i>	
<b>Chapitre I – Situation des finances publiques.....1</b>		
	<b>Rapport</b>	<b>Réponses</b>
<i>Les finances publiques dans la crise.....</i>	3	19
<b>Chapitre II – Services de l'Etat et organismes publics.....25</b>		
	<b>Rapport</b>	<b>Réponses</b>
<i>L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat.....</i>	27	53
<i>La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat.....</i>	55	75
<i>Les cessions de biens immobiliers de prestige par France Domaine.....</i>	83	102
<i>L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire.....</i>	107	125
<i>La gestion du GIP « Dossier médical personnel ».....</i>	135	148
<i>L'Institut Géographique National : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective.....</i>	153	166
<i>L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale.....</i>	177	189
<i>L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : une agence aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile.....</i>	199	205
<i>Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités.....</i>	215	234
<i>L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels.....</i>	237	247
<b>Chapitre III – Secteur local.....251</b>		
	<b>Rapport</b>	<b>Réponses</b>
<i>Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt.....</i>	253	278
<i>Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales.....</i>	281	303

	<b>Rapport</b>	<b>Réponses</b>
<i>Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris.</i>	315	327
<i>Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard).....</i>	347	358
<i>La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime « Dieppe-Newhaven ».....</i>	363	375
<b>Chapitre IV – Politiques publiques.....</b>		<b>385</b>
	<b>Rapport</b>	<b>Réponses</b>
<i>Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier.....</i>	387	419
<i>La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée.....</i>	439	462
<i>L'Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport.....</i>	477	502
<i>La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels.....</i>	507	519
<i>Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction.....</i>	521	545
<i>Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés.....</i>	563	586
<i>La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre.....</i>	603	622
<i>Les politiques de soutien à la parentalité.....</i>	631	638
<i>L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations.....</i>	645	669
<i>Les industries d'armement de l'État.....</i>	685	703
<i>La fin de l'exploitation charbonnière.....</i>	711	726
<i>L'audiovisuel extérieur.....</i>	729	747
<b>Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières.....</b>	<b>763</b>	

### 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.

Les observations les concernant ont également été communiquées aux personnes morales de droit privé et aux personnes physiques intéressées ; il a été tenu compte, quand il y avait lieu, de leurs réponses.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, présidents de chambre, Mme Bazy Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Carrez, Sallois, Hernandez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, Mayaud, Hourri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Camoin, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Ritz, Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Cazala, Gauron, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Morin, Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Lévy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Tournier, Vermeulen, Raséra, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Davy de Virville, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbé, Pétel, Mme Camby, MM. Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Meurice, MM. Rabaté, Doyelle, Ory Lavollée, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mmes Saliou, Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Levallois, MM. Zérah, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Baccou, Schwarz, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, Limodin, André, Cadet, Blanc, Péliissier, conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

\*\*\*

N'ont pas pris part aux délibérations :

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

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire* » ;

Mme Moati, conseillère maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels* » ;

Mme Ulmann, conseillère maître, en ce qui concerne l'insertion « *Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris* » ;

M. Piolé, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)* » ;

MM. Moulin et Vachia, conseillers maîtres, en ce qui concerne l'insertion « *Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier* » ;

Mme Seyvet, conseillère maître et M. Pélissier, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre* » ;

M. Gleizes, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « *Les industries d'armement de l'État* » ;

M. Ganser, conseiller maître et M. Schwarz, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *L'audiovisuel extérieur* ».

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

M. Beysson, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La gestion de Météo France* » ;

M. Hourri, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *La gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations dans sa fonction d'investisseur institutionnel en actions de sociétés cotées* » ;

M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « *Les personnels des établissements publics de santé* ».

\*\*\*

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

Fait à la Cour, le 22 janvier 2009.

Chacune des soixante 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) ou territoriale (CTC) 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 dont les vingt-huit insertions publiées dans ce fascicule et les trois insertions publiées dans le chapitre III du second fascicule constituent la synthèse :

#### Les finances publiques dans la crise

*M. Alventosa, conseiller maître ;*  
*M. Monier, conseiller maître ;*  
*M. Morin, conseiller maître ;*  
*M. Ecalte, conseiller référendaire ;*  
*M. Ravalet, conseiller référendaire.*

#### L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat

*M. Monier, conseiller maître ;*  
*Mme Saliou (Monique), conseillère maître.*

#### La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat

*M. Monier, conseiller maître ;*  
*M. Ravalet, conseiller référendaire ;*  
*Mme Baillion, rapporteure.*

#### Les cessions de biens immobiliers de prestige par France-Domaine

*M. Monier, conseiller maître ;*  
*M. Lion, conseiller référendaire.*

#### L'institut national du cancer (INCa) : une remise en ordre à faire

*M. Gillette, conseiller maître.*

La gestion du GIP « Dossier médical personnel »

*M. Gillette, conseiller maître.*

L'Institut géographique national : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective

*M. Fosseux, conseiller référendaire ;*

*Mme Thiard, auditrice.*

L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale

*M. Bayle, conseiller maître ;*

*Mme Malégat Mély, conseillère maître ;*

*Mme Briguët, conseillère maître ;*

*M. Machard, conseiller référendaire ;*

*Mme Chapuis –Nenny, rapporteure.*

L'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile

*M. Gleizes, conseiller maître en service extraordinaire ;*

*M. Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire.*

Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités

*M. Monier, conseiller maître*

*Mme Vergnet, conseillère référendaire ;*

*Mme Verfaillie-Heyraud, rapporteure ;*

*M. Yvetot, rapporteur.*

L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels

*M. Bille, conseiller maître en service extraordinaire ;*

*Mme Démier, conseillère référendaire.*

Les risques pris par les collectivités territoriales et des établissements publics locaux en matière d'emprunt

*M. Levionnois, Président de section (CRC d'Ile-de-France) ;*  
*M. Hernu, président de section (CRC du Nord-Pas-de-Calais) ;*  
*M. Larue, président de section (CRC de Corse) ;*  
*M. Blondel, auditeur (Cour des comptes) ;*  
*M. Barbaste, conseiller (CRC de Rhône-Alpes) ;*  
*M. Chapard, conseiller (CRC du Nord-Pas-de-Calais).*

Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales

*Mme de Kersauson, conseillère référendaire, Présidente de la CRC des Pays-de-la-Loire ;*  
*M. Kovarcik, président de section (CRC des comptes des Pays-de-la-Loire).*

Le service public du chauffage urbain de la ville de Paris

*M. Bertucci, conseiller maître, Président de la CRC d'Ile-de-France ;*  
*M. Levionnois, président de section (CRC d'Ile-de-France) ;*  
*Mme Karine Turpin, première conseillère (CRC d'Ile-de-France) ;*  
*Mme Line Boursier, conseillère (CRC d'Ile-de-France).*

Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)

*M. Brunner, conseiller référendaire, Président de la CRC de Languedoc-Roussillon.*

La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime « Dieppe-Newhaven »

*M. Miller, conseiller référendaire, Président de la CRC de Haute-Normandie ;*  
*M. Carles, premier conseiller (CRC de Haute-Normandie).*



Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier

*M. Lefas, conseiller maître ;*  
*Mme Morell, conseillère maître ;*  
*Mme Ulmann, conseillère maître ;*  
*M. Blanc, conseiller maître en service extraordinaire ;*  
*M. Bichot, conseiller référendaire ;*  
*M. Jourdain, conseiller référendaire ;*  
*M. Debrosse, rapporteur ;*  
*Mme Montalcino, rapporteure.*

La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités,  
condition d'une autonomie assumée

*Mme Froment-Meurice, conseillère maître ;*  
*M. Barichard, conseiller référendaire ;*  
*Mme Talpain, rapporteure.*

L'Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport

*M. Duchadeuil, conseiller maître ;*  
*M. Zeller, conseiller maître en service extraordinaire ;*  
*M. Lesueur, auditeur.*

La rémunération du droit à l'image collective des sportifs  
professionnels

*M. Duchadeuil, conseiller maître ;*  
*M. Zeller, conseiller maître en service extraordinaire ;*  
*M. Lesueur, conseiller référendaire.*

Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de  
construction

*M. Frèches, conseiller maître ;*  
*M. Ténier, conseiller maître ;*  
*Mme Abrossimov, rapporteure.*

Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés

*M. Durrleman, conseiller maître ;*  
*Mme Magnier, Auditrice ;*  
*Mme Deprez-Boudier, rapporteure ;*  
*Mme Dumesnil, rapporteure.*

La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre

*M. Bayle, conseiller maître ;*  
*Mme Pailot-Bonnetat, conseillère référendaire ;*  
*M. Audouin, rapporteur.*

Les politiques de soutien à la parentalité

*M. Bayle, conseiller maître ;*  
*M. Machard, conseiller référendaire.*

L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations

*M. Ganser, conseiller maître ;*  
*M. Guibert, conseiller maître ;*  
*M. Estournet, rapporteur.*

Les industries d'armement de l'Etat

*M. Camoin, conseiller maître ;*  
*M. Vivet, conseiller maître ;*  
*M. Bousquet, rapporteur à temps partiel.*

La fin de l'exploitation charbonnière

*M. Dupuy, conseiller maître.*

L'audiovisuel extérieur

*M. Andréani, conseiller maître ;*  
*M. Lesueur, conseiller référendaire ;*  
*Mme Wirgin, auditrice ;*  
*M. Fontanel, auditeur ;*  
*Mme Charolles, rapporteure.*

**2<sup>ème</sup> partie « suites données aux observations des juridictions financières »** (chapitre III - suites données à trois rapports publics thématiques)

Bilan de l'intercommunalité en France

*M. Ganser, conseiller maître ;*  
*M. Léna, conseiller référendaire ;*  
*M. Miller, conseiller référendaire, président de la CRC de Haute-Normandie ;*  
*M. Fialon, conseiller référendaire, vice-président de la CRC d'Ile-de-France ;*  
*M. Roux, président de section ( CRC de Bretagne ) ;*  
*M. Pont, premier conseiller (CRC des Pays-de-la-Loire).*

La prise en charge des personnes âgées dépendantes

*M. Beaud de Brive, conseiller maître, président de la CRC de Midi-Pyrénées ;*  
*Mme Camiade, conseillère référendaire (Cour des comptes) ;*  
*M. Gruson, auditeur (Cour des comptes) ;*  
*M. Culaud, rapporteur (Cour des comptes) ;*  
*Mme Saint Cyr, présidente de section (CRC de Languedoc-Roussillon) ;*  
*M. Bernard (Yves), premier conseiller (CRC de Basse-Normandie) ;*  
*M. Ferru, premier conseiller (CRC de Franche Comté) ;*  
*M Gajan, premier conseiller (CRC du Centre) ;*  
*M. Gillier, premier conseiller (CRC de Basse Normandie) ;*  
*M. Monléon, premier conseiller (CRC de Rhône-Alpes) ;*  
*M. Pages, premier conseiller (CRC de Midi-Pyrénées).*

Les personnels des établissements publics de santé

*M. Fetet, auditeur.*

# **Chapitre I**

## **Situation des finances publiques**

## Les finances publiques dans la crise

---

### PRESENTATION

---

*Dans son rapport de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné que des risques importants pesaient sur la réalisation des objectifs de déficit du gouvernement pour 2008 et les années suivantes. Elle estimait improbable le retour à l'équilibre annoncé alors pour 2012. L'ampleur de la crise qui a éclaté à la fin de l'été 2008 aggrave très fortement ce constat même s'il est encore trop tôt pour apprécier la situation à fin 2008 avec suffisamment de recul.*

*Il reviendra à la Cour d'examiner dans les prochains mois le coût et l'impact des mesures récemment décidées pour soutenir l'activité. Elle se prononcera dès mai prochain sur le traitement de ces opérations dans les comptes de l'Etat, à l'occasion de leur certification, et sur leurs premiers effets budgétaires, dans le cadre de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaires. Elle publiera aussi en juin un diagnostic général et des recommandations sur la situation d'ensemble et les perspectives des finances publiques.*

*Dans la période actuelle d'incertitude macroéconomique, la conduite des finances publiques est devenue encore plus difficile. Les dépenses et recettes publiques représentant la moitié du PIB, l'Etat peut néanmoins avoir un rôle éminent de « réducteur d'incertitudes » en indiquant aux acteurs économiques le cap qu'il donne aux finances publiques et les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour l'atteindre.*

*Dans les développements qui suivent, la Cour vise à éclairer les conditions de ce pilotage, sur la base des données disponibles au 22 janvier 2009 et à indiquer des repères à suivre dans le contexte de la politique choisie. Un pilotage clair et adapté des finances publiques est en effet l'une des conditions de la confiance des agents économiques et donc du redémarrage de la croissance.*

---

## **I - Une forte augmentation de la dette et des déficits publics**

Le principe d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, que la Cour avait soutenu dans son rapport de juin dernier, est désormais inscrit dans la Constitution et une première loi était examinée et devait être adoptée fin janvier 2009<sup>1</sup>, pour la période 2009-2012. La dégradation rapide de la situation économique et la nécessité d'y faire face par des mesures budgétaires rendent cependant cette programmation beaucoup plus difficile à respecter. En effet, si le gouvernement y prévoit une croissance de 0,2 à 0,5 % en 2009, les organisations internationales et les organismes privés anticipent désormais une récession sévère aux Etats-Unis et en Europe (croissance en 2009 de - 1,9 % dans la zone euro et de - 1,8 % en France, selon la Commission européenne<sup>2</sup>), accompagnée d'une forte dégradation des finances publiques (déficit public de 5,4 % du PIB en 2009 selon la Commission).

### **A - Une position de départ défavorable**

La France a connu des récessions en 1975 et 1993, avec un recul du PIB de 1,0 % chacune de ces deux années, mais, comme la Cour l'a souligné dans son rapport de juin 2008, elle aborde la récession actuelle dans une situation plus dégradée qu'au début des récessions précédentes.

La dette publique, au sens du traité de l'Union européenne, représentait 64 % du PIB à la fin de 2007<sup>3</sup> contre 40 % à la fin de 1992. Cela signifie que l'Etat a aujourd'hui moins de capacités d'action qu'en 1993 : ce supplément de dette de 24 % du PIB représente environ 500 Md€ et, avec un taux d'intérêt de 4 %, correspond à 20 Md€ de charges d'intérêts annuelles en plus. La dette des administrations publiques (APU) nette de leurs actifs financiers<sup>4</sup> était en outre deux fois plus élevée à la fin de 2007 qu'à la fin de 1992.

---

1) A la date où le rapport de la Cour a été arrêté, la loi de programmation devait être examinée en commission mixte paritaire puis soumise aux assemblées pour approbation dans la dernière semaine de janvier.

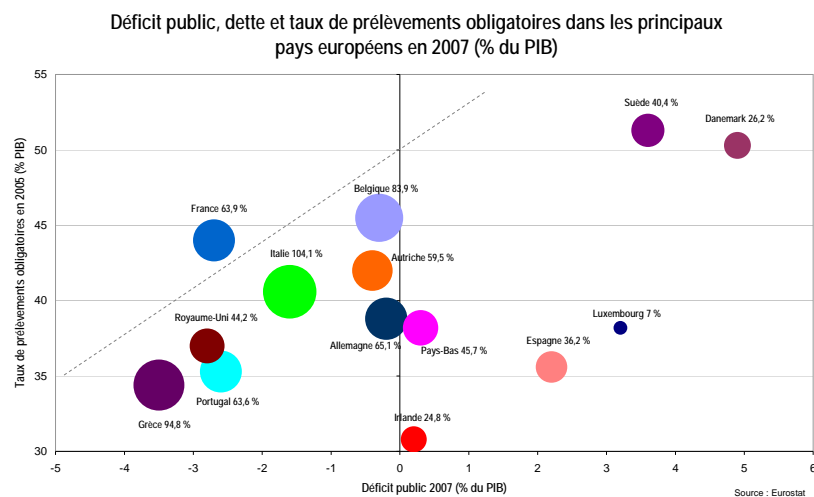
2) À comparer avec une prévision de l'OCDE faite au mois d'octobre 2008 de - 0,4 % en France)

3) 63,9 % selon les comptes notifiés à la Commission et 64,6 % selon l'estimation de la Cour.

4) Au sens de la comptabilité nationale.

La France n'a pas su profiter des phases de croissance soutenue pour rééquilibrer ses comptes publics. Ce fut encore le cas dans les années 2004 à 2007 qui ont vu la plupart des pays européens revenir à l'équilibre des comptes publics ou dégager des excédents, alors que le déficit des APU restait proche de 3 % en France<sup>5</sup>. Le déficit public structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact des variations de la conjoncture économique, n'est passé qu'une seule fois, en 1999, au-dessous de 2,0 % du PIB en France depuis 1993 ; il atteignait encore 2,9 % du PIB en 2007, selon les estimations de la Cour.

Le niveau d'endettement de la France est certes proche de la moyenne des pays de la zone euro ou de l'OCDE, mais la capacité de notre pays à redresser ses comptes publics est moindre. Le niveau de ses prélèvements obligatoires est quasiment le plus élevé de l'OCDE et toute hausse de ces prélèvements présente en conséquence des risques pour la compétitivité et l'attractivité de son économie, alors que sa balance des paiements courants est déjà fortement déséquilibrée. En outre, contrairement à la plupart des autres pays, la France n'a pas montré une réelle aptitude à une réduction significative du poids de ses dépenses publiques dont la croissance moyenne est restée supérieure à 2,0 % par an sur les dix dernières années.



Lecture : la surface de chaque disque est proportionnelle au ratio dette des administrations publiques sur PIB.

5) En 2007, la zone euro hors France était à l'équilibre.

## **B - Un fléchissement des recettes qui creuse fortement les déficits**

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 déposé au début d'octobre 2008 visait un déficit des administrations publiques de 0,5 % du PIB en 2012, après une stabilisation à 2,7 % de 2007 à 2009 suivie d'une réduction progressive. La dette publique devait être ramenée de 63,9 % du PIB en 2007 à 61,8 % en 2012.

Cette programmation, fragile dès sa construction, reposait notamment sur une hypothèse de croissance de 1,0 % en 2008 et de 1,2 % en 2009. Le gouvernement a ensuite révisé à la mi-novembre sa prévision pour 2009 à un chiffre compris entre 0,2 et 0,5 % et retenu le haut de cette fourchette dans la loi de programmation et la loi de finances révisées.

Il a ensuite relevé ses prévisions de déficit, d'abord en novembre 2008 sur la base de ces nouvelles hypothèses, puis en décembre pour tenir compte du plan de relance, enfin en janvier 2009 sur la base des recettes de 2008 alors connues. Les administrations sociales ne retrouveraient l'équilibre qu'en 2012 au lieu de 2010. Le déficit de l'ensemble des APU serait encore de 1,5 % du PIB en 2012 et leur retour à l'équilibre n'est plus envisagé avant 2014.

Les autres prévisions les plus récentes laissent toutefois attendre une croissance inférieure à 1 % en 2008 et fortement négative en 2009. Or un fort ralentissement de l'activité a automatiquement un impact massif, et parfois durable, sur les recettes fiscales et sociales ainsi que sur certaines dépenses sociales.

Compte tenu de la structure des ressources fiscales et sociales, toute diminution de 1 point du PIB sur une année par rapport à la prévision entraîne mécaniquement une augmentation du déficit de 0,25 point de PIB cette même année et 0,25 point supplémentaire l'année suivante<sup>6</sup>. Par exemple, si le PIB diminuait en 2009 de 1 % au lieu d'augmenter de 0,5 %, le déficit se creuserait automatiquement de 0,75 point de PIB de plus en 2010, soit une quinzaine de milliards d'euros.

---

6) Certains impôts, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et une partie de la CSG, sont recouverts avec un décalage d'un an par rapport à leur assiette.



L'analyse des récessions antérieures montre en outre que ces calculs mécaniques peuvent sous-estimer très largement la dégradation des soldes publics, les recettes publiques ayant alors tendance à réagir plus que proportionnellement à la baisse de l'activité.

En 1993, le déficit a atteint 6,4 % du PIB et, malgré une reprise de la croissance dès 1994, il est resté supérieur à 3,0 % jusqu'en 1997. La dette publique est alors passée de 40 % du PIB fin 1992 à 59 % fin 1997. La crise de 1993 a ainsi marqué un décrochement durable des finances publiques et une même évolution amènerait la dette publique jusqu'à 83 % du PIB fin 2012.

C'est en 2010 que le ralentissement de l'économie en 2008 et 2009 fera sentir pleinement ses effets sur les déficits, qui pourraient être alors très significatifs. L'impact de la crise est néanmoins déjà sensible en 2008. Le déficit budgétaire de l'Etat qui vient d'être annoncé est de 56 Md€ contre 42 Md€ en loi de finances initiale (LFI) et 49 Md€ prévus en octobre dernier. Les déficits des régimes sociaux se sont accrus plus rapidement dès la fin 2008 et continueront de se dégrader en 2009, leurs recettes étant plus directement liées à la conjoncture : la croissance de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations est tombée à 0,2 % dès le 3<sup>ème</sup> trimestre 2008. Les recettes des collectivités locales, en partie liées à la fiscalité immobilière et à celle sur les carburants, ont également fléchi. En conséquence, le déficit des administrations publiques, qui ne sera connu qu'à la fin mars 2009, aurait atteint 3,2 % du PIB dès l'exercice 2008.

Dans son rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative pour 2008, la Cour a en outre déjà noté que certains programmes n'avaient pas été assez dotés dans la loi de finances initiale pour 2008, sans que la loi de finances rectificative ne corrige suffisamment ces sous-dotations, ainsi que dans la LFI pour 2009<sup>7</sup>. Les déficits annoncés par l'Etat pour 2008 et 2009 pourraient donc être minorés par des reports de charges budgétaires sur les exercices suivants dont les déficits risquent de se trouver encore aggravés d'autant.

---

7) Une grande partie de ces sous-dotations (de l'ordre de 3 Md€) concernent des transferts de l'Etat à la sécurité sociale qui sont sans effet sur le déficit de l'ensemble des APU ; les autres portent sur des dépenses ayant un impact à hauteur de 1 à 2 Md€ sur ce déficit global.

## **C - Les mesures de financement de l'économie : un impact limité sur le déficit, plus sensible sur la dette**

Des mesures de « financement » de l'économie, principalement des banques, ont dû être prises dans l'urgence en novembre 2008 pour des montants considérables. Il s'agit surtout de prêts et d'apports en capital dont le rendement pourrait être suffisant pour que leur effet sur le déficit public reste assez limité. En revanche, leur impact sur la dette publique au sens du traité de l'Union européenne sera sensible, bien qu'il soit encore incertain car ces financements sont apportés par de nouvelles entités dont l'Etat ne détient souvent qu'une part minoritaire et dont le classement, dans ou hors des administrations publiques, n'est pas encore déterminé.

Parmi ces mesures, celles qui sont financées par les sociétés du groupe de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) n'auront probablement pas d'impact sur la dette publique. Il en sera sans doute de même pour les emprunts émis par le Fonds stratégique d'investissement (FSI) et, selon les prévisions du Gouvernement, pour ceux émis par la Société de financement de l'économie française (SFEF) qui sont les plus massifs. Toutefois, le point de savoir si ces derniers, autorisés à hauteur de 265 Md€ par la Commission européenne, ne doivent pas être classés en dette des administrations publiques, est encore incertain.

En revanche, les mesures destinées au renforcement des fonds propres des banques à travers la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) pèseront à hauteur de 1 point de PIB sur la dette publique et les apports en liquidités de l'Etat au Fonds stratégique d'investissement l'augmenteront de 3 Md€

Cet endettement nouveau du secteur public aura pour contrepartie des actifs financiers qu'il servira à financer (prêts et dotations en capital) et la dette nette ne devrait pas augmenter sensiblement.

Pour sa part, le déficit public ne sera accru à terme que si la rentabilité de ces actifs est inférieure au coût des emprunts nécessaires pour les acquérir. Cet impact sur le déficit pourrait donc être limité mais il est trop tôt pour le mesurer et une telle activité d'intermédiation financière présente par nature des risques. Le déficit public pourrait aussi être augmenté si les garanties apportées par l'Etat à la SFEF étaient mises en jeu.

### **Les mesures de financement de l'économie et leur traitement en comptabilité nationale**

Sous réserve d'une analyse plus approfondie et des décisions qui seront prises par l'INSEE et Eurostat, les traitements suivants pourraient être retenus en comptabilité nationale.

La *société de prise de participation de l'Etat* destinée à apporter des capitaux propres aux établissements financiers, dans la limite de 21 Md€<sup>8</sup> (dont 10,5 Md€ apportés en décembre 2008), serait classée dans les APU et sa dette incluse dans la dette publique. Toutefois, ses opérations devraient être équilibrées et donc sans effet sur le déficit public<sup>9</sup>.

Beaucoup de nouveaux financements sont apportés aux entreprises par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou ses filiales, comme le *fonds stratégique d'investissement* qui est doté de 20 Md€ pour prendre des participations stratégiques dans des entreprises. Le déficit public sera majoré dans la mesure seulement où la rentabilité de ces opérations serait insuffisante et où cela conduirait la CDC à réduire ses versements à l'Etat. Les apports en titres de participations de l'Etat à ces filiales de la CDC n'auraient d'effet ni sur la dette, ni sur le déficit public. En revanche, ne pouvant être financés que par emprunt, les apports de l'Etat en liquidités (3 Md€) augmenteraient la dette publique.

La *société de financement de l'économie française* a été créée pour prêter aux banques, dans la limite de 265 Md€<sup>10</sup>, avec la garantie de l'Etat. Etant donné sa nature financière et le caractère minoritaire de la part de l'Etat, elle pourrait être considérée comme hors des APU. Son endettement ne serait alors pas compris dans la dette publique et le déficit public ne serait accru que si la garantie de l'Etat devait jouer. Cependant, le contrôle exercé sur elle par l'Etat et les garanties qu'il apporte pourraient conduire à examiner si elle ne doit pas être incluse dans les APU et ses emprunts dans la dette publique.

Au total, l'ensemble de ces dispositifs de financement pourrait avoir un impact faible sur le déficit, mais plus sûrement un effet durable, de 1 à 2 point de PIB au minimum, sur la dette des administrations publiques<sup>11</sup>.

---

8) Montant autorisé par la Commission européenne (le plan initial portait sur 40 Md€).

9) Ses emprunts et les dotations en capital aux banques, considérés comme des opérations financières en comptabilité nationale, n'ont pas d'effet sur le déficit public ; ses produits et charges financières seront en principe équilibrés, voire excédentaires, compte tenu du taux d'intérêt payé par les banques sur les titres subordonnés souscrits par la société.

10) Montant autorisé par la Commission, le plan initial portant sur 320 Md€

11) Hors SFEF.

## **D - Les mesures de relance : un impact en principe temporaire sur le déficit**

Le plan de relance annoncé le 4 décembre 2008 comprend, en principe, pour l'essentiel des mesures réversibles et temporaires ayant pour seul effet de nous écarter temporairement de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics.

Il comporte notamment : des mesures de trésorerie en faveur des entreprises (remboursements anticipés d'impôts...) qui sont par nature temporaires ; une accélération des programmes d'investissement qui devrait se traduire par un pic d'investissement autour de 2010 suivi d'un retour au niveau prévu initialement dans la loi de programmation en 2012 ; des mesures ponctuelles en faveur de certains secteurs (automobile, immobilier...) et des ménages les plus défavorisés (prime de solidarité active...). Enfin, certaines dépenses sont à la charge d'entreprises publiques (SNCF, La Poste...) qui se situent hors du champ des APU mais ces entreprises devront sans doute à l'avenir soit verser moins de dividendes à l'Etat, soit lui demander plus de subventions. Ces dépenses seraient néanmoins elles aussi temporaires.

Ce plan contribuerait, selon le gouvernement, à augmenter de 18,5 Md€ le déficit public de 2009, qui atteindrait ainsi 4,4 % du PIB. Il n'est cependant pas assuré que ces mesures restent toutes temporaires.

## **E - Un effet total massif et durable sur la dette même s'il restait temporaire sur le déficit**

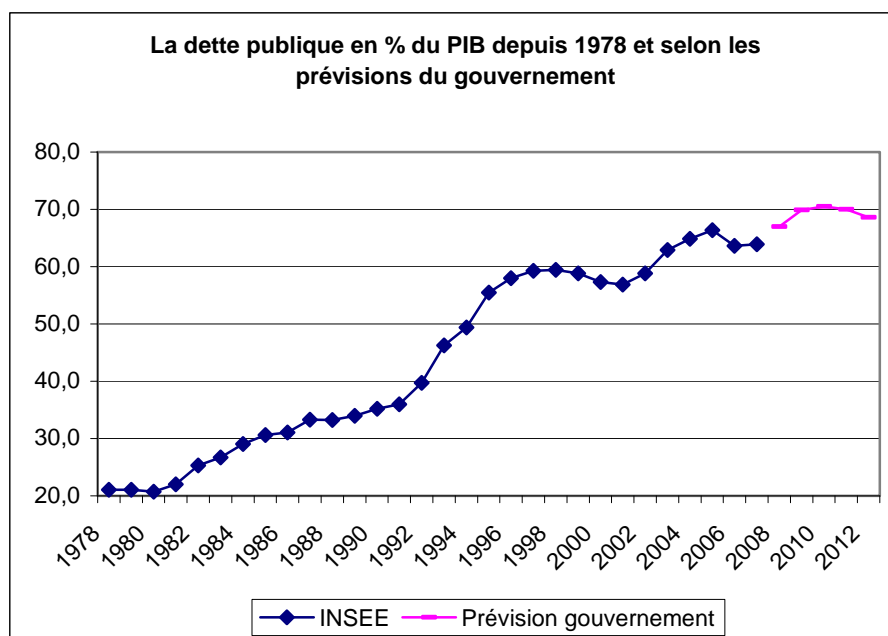
Au total, si l'on considère à la fois le fléchissement des recettes, les mesures de financement et le plan de relance, le déficit sera nettement accru, surtout en 2009 et 2010. Cette aggravation résultera, pour la plus grande partie de la chute des recettes, secondairement du plan de relance de décembre et marginalement du plan de financement de l'économie de novembre.

Même si l'incidence de ces facteurs sur le déficit est temporaire, l'effet sur l'endettement public sera massif et durable.

L'endettement s'est déjà fortement accru en 2008. La dette financière de l'Etat a dépassé pour la première fois les 1000 Md€ en octobre 2008 (contre 945 Md€ fin 2007) et la dette des administrations publiques approchait les 1 300 Md€ à la fin de 2008, soit 50 000 € par actif occupé contre 47 000 € à la fin de 2007.

La loi de programmation table sur une augmentation de la dette des APU de 63,9 % du PIB fin 2007 à 70,5 % fin 2010, suivie d'une décreue permettant de revenir à 68,6 % en 2012.

Même si les prévisions du gouvernement étaient respectées, avec notamment un coût temporaire du plan de relance et un retour de la croissance en 2010, et si la dette amorçait bien une décreue à partir de 2011, ces évolutions, prises dans leur ensemble, conduiraient, par rapport à une dette des APU de 1210 Md€ fin 2007, à un endettement supplémentaire de 250 Md€ en 2010 et de plus de 300 Md€ en 2012.



Source : INSEE jusqu'à 2007 et prévisions du gouvernement à partir de 2008.

## II - Le cadre d'une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques

Les évolutions des finances publiques qui viennent d'être décrites les situent durablement hors des repères traditionnels. Cette réalité ne doit pas être occultée par des prévisions qui seraient à nouveau trop optimistes dans le seul but d'afficher un retour rapide à l'équilibre. De nouveaux repères, adaptés à ces circonstances, doivent être fixés et la Cour, qui formulera des propositions plus complètes dans son rapport de juin prochain, présente dès maintenant les éléments d'un cadre d'analyse qui

pourrait contribuer à une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques.

### **A - Stabiliser le plus vite possible puis réduire l'endettement**

La dégradation de la conjoncture et les mesures de soutien de l'activité conduisent inévitablement à une augmentation du déficit public, mais celle-ci doit être limitée et contrôlée pour ne pas être contre-productive. La perception par les ménages et entreprises d'une détérioration trop forte des finances publiques serait en effet de nature à amoindrir encore plus leur confiance dans l'avenir<sup>12</sup>. Les développements qui suivent précisent les modalités d'une gestion « soutenable » à long terme des finances publiques.

Les intérêts de la dette des APU ont représenté en 2007 la quasi-totalité du produit de l'impôt sur le revenu et, plus la dette est élevée, plus ils mobilisent une part importante des ressources publiques, au détriment des autres dépenses. Même si le schéma du gouvernement est respecté, le surcroît de dette en 2010 induirait des charges d'intérêts supplémentaires de 10 Md€, ce qui représente quatre cinquièmes du produit de la taxe d'habitation. Alors que ces charges s'élevaient à 2 000 € par actif occupé en 2007, comme la Cour l'avait relevé en juin 2008, elles s'élèveraient à 2 400 € en 2010.

Ces dettes auront partiellement pour contrepartie de nouveaux actifs mais la crise a aussi pour effet de dévaloriser les actifs précédemment acquis par les administrations publiques<sup>13</sup> (biens immobiliers, participations dans les entreprises publiques...). Le potentiel de ressources susceptibles d'être mobilisées par l'Etat en vendant des actifs s'est fortement contracté. Quant au Fonds de réserve des retraites, dont environ 60 % des actifs sont investis en actions, il subit de plein fouet la chute des marchés financiers. La performance de ses placements a été fortement négative en 2008 (-14,5 % au 30 septembre), même si elle reste positive (3,4 % par an en moyenne) depuis sa création.

Le recours à l'emprunt est certes toujours possible, pour financer à la fois le remboursement de la dette et les charges d'intérêt, mais il porte en lui le risque d'une croissance exponentielle de l'endettement. Une politique des finances publiques ne peut reposer sur l'hypothèse d'une

---

12) Selon un sondage France Info / France 5 réalisé le 20 novembre 2008, 54 % des français pensent que « la France peut faire faillite ».

13) Dans sa certification des comptes de l'Etat pour 2008, la Cour auditera la manière dont cette dévalorisation aura été répercutée dans le bilan de l'Etat au 31 décembre.

augmentation indéfinie du ratio dette/PIB. Il faut toujours finir par stabiliser ce ratio, et plus il est déjà élevé, plus cette stabilisation est difficile.

En effet, plus il est élevé, plus l'excédent primaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses hors intérêt, nécessaire pour le stabiliser est lui-même élevé. Or, pour augmenter le solde primaire, il faut soit réduire les dépenses publiques hors intérêts, soit augmenter les prélèvements obligatoires, ce qui suppose des réformes difficiles. Il n'existe pas de limite infranchissable du ratio dette sur PIB, et le seuil de 60 % du PIB fixé par le traité de Maastricht n'en est pas une au plan strictement économique, mais il est nécessaire de stabiliser ce ratio à un niveau suffisamment bas pour que ces efforts restent acceptables.

Divers facteurs peuvent être pris en considération pour déterminer le niveau acceptable du ratio dette/PIB : le poids des charges d'intérêt ; la capacité des marchés à financer durablement à bas taux une dette élevée dans un contexte de fort accroissement de l'ensemble des dettes publiques dans le monde ; le taux des prélèvements obligatoires ; le montant des actifs financiers qui peuvent être mobilisés pour réduire la dette ; le poids des engagements à long terme (retraites...) non compris dans la dette publique.

Dans le cas de la France, l'ensemble de ces facteurs et notamment le poids des charges financières et le niveau des prélèvements obligatoires convergent pour qu'un rééquilibrage rapide des comptes publics reste un objectif prioritaire dès que la croissance de l'activité aura repris, de manière à stabiliser le ratio dette/PIB puis à le réduire significativement.

## **B - Les grandes orientations de la loi de programmation encore pertinentes**

L'évolution des déficits prévue par la loi de programmation pluriannuelle sera très fortement affectée par les effets de la crise, notamment sur les recettes, mais deux orientations majeures de la loi gardent toute leur pertinence pour réduire le déficit structurel : la maîtrise des dépenses publiques dont la croissance doit être limitée en volume à 1 % par an, hors plan de relance ; la « sécurisation » des recettes qui signifie que les mesures fiscales et sociales nouvelles ne doivent pas avoir globalement pour effet de les réduire sur la période de programmation.

La loi de programmation a renforcé cette sécurisation des recettes par des dispositions spécifiques aux dépenses fiscales et niches sociales, comme le recommandait la Cour : les créations ou extensions de dépenses fiscales ou de niches sociales doivent être globalement compensées par

des suppressions ou diminutions d'autres dispositifs de ce type pour un montant équivalent<sup>14</sup>.

Si ces orientations étaient respectées, ce qui n'est pas acquis, le déficit structurel pourrait s'approcher de zéro en 2012. Le déficit effectif, qui est égal au déficit structurel augmenté des pertes de recettes imputables à la conjoncture, convergerait lui aussi, plus tard, vers zéro si la croissance repartait dès 2010 au rythme attendu par le Gouvernement. L'objectif d'équilibre des comptes des APU à moyen terme donné par la réforme constitutionnelle de juillet dernier aux lois de programmation des finances publiques serait alors respecté. Le déficit tendant vers zéro, la dette pourrait être stabilisée, puis décroître.

Ces résultats seront cependant à l'évidence très difficiles à obtenir. En particulier, ils ne le seront que si la croissance retrouve son rythme tendanciel antérieur, soit 2,2 % par an<sup>15</sup>.

Leur réalisation suppose aussi que les mesures de financement et de relance prises en novembre et décembre, comme celles qui pourraient être prises ultérieurement, n'aient qu'un impact limité et temporaire sur le déficit. Or l'expérience enseigne que les mesures de soutien à des secteurs économiques ou des catégories de ménages prévues pour être seulement temporaires tendent à être pérennisées et qu'il est difficile de ne pas accorder un soutien équivalent à d'autres secteurs ou d'autres ménages.

Il est donc nécessaire de prendre des dispositions pour que ces mesures restent d'un montant et d'une durée strictement limités. La décision d'inscrire les dépenses du plan de relance dans une mission spécifique du budget de l'Etat va dans ce sens. Appliquée à toutes ces dépenses, elle devrait permettre de les isoler, de faciliter leur suivi et de ne pas mettre en risque l'application de la programmation pluriannuelle pour les autres missions budgétaires.

### **C - La nécessité de nouvelles réformes**

Dans son rapport de juin dernier, la Cour avait souligné que, si une limitation à 1 % par an de la croissance des dépenses publiques était nécessaire et possible, au regard des résultats obtenus dans d'autres pays, le gouvernement ne s'était pas donné les moyens d'y parvenir.

---

14) De plus, le Gouvernement doit présenter chaque année un objectif annuel de coût des dépenses fiscales et niches sociales ainsi qu'un bilan des mesures nouvelles. Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une mesure nouvelle, il doit en présenter une évaluation au Parlement. Ces deux mesures avaient été préconisées par la Cour.

15) Rythme observé depuis le premier choc pétrolier et sur les dix dernières années.



Pour contenir la croissance des dépenses à 1 % en volume par an, il faut économiser 50 Md€ à l'horizon de 2012 par rapport à leur évolution tendancielle<sup>16</sup>. Or, la révision générale des politiques publiques a été interrompue alors que les mesures décidées, qui ne concernent pratiquement que les dépenses de fonctionnement, dégageront, selon les estimations du gouvernement, une économie de seulement 6 Md€ à cet horizon. Leur extension aux dépenses d'intervention, comme cela était initialement envisagé, est une condition nécessaire pour atteindre un volume suffisamment significatif d'économies.

La fixation des crédits qui seront alloués à chaque mission du budget de l'Etat pour les années 2009 à 2011 dans la loi de programmation constitue certes une innovation majeure et plusieurs facteurs contribuent à crédibiliser ce budget triennal : en particulier, les revalorisations du point de la fonction publique ont été décidées pour les trois ans à venir, avant le dépôt du projet de loi de programmation qui en intègre donc l'effet sur la masse salariale ; la révision à la baisse des perspectives d'inflation, alors que les crédits de ce budget triennal sont exprimés en euros courants et ne seront pas ajustés à la baisse, facilite son exécution, certes au détriment de la modération, en volume, des dépenses<sup>17</sup>.

Toutefois, même si les dépenses liées au plan de relance sont strictement cantonnées, les pressions seront fortes pour augmenter les autres crédits, notamment ceux des programmes sociaux. Les crédits mis en réserve dans le budget triennal pour faire face à des besoins nouveaux seront insuffisants si de nouvelles sources d'économies ne sont pas rapidement exploitées. La crise ne fait que renforcer la nécessité de trouver de nouvelles économies pour dégager des marges d'action.

Le retour à un équilibre structurel des comptes de la sécurité sociale est particulièrement nécessaire et ne viendra que de réformes profondes permettant de maîtriser la croissance des dépenses. Les derniers mois ont été marqués par le dépôt d'un projet de loi sur l'hôpital et le vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Ces textes comportent des dispositions visant à améliorer la gouvernance du système de santé, avec la création des agences régionales de la santé, et son efficacité, avec par exemple de nouvelles possibilités de rapprochements entre établissements hospitaliers. Mais ces réformes n'auront d'effets positifs qu'à long terme alors que la situation financière

---

16) L'objectif de croissance des dépenses a été ramené de 1,1 à 1,0 % par an, ce qui conduit à relever l'effort nécessaire sur 4 ans de 45 à 50 Md€

17) Si les dépenses sont maintenues en euros courants et si l'inflation est plus faible, les dépenses en volume seront plus élevées.

de nombreux hôpitaux est déjà inquiétante<sup>18</sup>. En matière de retraites, des mesures complémentaires seront nécessaires pour assurer l'équilibre à moyen et long termes de la branche dont le déficit s'est fortement aggravé en 2008.

Le gouvernement attend enfin toujours une inflexion très forte des dépenses locales (1,25 % par an contre 3,25 % sur 1998-2007 hors impact des transferts de compétences liées à la décentralisation) qui est très hypothétique. Face au ralentissement de leurs ressources, il est plus probable que les collectivités territoriales augmentent les taux d'imposition, notamment au début d'une nouvelle mandature communale, ou maintiennent leur besoin de financement au même niveau et continuent à s'endetter, malgré les difficultés de certaines d'entre elles pour emprunter.

La modération des dépenses locales ne peut venir que de réformes structurelles portant sur leur organisation, la répartition de leurs compétences<sup>19</sup> et certains des dispositifs qu'elles ont à financer. Le Comité pour la réforme des collectivités locales a reçu pour mission d'analyser ces sujets et d'en tirer des propositions.

Qu'il s'agisse des dépenses sociales, de l'Etat ou des collectivités locales, les réformes sont certes plus difficiles dans un contexte de ralentissement économique, mais elles sont nécessaires pour assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques et contribuer à maintenir la confiance dans l'avenir. Une politique conjoncturelle active rend d'autant plus impératif de suivre un cap stable de réduction du déficit structurel.

## **D - Un pilotage infra annuel à resserrer**

Le pilotage des finances publiques en période de crise économique, où les évolutions sont souvent brutales, suppose de disposer rapidement d'informations fiables sur la situation financière des administrations publiques pour pouvoir anticiper et réagir à temps.

Le suivi infra annuel des comptes publics a fait des progrès non négligeables au cours de ces dernières années et les ministères chargés de l'économie et du budget disposent de l'état des dépenses et recettes de

---

18) Les versements de l'assurance maladie aux hôpitaux ne couvrent plus automatiquement toutes leurs charges et ceux-ci ont été amenés à emprunter pour financer la forte croissance de leurs investissements si bien que leur besoin de financement, quasiment nul en 2004, a atteint 2 Md€ en 2007.

19) Le bilan d'étape de l'intercommunalité présenté par la Cour dans ce rapport donne des exemples de mesures nécessaires dans ce domaine.

l'Etat, du régime général de sécurité sociale et des collectivités locales au bout de un à deux mois.

Ces informations présentent toutefois encore des lacunes. Par exemple, les informations disponibles sur l'assurance maladie ne permettent pas de suivre en cours d'année les dépenses et la situation financière des hôpitaux ; si l'Etat connaît les subventions qu'il verse à ses opérateurs, leur situation financière et leurs effectifs demeurent pour beaucoup mal connus.

Surtout, passer de l'observation des recettes et dépenses sur les premiers mois de l'année à une prévision d'exécution sur l'ensemble de l'exercice suppose de rassembler plus d'informations et de faire appel à des techniques de prévision relativement complexes, notamment pour ce qui concerne les recettes.

Toutefois, ces prévisions demeurent de qualité inégale. Les outils de prévision des caisses de sécurité sociale ont été améliorés. La réforme de 2005 du contrôle exercé par ses représentants dans les ministères a permis à la direction du budget d'enrichir ses prévisions de dépense, mais inégalement d'un ministère à l'autre. Les progrès sont restés plus limités en matière de prévision des recettes et dépenses locales, comme l'a montré l'écart entre prévisions et résultats pour l'exercice 2007.

Au-delà d'une meilleure connaissance, de nouveaux mécanismes doivent permettre de corriger les éventuelles dérives. Les circonstances actuelles conduisent ainsi la Cour à réitérer ses recommandations sur le renforcement du dispositif d'alerte relatif aux dépenses de l'assurance maladie<sup>20</sup>.

Pour éviter les annulations intempestives qui perturbaient autrefois la gestion des crédits de l'Etat en cours d'exercice, une partie des crédits de chaque programme est mise en réserve dès le début de l'année. Cette réserve est toutefois répartie en pratique de manière très forfaitaire entre les programmes et affecte donc des dépenses obligatoires ou inéluctables si bien qu'une grande partie doit être « dégelée » avant la fin de l'année.

Les marges réelles de redéploiement sont en réalité très faibles par rapport aux besoins d'ouverture de crédits qui naissent de circonstances nouvelles et, surtout, de la sous dotation de certains programmes dès la LFI. Les annulations de crédits résultant des décrets d'avance et de la LFR sont souvent insuffisantes pour compenser les besoins nouveaux et les sous dotations initiales, ce qui se traduit par la pérennisation de reports

---

20) Abaissement du seuil, en termes d'écart des dépenses par rapport à l'objectif, à partir duquel le comité d'alerte notifie un dépassement de l'ONDAM ; annonce des mesures correctrices éventuelles dès le débat sur la loi de financement.

de charges budgétaires d'un exercice sur l'autre ou une dérive des dépenses et du déficit s'il s'agit de crédits évaluatifs. Le pilotage des dépenses de l'Etat ne pourra faire de progrès sensibles que lorsque les programmes seront dotés de manière sincère dès la loi de finances initiale.

---

### CONCLUSION

---

*Dans la crise actuelle, les finances publiques sont utilisées pour contribuer à soutenir l'activité économique à court terme mais la France a abordé la récession avec des finances publiques sensiblement plus dégradées que celles de ses voisins européens. Sous peine d'accroître excessivement la charge d'intérêts supportée par les Français, l'endettement ne peut pas augmenter indéfiniment. Il convient donc de réunir les conditions d'un rééquilibrage des comptes et d'une stabilisation de l'endettement à moyen terme.*

*Les principales orientations de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques - maîtrise de la croissance des dépenses publiques autres que celles, temporaires, décidées pour faire face à la crise, et sécurisation des recettes – sont à cet égard bonnes et ne doivent pas être abandonnées.*

*Même en conservant ces orientations, les déficits vont fortement augmenter sous les effets des mesures de relance de l'activité, d'une part, et surtout du ralentissement des recettes induit par la crise économique, d'autre part. L'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques ne pourrait être atteint qu'à deux conditions.*

*D'une part, les mesures de relance de l'économie annoncées début décembre 2008 doivent être effectivement temporaires, ce qui n'est pas acquis.*

*D'autre part, la croissance des dépenses publiques doit être réellement maîtrisée. Or, la Cour avait souligné dans son rapport de juin dernier que les réformes entreprises jusque là étaient insuffisantes pour limiter cette croissance à 1 % en volume par an. Le diagnostic reste aujourd'hui le même. Les réformes structurelles sont certes plus difficiles à mettre en œuvre lorsque la situation économique est mauvaise mais elles n'en sont que plus nécessaires. La durée vraisemblablement longue des difficultés à venir pour les finances publiques doit conduire à ne pas attendre le redressement de la conjoncture pour procéder aux ajustements structurels, sous peine de les différer trop longtemps.*

---

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

*Nous tenons tout d'abord à souligner la qualité de l'insertion « Les finances publiques dans la crise » et nous nous félicitons que les préoccupations de la Cour rejoignent largement les nôtres.*

**1. Nous partageons largement l'analyse de la Cour au sujet de l'impact de la crise sur les finances publiques**

*La Cour relève que la dégradation des perspectives de finances publiques pour 2009 et 2010 par rapport au projet de loi de finances est imputable d'une part à la révision à la baisse des perspectives de croissance, et d'autre part à la mise en œuvre de mesures nécessaires dans un contexte de crise financière puis économique.*

*Toutefois, certaines appréciations portées par la Cour mériteraient d'être nuancées :*

*- Sur les hypothèses de croissance économique*

*Le rapport économique, social et financier annexé au Projet de loi de finances pour 2009 prévoyait une croissance comprise entre 1,0 % et 1,5 % en 2009, le projet de loi de finances pour 2009 lui-même étant construit, par prudence, sur l'hypothèse basse, soit 1,0 %. Le Groupe technique de la Commission Economique de la Nation, qui réunit les économistes de banques et d'instituts privés auquel le Gouvernement confronte ses prévisions, estimait à la même période la croissance à 0,8 % en 2009. Par ailleurs, le Consensus forecast de septembre 2008 prévoyait, quant à lui, une croissance du PIB de 1,0 % en 2009. Les hypothèses de croissance du projet de loi de finances pour 2009 étaient donc tout à fait consensuelles au moment du dépôt au Parlement.*

*A la suite du déclenchement de la crise financière en octobre 2008, les prévisions de croissance du Gouvernement ont été actualisées au mois de novembre – fait sans précédent – avec une prévision pour 2009 sous la forme d'une fourchette comprise entre 0,2 % et 0,5 % en 2009, l'hypothèse la plus basse jamais utilisée pour un PLF. Le Gouvernement a ainsi fait preuve d'une réactivité sans précédent, permettant un ajustement des hypothèses de construction du PLF 2009 avant son adoption par le Parlement.*

- Sur l'effet du plan de sauvetage du système financier sur les finances publiques

La Cour rappelle que les dispositions du plan de sauvetage du système financier n'ont qu'un impact limité sur les finances publiques : les garanties de l'Etat sont rémunérées au taux de marché ; les apports en capitaux – également rémunérés - jouent mécaniquement à la hausse sur la dette publique brute mais n'affectent pas la dette publique nette et le déficit public.

Ces opérations pourraient d'ailleurs avoir in fine un impact positif sur les finances publiques, dans la mesure où les opérations de prêt et d'apports en capital sont rémunérées à des conditions favorables pour les administrations publiques et pourraient ainsi permettre de rapporter plus que les coûts induits par les émissions de dette pour financer les acquisitions d'actifs.

Enfin, lorsqu'elle mentionne l'impact des prises de participation des administrations publiques sur la dette brute, la Cour omet de mentionner que cet impact défavorable n'a pas vocation à être pérenne. En effet, les participations en question ont vocation à être cédées. En cas de cession avec plus-value, le niveau de dette brute redeviendrait inférieur à celui qu'aurait connu la France si cette opération n'avait pas eu lieu.

- Sur l'influence du plan de relance de l'économie sur les finances publiques

La Cour souligne à juste titre que les mesures prises dans le cadre du plan de relance sont pour l'essentiel temporaires et réversibles : mesures de trésorerie, accélération des programmes d'investissement, renforcement des politiques de l'emploi et mesures ponctuelles en faveur des ménages les plus exposés à la crise. Le coût du plan de relance pour les finances publiques sera dès lors concentré en 2009 (autour de 0,8 point de PIB) et réduit en 2010 (inférieur à 0,1 point de PIB) ; dès 2011, certaines économies permettront de compenser le supplément de charges d'intérêts versées au titre de cet endettement supplémentaire.

Nous nous félicitons que la Cour juge opportune la décision d'isoler les mesures du plan de relance dans une mission spécifique du budget de l'Etat : cela facilitera leur suivi et, partant, limitera les risques de pérennisation des dépenses engagées à ce titre.

**2. Nous rejoignons la Cour sur la nécessité renforcée, dans ce contexte de crise, de définir un cadre pour une gestion soutenable à long terme des finances publiques, malgré quelques divergences d'appréciation ponctuelles.**

La Cour rappelle que les grandes orientations de la loi de programmation des finances publiques restent pertinentes dans la crise. En effet, en assurant un retour à moyen terme à l'équilibre structurel des comptes publics, elle garantit la soutenabilité des finances publiques, facteur

*qui contribue fort opportunément à restaurer la confiance des ménages dans une période de grande incertitude.*

*Pour atteindre cet objectif de moyen terme, la stratégie du Gouvernement est claire et repose sur la maîtrise des dépenses publiques, qui, hors mesures exceptionnelles liées à la crise, doivent rester sur un sentier de croissance en volume de l'ordre de 1 -1¼ % par an.*

*Tout en reconnaissant la pertinence de cette stratégie, la Cour juge que des réformes supplémentaires pourraient être envisagées pour renforcer la maîtrise des dépenses, pointant en particulier les risques de dérapage des dépenses locales et sociales.*

*Or, plusieurs facteurs concourent à renforcer la crédibilité des objectifs en dépense présentés dans le programme de stabilité et la loi de programmation des finances publiques, même si force est de reconnaître que l'incertitude macroéconomique est très élevée :*

- *En premier lieu, le passage d'une programmation pluriannuelle très générale et élaborée par le seul Gouvernement, critiquée à ce titre par la Cour, à une loi de programmation des finances publiques, votée par le Parlement et déclinée pour l'État en une programmation détaillée de ses dépenses sur trois ans, constitue un progrès majeur, à la fois pour la sécurisation de la trajectoire de retour à l'équilibre et pour la visibilité d'action des gestionnaires.*
- *S'agissant des dépenses de l'État et contrairement à ce qu'indique la Cour à plusieurs reprises, le budget pluriannuel de l'État se caractérise par un effort significatif de remise à niveau des dotations qui ont pu, par le passé, faire l'objet d'une budgétisation insuffisante. Cet effort, indispensable à la soutenabilité du budget pluriannuel, est particulièrement marqué pour l'année 2009. Comme indiqué dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2009, déposé au Parlement en septembre dernier, intégrait environ 1 Md€ de remise à niveau de dotations, portant notamment sur les exonérations de charges sociales, notamment outre-mer, l'hébergement d'urgence ou encore les opérations de maintien de la paix.*
- *En matière de dépense sociale, la démarche de maîtrise des dépenses entreprise en 2008 sera maintenue sur la période 2009-2012. La limitation de la progression de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base (ONDAM) à 3,3 % en valeur entre 2009 et 2012, sera notamment rendue possible par une meilleure efficacité du secteur hospitalier, liée à la mise en œuvre de la future loi « hôpital, patients, santé et territoires ». Celle-ci modernisera le statut et la gouvernance des établissements de santé et créera de nouvelles modalités de coopération entre les établissements. Les dépenses d'assurance vieillesse bénéficieront quant à elles, sur la période de programmation, de la majoration de la durée*

*d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, qui augmentera d'un trimestre par an à partir de la génération née en 1949 (qui aura 60 ans en 2009), pour atteindre 41 annuités pour la génération née en 1952 (qui aura 60 ans en 2012).*

➤ *S'agissant des dépenses locales, la programmation table sur un ralentissement important au regard des évolutions passées, compatible avec un retour progressif à l'équilibre des finances locales sans hausse des prélèvements obligatoires. Au regard des cycles économiques passés, l'assainissement des finances locales n'est pas hors d'atteinte, d'autant plus que plusieurs éléments devraient y concourir plus particulièrement lors du prochain cycle :*

- *La création d'un « Comité pour la réforme des collectivités locales », présidé par Edouard Balladur, devrait permettre de retrouver une organisation plus efficiente des différents niveaux de collectivités. Par ailleurs, la fin de la montée en charge de certaines prestations (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) devrait conduire à un ralentissement des dépenses sociales.*
- *En outre, le Gouvernement s'engage au côté des collectivités locales dans la maîtrise de leurs dépenses, en les associant à la définition de la politique salariale de la fonction publique ; la limitation de la progression du point fonction publique sur les trois prochaines années leur ouvrira des marges de manœuvre budgétaires.*

*La Cour juge à raison que la crise fait grandir le besoin de pilotage infra annuel des finances publiques, notamment pour garantir une bonne exécution des dépenses et une information précise sur les recettes publiques. Nous sommes reconnaissants à la Cour de mentionner les nombreux progrès réalisés en la matière ces dernières années. A cet égard, dans le domaine des finances sociales, deux initiatives récentes mériteraient également d'être soulignées :*

- *Il s'agit tout d'abord de la réactivation du "Comité de suivi de l'ONDAM" par les ministres de la santé et du budget. Ce comité, qui n'est prévu par aucun texte, est placé sous la présidence des deux ministres. Il réunit les principales administrations et les principaux opérateurs concernés (CEPS, CNAMTS) et vise à assurer un meilleur pilotage des finances de l'assurance maladie en s'assurant de la mise en œuvre des mesures d'économie nécessaires. Il a été réuni le 22 avril 2008 et une nouvelle réunion doit se tenir début février 2009.*
- *Par ailleurs, l'article 38 de la LFSS 2009 a prévu que le rapport sur les "charges et produits" de l'assurance maladie que l'UNCAM transmet chaque année au Gouvernement et au Parlement soit accompagné d'un bilan détaillé de la mise en œuvre et de l'impact financier des mesures de*



*la dernière loi de financement de la sécurité sociale votée, ainsi que des négociations avec les professionnels de santé.*

*Dans la continuité de ces progrès, la poursuite de l'amélioration de notre système d'information et de la qualité des prévisions pourra encore renforcer l'efficacité des systèmes d'alerte (tels que celui en vigueur pour l'ONDAM).*

*Enfin, nous savons gré à la Cour de souligner que la « sécurisation » des recettes publiques constitue un élément essentiel de l'assainissement des comptes publics : ce principe est décliné concrètement par le Gouvernement sous la forme d'un engagement de stabilité globale du taux de prélèvements obligatoires entre 2008 et 2012.*

---

## **Chapitre II**

### **Services de l'Etat et organismes publics**

# **L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat**

---

## **PRESENTATION**

---

*La Cour a conduit, dans les services fiscaux, une enquête sur la manière dont ils établissent et gèrent les valeurs locatives servant d'assiette aux impôts directs locaux, afin d'en évaluer l'efficacité.*

*Les taxes directes locales qui apportent aux collectivités locales 66,1 Md€ de recettes, sont le résultat du produit d'une assiette (les bases cadastrales établies par l'Etat) par un taux, voté par les collectivités territoriales, chacune pour ce qui la concerne. Le législateur a, en effet, souhaité instaurer une dualité de responsabilité dans la détermination du montant des taxes locales.*

*Les modes de gestion des bases sont ainsi au cœur de la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales. La mesure de leur efficacité revêt un intérêt particulier dans le contexte des réflexions institutionnelles en cours sur les compétences et les ressources de ces dernières. En outre, la conjoncture financière et économique, marquée par un ralentissement de la construction, est de nature à ralentir le dynamisme spontané des bases cadastrales, rendant d'autant plus nécessaire la modernisation de leur gestion.*

*L'enquête de la Cour s'est déroulée à un moment où les services fiscaux faisaient l'objet d'une double réorganisation avec la fusion entre les centres des impôts et les centres des impôts fonciers au sein de l'ex direction générale des impôts (DGI), et la fusion de cette dernière avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) pour former la direction générale des finances publiques (DGFIP).*

*La Cour a examiné les modes d'organisation retenus pour la gestion des bases cadastrales, l'évolution des effectifs chargés de cette mission et le coût de celle-ci pour l'Etat. Elle a également mesuré les résultats obtenus au regard du rendement de l'impôt mais aussi de sa transparence et de son équité, afin d'apprécier l'efficacité fiscale du dispositif mis en œuvre.*

### **Les impôts à assiette cadastrale**

Les impôts locaux dont l'assiette procède, partiellement ou totalement, des bases cadastrales, constituent une ressource majeure pour les collectivités territoriales.

Selon la DGFIP, les ressources de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à fiscalité propre), en 2007, se sont élevées à 169,7 Md€ dont 66,1 Md€ pour les impôts dont l'assiette est totalement ou partiellement fondée sur les bases cadastrales.

Cinq impôts sont concernés :

- les deux taxes foncières, bâtie et non bâtie (15,25 Md€ en 2007) : l'assiette repose sur la valeur locative cadastrale à laquelle est appliquée un abattement de 50% pour le bâti et 20 % pour le non bâti ;
- la taxe d'habitation (19,2 Md€ en 2007) : l'assiette repose sur la valeur locative de l'immeuble occupé ;
- la taxe professionnelle (26,8 Md€ en 2007) : l'assiette est beaucoup plus complexe et les bases cadastrales y interviennent à hauteur de 16 % ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,8 Md€ en 2007) : son assiette est établie d'après le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Si les ressources dont ont disposé les collectivités locales, en 2007, au titre de ces cinq impôts se sont élevées à 66,1 Md€, ce chiffre ne correspond pas au montant acquitté par le contribuable local pour deux raisons : l'Etat a pris à sa charge 16 Md€ afin de compenser des exonérations et dégrèvements divers ; en revanche, le produit voté et perçu par les collectivités territoriales est augmenté d'un prélèvement (5,5 Md€ en 2007) correspondant aux frais de gestion perçus par l'Etat.

L'enquête de la Cour montre que le processus d'établissement des bases cadastrales par la DGFIP est d'une grande opacité : il est à la fois exagérément complexe, fragile, et d'un coût mal cerné. En outre, l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable.

## I - Un processus opaque

Les opérations permettant de déterminer la valeur locative d'un bien constituent une chaîne longue et complexe, marquée par de nombreuses fragilités, au coût mal identifié.



### A - Une chaîne d'opérations longue et complexe

Les modalités de détermination de la valeur locative varient selon que le bien est à usage d'habitation, à usage commercial ou est un bâtiment industriel. L'énumération qui suit en montre l'extrême et excessive complexité :

#### 1 - Les propriétés à usage d'habitation

Les propriétés à usage d'habitation représentent 30 millions de locaux. Le calcul de leur valeur locative revient à multiplier une surface pondérée, obtenue après de nombreuses opérations, par le tarif de la catégorie dans laquelle est classé le bien.

Treize étapes sont suivies par les agents de l'administration fiscale :

	<p>– <b>1. La propriété à usage d'habitation est d'abord classée dans une catégorie<sup>21</sup></b> en fonction des éléments de confort qu'elle est supposée détenir.</p>
	<p>Il existe huit catégories, elles-mêmes divisées<sup>22</sup> en sous catégories (6M ; 6, 5M, 5...), allant du local très dégradé (catégorie 8) au grand luxe (catégorie 1). Les dépendances isolées sont classées de la catégorie A à D et celles de pur agrément de CA à DA.</p>
	<p>– <b>2. La surface pondérée comparative</b> est ensuite calculée.</p>

21) Article 324 H de l'annexe III du code général des impôts (CGI)

22) Annexe III, article 324 F du CGI

	<p>L'administration fiscale part d'une surface de référence, dite « surface réelle » dans le CGI, correspondant au nombre de mètres carrés au sol. Ce mode de calcul de la surface est différent des règles imposées au marché immobilier (calcul en loi Carrez) qui ne prennent en compte que les surfaces dont la hauteur sous plafond est supérieure à 1,80 mètre.</p> <p>Cette surface de référence est pondérée par l'appartenance à la catégorie au terme d'un calcul réalisé à travers trois tranches de superficie. Pour une maison individuelle, les premiers 20 m<sup>2</sup> sont affectés d'un coefficient variant de 3 (catégorie 1) à 1,10 (catégorie 8); les mètres carrés suivants sont affectés d'un coefficient uniforme de 0,90 jusqu'à un plafond correspondant à la norme de la catégorie; les mètres carrés supplémentaires par rapport à la norme de la catégorie sont affectés d'un coefficient de 0,75. Dans un immeuble collectif, les premiers 20 m<sup>2</sup> sont affectés d'un coefficient de pondération variant de 2,60 à 1,05.</p>
↳	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>3. La surface pondérée nette</b> est alors déterminée, grâce à un correctif appliqué à la surface pondérée comparative, pour tenir compte de l'état d'entretien de la partie principale.</li> </ul>
↳	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>4. Un coefficient de situation générale et particulière</b> est affecté à la surface pondérée nette en fonction de la situation générale du bien dans la commune (proximité ou éloignement du centre ville, cadre tranquille, risques d'inondation) et de sa situation particulière (exposition, présence d'espaces verts, présence ou absence de dépendances non bâties...).</li> </ul>
↳	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>5. Le confort de l'habitation</b> est examiné pour obtenir une équivalence superficielle. Les divers éléments, supposés illustrer un surcroît ou une déficience de confort, ajoutent ou retranchent des mètres carrés.</li> <li>- Ainsi, une salle de bains augmente la surface de 5m<sup>2</sup>. Chaque pièce de l'habitation bénéficiant d'un chauffage central accroît la surface de 2 m<sup>2</sup>. Un vide-ordures compte pour 3 m<sup>2</sup> et l'eau courante pour 4 m<sup>2</sup>.</li> </ul>
↳	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>6.</b> Les mêmes calculs sont effectués pour les <b>dépendances</b> tels que garages, places de stationnement, hangars... Un garage ou une place de stationnement dans un garage collectif doté d'une prise d'eau courante est, par exemple, davantage taxé que la même dépendance qui n'en bénéficie pas.</li> </ul>

↳	– 7. Le total de ces pondérations successives donne <b>la surface pondérée totale</b> .
↳	– 8. La surface pondérée totale est multipliée par le tarif de la catégorie dans la partie de commune concernée pour donner <b>la valeur locative 1970</b> , date de la dernière révision des bases.
↳	– 9. Cette valeur locative 1970 est ensuite <b>actualisée en valeur 1980</b> , année de la dernière et unique actualisation intervenue pour tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers, qui s'était faite au moyen de coefficients départementaux.
↳	– 10. La valeur locative 1980 est enfin <b>revalorisée par un taux annuel</b> voté en loi de finances.
↳	– 11. Cette valeur revalorisée est divisée par deux pour donner le montant du <b>revenu cadastral</b> .
↳	– 12. Le revenu cadastral se voit affecter un <b>taux voté par chaque collectivité concernée</b> (commune, intercommunalité, département, région), auquel s'ajoute la part de la taxe pour les ordures ménagères. Le produit du revenu cadastral par le taux détermine l'impôt dû à chaque collectivité.
↳	<p>– 13. <b>Le total de l'impôt, toutes collectivités confondues, est majoré d'un taux de 8 % représentant le prélèvement de l'Etat pour frais de gestion (cf. infra).</b></p> <p>– Après ces treize opérations successives, les services fiscaux sont en mesure de déterminer le montant de <b>la taxe sur le foncier bâti</b>. A partir de la valeur locative, ils procèdent au calcul de <b>la taxe d'habitation</b> qui fait entrer en jeu des éléments qui ne sont plus seulement liés à la valeur du bien comme le revenu des cohabitants ou le nombre de personnes à charge.</p>

**Exemple de calcul du montant dû par le redevable  
pour un bien en catégorie 5 (source DGFIP)**

<b>« Surface réelle » de l'appartement</b>	<b>132 m<sup>2</sup></b>
<b>Surface pondérée comparative de la partie principale :</b> <b>(20 m<sup>2</sup> * 1,45) ° (90 m<sup>2</sup> * 0,90) + (22 m<sup>2</sup> * 0,75)</b>	<b>126 m<sup>2</sup></b>
Surface pondérée brute des dépendances incorporées (par exemple : véranda...)	+ 22 m <sup>2</sup>
Equivalences superficielles (correspondant à la prise en compte d'éléments tels que la situation du bien ainsi que le confort de l'habitation et des ses dépendances)	+ 52 m <sup>2</sup>
<b>Surface pondérée totale</b>	<b>229 m<sup>2</sup></b>
<b>Dépendances non incorporées</b> <b>(par exemple : parking distinct de l'habitation)</b>	<b>19 m<sup>2</sup></b>
Surface pondérée nette	7 m <sup>2</sup>
Surface pondérée totale	7 m <sup>2</sup>
<b>TOTAL : 229 m<sup>2</sup> + 7 m<sup>2</sup></b>	<b>236 m<sup>2</sup></b>
<i>valeur locative pondérée</i>	<i>6,86 €/m<sup>2</sup></i>
valeur locative du local 1970 : 236 m <sup>2</sup> x 6,86 €	1 619 €
valeur actualisée 1980 : 1 619 €* 1,49	2 412 €
valeur revalorisé : 2 412 €* 2,689 (taux annuel voté en loi de finances)	6 486 €
<b>Revenu cadastral : 6 486 € / 2</b>	<b>3 243 €</b>
Impôt dû à la commune : 3 243 €* 24,66 % (taux voté par la commune)	800 €
Impôt dû à l'Intercommunalité 3 243 €* 7,27 % (taux voté par l'EPCI)	236 €
Impôt dû au Département : 3 243 €* 11,45 % (taux voté par la Dpt)	371 €
Impôt dû à la Région 3 243 €* 3,66 % (taux voté par la Région)	119 €
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 3 243 €* 13 %	422 €
<b>Montant de l'impôt total</b>	<b>1 948 €</b>
Prélèvement de l'Etat pour frais de gestion : 1 948 €* 8 %	156 €
<b>Montant dû par le redevable : 1 948 € + 156 €</b>	<b>2 104 €</b>



## 2 - Les locaux industriels

La détermination de la valeur locative cadastrale est une opération moins complexe. Elle se fonde sur la "méthode comptable"<sup>23</sup> : le prix de revient des différents éléments (terrain et constructions), revalorisé annuellement par les coefficients prévus en matière de révision des bilans, est affecté d'un coefficient fixé par décret en Conseil d'Etat.

## 3 - Les locaux commerciaux

Trois méthodes<sup>24</sup> sont utilisées. Le local peut être évalué au moyen des baux sous réserve qu'il ait été loué à des conditions de prix normales au 1<sup>er</sup> janvier 1970, par comparaison si le bien n'était pas loué dans les conditions requises en 1970 ou, à défaut, par la méthode d'appréciation directe.

L'évaluation à partir des baux conclus avant 1970 représente 5,7 % du parc.

L'évaluation par comparaison, aujourd'hui la plus utilisée (92,7 % des locaux évalués) consiste, selon le CGI, "*à attribuer à un immeuble ou à un local donné une valeur locative proportionnelle à celle qui a été adoptée pour d'autres biens de même nature pris comme types*". L'exercice de la comparaison suppose qu'existe la possibilité de comparer. L'agent des services fiscaux doit trouver un local type, existant en 1970, ce qui n'est pas le cas par exemple pour les chaînes d'hypermarché ou les complexes cinématographiques, par exemple, apparus postérieurement à cette date.

L'évaluation par appréciation directe<sup>25</sup> consiste à déterminer la valeur locative à partir de la valeur vénale du local appréciée en valeur 1970, affectée d'un taux d'intérêt. Elle concerne 1,5 % des évaluations mais des entreprises importantes (sociétés de téléphonie mobile). Il s'agit pour l'agent des services fiscaux de repérer, pour un immeuble comparable, la transaction la plus proche possible de 1970.

---

23) Article 1499 du CGI

24) Article 1498 du CGI

25) Le CGI décrit cette méthode comme « subsidiaire », dans son article 1498, précisé par les articles 324 AB et 324 AC de l'annexe (décret du 28 novembre 1969)

## **B - Un processus marqué par de nombreux points de fragilité**

### **1 - Des moyens limités pour apprécier la valeur cadastrale du bien**

Le processus de détermination des valeurs cadastrales pâtit d'une forte contradiction entre le nombre et la nature des critères utilisés pour établir cette valeur et les moyens de l'administration pour en vérifier l'existence.

Les permis de construire constituent le principal outil de renseignement des services. Les autorisations délivrées par les communes sont centralisées dans les bases de données du ministère chargé de l'équipement et reversées aux services de la DGFIP. Les propriétaires ont, quant à eux, une obligation déclarative<sup>26</sup>. Six mois après la création du permis de construire, les services fiscaux envoient une lettre les invitant à fournir des renseignements sur leur propriété, après l'achèvement des travaux. Les nouveaux propriétaires ont 90 jours pour s'acquitter de cette obligation. S'ils ne le font pas, une lettre de mise en demeure leur est adressée. La deuxième mise en demeure intervient après trente jours. Si l'absence de déclaration persiste, les services fiscaux procèdent à une évaluation d'office, soit à partir des documents déposés à la mairie si l'achèvement des travaux a été déclaré à la commune, soit en se rendant sur place.

Cette procédure est correctement suivie par les services fiscaux. Il reste que les informations contenues dans les permis de construire sont d'une précision inégale pour les 36 000 communes françaises, à supposer même que le droit, en matière de permis de construire, soit totalement respecté. En outre, des dispositions récentes viennent réduire les obligations relatives à ces derniers, privant l'administration d'une partie des informations qu'elle recueillait antérieurement. Le décret du 5 janvier 2007 réduit de manière très significative le nombre de changements de consistance susceptibles d'être portés à la connaissance de l'administration, hors secteurs protégés. Sont désormais exemptées de toutes formalités des constructions diverses dont les bâtiments dont la hauteur au sol est inférieure à 12 mètres et qui ont pour effet de créer une surface hors œuvre brute de moins de 2 m<sup>2</sup> (abri de jardin, par exemple), ou les piscines dont la superficie est inférieure ou égale à 10 m<sup>2</sup>. De même, l'obligation de dépôt d'un permis de construire est supprimée au bénéfice d'une simple déclaration pour les bâtiments d'une surface située entre 2 m<sup>2</sup> et 20 m<sup>2</sup> (garage, par exemple) ou pour une piscine dont la superficie est inférieure à 100 m<sup>2</sup>.

---

26) Article 1406 du CGI.

En tout état de cause, la notion de changement de consistance n'a jamais inclus les modifications intérieures du bien : la construction de trois salles de bains dans une maison qui en était dépourvue ne nécessite pas un permis de construire ; elle n'est donc pas portée à la connaissance des services fiscaux alors que chaque salle de bains identifiée entre dans l'assiette fiscale et compte pour 5 m<sup>2</sup> dans le calcul de la surface pondérée totale.

La situation est encore plus contrastée en cas de changement de propriétaire. Les renseignements concernant le bien qui arrivent dans les services fiscaux sont parcellaires et rarement exploités, pour plusieurs raisons.

Le descriptif du bien peut être très incomplet et ne détailler que partiellement les éléments de confort. Certains professionnels soucieux d'optimisation fiscale pour leurs clients y veillent particulièrement.

Les contribuables n'ont, en outre dans ce cas, aucune obligation déclarative, à la différence de celle faite aux déposants de permis de construire. Les pratiques des services fiscaux sont d'ailleurs différentes selon les départements : certains n'envoient aucun formulaire destiné à recueillir des renseignements à l'occasion d'une mutation, d'autres le font systématiquement : une convention avec la mairie de Paris le prévoit expressément, mais ce cas est unique. Les professionnels (syndics, gestionnaires de biens...) sont parfaitement informés du caractère non obligatoire de la réponse aux interrogations des services fiscaux, contrairement aux contribuables non professionnels qui répondent plus volontiers. Cet état de fait crée une inégalité de traitement peu justifiable.

Enfin, la Cour a constaté que les services fiscaux ne vérifiaient pas systématiquement la cohérence entre le prix d'achat du bien et la catégorie dans laquelle il est classé.

La DGFIP met en place, désormais, un livret foncier, accompagné d'une déclaration pré-remplie, à diffuser aux acquéreurs d'un bien. Ceux-ci valident la description de leur bien. Le projet a débuté en 2008, pour expérimentation dans trois départements : Hérault, Seine-et-Marne, Somme. Cette initiative est positive. La validation de la déclaration reste néanmoins facultative. En outre, l'expérience réalisée en partenariat avec le notariat venant de débiter, il est impossible d'en faire le bilan, tant du point de vue du « civisme » déclaratif que de la capacité des services fiscaux à exploiter les déclarations.

En tout état de cause, cette initiative ne règle pas les problèmes d'égalité entre contribuables. Un propriétaire ayant déposé un permis de construire ou un acheteur parisien remplissant scrupuleusement le formulaire prévu par un accord entre l'Etat et la Ville alimentent les

services fiscaux en renseignements permettant d'asseoir la taxation sur une base correspondant aux éléments réels de superficie et de confort. A l'inverse, un redevable, propriétaire depuis plusieurs années d'un bien dans lequel il a fait réaliser d'importants aménagements intérieurs, voire extérieurs, pourra être taxé sur la base d'une assiette sans rapport avec les éléments réels de confort dont il bénéficie.

## **2 - Un risque non négligeable d'erreurs matérielles ou d'appréciation**

La complexité du processus d'établissement des bases crée inévitablement des risques d'erreurs. Si certaines des treize opérations décrites plus haut sont totalement automatisées comme les calculs d'actualisation, de revalorisation ou l'application de taux, il n'en va pas de même de celles qui relèvent d'une évaluation du bien.

Certains critères renvoient à une appréciation purement subjective : la classification dans la catégorie, l'appréciation de l'état d'entretien de la partie principale de l'immeuble, le jugement porté sur les avantages et les inconvénients de la situation générale du bien dans la commune, de la situation particulière...

Le risque d'erreurs peut également être d'ordre matériel : le décompte exhaustif de tous les éléments contribuant à la pondération (existence d'un ascenseur, d'un vide-ordures, d'une prise d'eau dans le garage, nombre de salles de bains, de cabinets de toilettes...) ou la vérification de la pérennité de l'abri de jardin ou de la véranda laisse place à des inexactitudes, quelle que soit la conscience professionnelle de l'agent.

### **Places de stationnement et taxe d'habitation**

L'assiette fiscale des particuliers peut aussi être concernée par une application variable d'un droit incertain. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère qu'un garage ou une place de stationnement individuel située « à proximité » de l'habitation principale est une dépendance de celui-ci et donc soumise à la taxe d'habitation. La proximité est définie par une distance de moins d'un kilomètre en voiture. Aucune précision n'est fournie pour le cas, fréquent dans les grandes villes, où le plan de circulation entraîne une distance de moins d'un kilomètre à l'aller et de plus d'un kilomètre au retour. Dans la pratique, les services fiscaux ne calculent jamais la distance à parcourir et imposent une taxe à toutes les places de garage.

Or, la DGFIP ne dispose d'aucune statistique interne sur les erreurs ou les facteurs de risques et n'a pas mis en place les contrôles nécessaires.

Les travaux relatifs à l'assiette cadastrale sont, en effet, effectués par un seul agent, pour chaque propriété concernée. Jusqu'en décembre 2008, il n'existait aucune « traçabilité » de l'opération de classification, le nom de l'agent responsable ne figurant pas dans le fichier. Cette traçabilité vient d'être mise en place à la suite du contrôle de la Cour. Les équipes sont formées d'agents de catégorie C encadrés par un agent de catégorie B. Ce dernier ne contrôle pas systématiquement le classement opéré, sauf s'il est consulté sur un cas précis. En outre, aucun agent rencontré, durant l'instruction de la Cour, n'a vu son travail de classement vérifié par un contrôleur extérieur (contrôle de deuxième niveau) au cours de sa carrière.

L'administration avance deux arguments pour justifier la faiblesse de ces contrôles. Le premier porte sur le fait que la liste dite 41, remise aux communes chaque année, fait mention des modifications opérées, pour l'essentiel les constructions neuves, instaurant ainsi un contrôle implicite par la collectivité locale. Ces dernières tiennent, en effet, au moins sur une base annuelle, des commissions communales des impôts directs qui examinent les créations ou modifications de classification dans le parc immobilier communal. Le second argument s'appuie sur la faiblesse du contentieux de l'évaluation.

Aucun de ces deux arguments ne peut être reçu. Le législateur a expressément confié aux services de l'Etat la responsabilité de l'assiette des impôts locaux pour éviter des distorsions de tous ordres entre collectivités. Une commission communale des impôts directs ne peut être considérée comme un contrôle de deuxième niveau.

Quant à la faiblesse des contentieux de l'évaluation, elle est incontestable et de plus en plus marquée. En 2007, on ne compte qu'environ 80 000 réclamations sur plus de 22 millions d'articles émis pour la taxe foncière bâtie alors que ce chiffre atteignait 120 000 en 1995. Les contentieux devant les juridictions administratives sont de l'ordre de 2 500 par an. La diminution des réclamations traduit d'indéniables progrès dus à la meilleure qualité de l'informatisation des services. La faiblesse des réclamations et des contentieux paraît, néanmoins, devoir être attribuée, pour partie, à l'opacité du processus même si la faiblesse de la valeur locative, comparée au loyer réel, facilite l'acceptation de l'imposition. Le contribuable, surtout lorsqu'il est un particulier, ne connaît ni la catégorie dans laquelle son bien est classé, ni les éléments de pondération qui affectent ce classement. Il n'a aucun moyen réel de contester l'assiette de son impôt, à la différence de l'impôt sur le revenu pour lequel il connaît l'assiette retenue.

Enfin, si la fusion des centres des impôts fonciers, spécialistes de ces travaux, et des centres des impôts, destinée à faire traiter par les mêmes agents les dossiers fiscaux des particuliers, est une mesure qui va dans le sens de la simplification pour l'utilisateur, il n'est pas certain, néanmoins, qu'elle ne crée pas provisoirement un risque d'erreurs plus élevé, les agents étant moins expérimentés et le contrôle interne n'ayant pas été renforcé.

## **C - Un coût mal cerné**

Le nombre et la complexité des opérations exigées pour l'établissement des bases cadastrales requièrent nécessairement un nombre important d'agents dont l'évolution est devenue très imprécise.

### **1 - Des effectifs qui ne sont plus quantifiés depuis 2005**

Pour l'identification des agents chargés de ces tâches, la DGFIP ne dispose que des chiffres de l'année 2005, période antérieure à la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers.

A cette date, sur un total de 6 058 agents du cadastre dans les services déconcentrés, 3 020 agents environ, soit 82 % des effectifs non affectés à des tâches topographiques dans les 294 centres des impôts fonciers et les 17 bureaux antennes, assuraient, pour l'essentiel, les tâches dites fiscales :

- l'évaluation de tous les biens fonciers, à l'exception des établissements industriels ;
- le recensement des changements affectant la détermination des bases d'imposition des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ;
- la mise à jour des débiteurs de taxes foncières ;
- le traitement du contentieux de l'évaluation et de l'attribution.

A ce chiffre, il fallait ajouter la participation des responsables de centre des impôts, des inspecteurs et des géomètres aux tâches fiscales, que l'ex-DGI déclarait ne pouvoir quantifier avec précision. Il fallait également comptabiliser les agents de l'administration centrale chargés de ces questions, soit une trentaine de personnes.

La DGFIP allègue que la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers ne permet plus d'identifier aussi précisément les effectifs nécessaires pour établir l'assiette des taxes directes locales. Dans les départements ou parties de département dans lesquels la fusion a été réalisée, le même agent traite à la fois, s'agissant des particuliers, de

l'assiette des impôts locaux et de celle de l'impôt sur le revenu. Elle ne fournit donc plus depuis 2005 les chiffres des effectifs impliqués dans les tâches d'assiette des impôts locaux. De même, les dernières mesures du coût de l'assiette et du contrôle de l'impôt, évalué à 230 M€ ont été réalisées en 2006 à partir d'un échantillon de services non encore fusionnés.

En fait, l'ex-DGI ne s'est pas dotée des outils permettant de mesurer à la fois le coût de la réorganisation entreprise (aménagement de locaux, formation des agents...) et les gains de productivité attendus. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que les services concernés sont désormais affectés par une deuxième réorganisation, en raison de la fusion de l'ex-DGI avec l'ex-DGCP : la mise en place d'un service des impôts des particuliers devrait réunir les agents chargés de l'assiette et du recouvrement de tous les impôts directs des particuliers.

Dans cette situation, le risque est de ne pouvoir mesurer que très imparfaitement les gains éventuels de productivité entre la situation antérieure, la situation transitoire prévalant durant la mise en place de la réforme et la situation postérieure aux réorganisations.

Au stade actuel, il est, en tout état de cause, impossible d'évaluer, pour les effectifs existants, la part qui pourrait être économisée par une simplification du dispositif d'établissement des bases du surcroît de temps d'agents que requiert une gestion moins routinière de l'assiette fiscale.

## **2 - Un coût de gestion de l'assiette surfacturé**

Le montant total de l'imposition du contribuable, après détermination de la part respective de chaque collectivité locale, est majoré de 4,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement de l'impôt foncier, et de 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non valeur, aux termes de l'article 1641 du CGI.

Le taux pour frais d'assiette et de recouvrement a été de 4 % jusqu'en 1990 avant d'être porté à 4,4 % en 1991 et 1992 au motif de la révision en cours des bases cadastrales. Il a été pérennisé par la loi de finances pour 1996, alors que la révision des bases, certes effectuée par la DGI, n'a pas été mise en œuvre.

S'agissant de la taxe d'habitation, les frais d'assiette et de recouvrement sont de 4 % pour les résidences principales et de 8 % pour les résidences secondaires.

Le tableau ci-dessous, constitué à partir d'un échantillon de 500 services montre que, pour les taxes foncières, le taux de 4,4 % du produit fiscal appelé ne correspond pas à la réalité des coûts pour l'Etat. Ceux-ci sont chiffrés, en 2006, par les deux directions de la DGFIP, à 1,7 % du produit collecté, ce dernier incluant le montant des frais d'assiette et de recouvrement.

#### Taux d'intervention sur les taxes foncières en M€

	2003	2004	2005	2006
Coût DGI assiette/contrôle* en M€	230,17	227,25	236,35	229,33
Coût DGCP recouvrement en M€	191,77	200,48	210,61	202,12
Coût global en M€	421,94	427,73	446,96	431,45
Recettes en M€	20 800,00	22 081,00	23 528,00	24 714,00
Taux d'intervention global	2,03 %	1,94 %	1,90 %	1,75 %

Source :

Les gains de productivité réalisés par les deux directions accroissent régulièrement l'écart entre le coût réel et le taux perçu.

Il est vrai que, si les coûts de gestion sont surfacturés, les coûts réels pour l'Etat des dégrèvements et des admissions en non valeur représentent, en revanche, beaucoup plus que 3,6 % des taxes locales. La surfacturation vient compenser une sous-facturation.

Il n'est toutefois pas acceptable que l'Etat laisse se pérenniser deux prélèvements détachés des fondements réels que sont les dépenses qu'ils sont censés compenser. Cet état de fait crée une situation peu saine dans laquelle les collectivités territoriales se jugent privées de recettes du fait du prélèvement pour coûts de gestion alors qu'elles ignorent le coût réel des dégrèvements et défauts de paiement des contribuables pris en charge par l'Etat.

## II - Un dispositif obsolète et inéquitable

L'obsolescence des bases cadastrales a une double origine : une absence de révision générale et une mise en œuvre trop restreinte des procédures qui permettraient d'actualiser ces données à droit constant. Cet état de fait produit des situations inéquitables et crée un risque de fluctuation des ressources pour les collectivités locales, l'assiette des taxes ne progressant que grâce aux constructions neuves.



## **A - La double origine de l'obsolescence des bases**

L'échec de la révision générale intervenue après la loi de 1990 comme la gestion souvent routinière des bases cadastrales par l'administration produisent une situation de grave obsolescence.

### **1 - L'absence de révision générale des bases depuis 1970**

Un rapport du Conseil des impôts, paru en 1989, soulignait les défauts des modalités retenues pour l'assiette des taxes locales qui se caractérisaient par l'absence de prise en compte des réalités économiques et de la valeur réelle des biens. La dernière révision générale des bases datait de 1970 pour le foncier bâti et de 1960 pour le foncier non bâti. Le rapport mentionnait tout particulièrement le caractère inéquitable des classifications opérées, remarquant notamment que les immeubles anciens des centres-villes dont l'état réel n'avait pas été actualisé étaient sous-fiscalisés, alors que les habitations collectives construites à la fin des années 60 étaient surfiscalisées puisque dotées du « confort moderne ».

Le Conseil des impôts préconisait une adaptation du système pour le rendre plus équitable fiscalement et plus efficace en simplifiant les critères de calcul des bases cadastrales et en révisant les bases cadastrales à une fréquence régulière.

Au demeurant, la loi du 18 juillet 1974 prévoyait déjà :

- une révision générale tous les six ans, à partir des valeurs locatives cadastrales fixées au 1<sup>er</sup> janvier 1970 ;
- une actualisation triennale, destinée à tenir compte de l'évolution locale du prix des loyers (la dernière – et unique - actualisation par application de coefficients départementaux date de 1980 ;
- une revalorisation annuelle dont les taux sont décidés chaque année en loi de finances, car appliquées à des bases non révisées, ces majorations en pérennisent ou en accentuent les défauts ;
- des mises à jour périodiques : celles-ci devaient résulter d'une déclaration du contribuable (constructions nouvelles, changement de consistance, changement d'affectation) ou d'une constatation d'office par l'administration (changement de caractéristiques physiques ou d'environnement).

Sur ces quatre dispositions de la loi, la revalorisation annuelle a été la seule à être pleinement mise en œuvre.

S'agissant de la première disposition, l'ex-DGI a travaillé à une révision générale des bases pendant deux ans. Les simulations réalisées ont alors révélé des transferts d'une ampleur qui a été jugée insupportable par les autorités politiques. La révision a été abandonnée en 1992, et toutes les tentatives de reprendre la même démarche ont échoué pour les mêmes raisons.

La non-application de la loi de 1990 est à l'origine d'une curiosité administrative : la juxtaposition dans l'informatique de l'ex DGI de deux bases de données, l'une datant de 1970, l'autre de 1991/1992. Le même bien a, aujourd'hui, une valeur 1970 et une valeur 1990, cette dernière n'étant pas utilisée.

Elle a surtout contribué à figer le paysage fiscal à la situation des années 70. Les catégories servant à classer les biens des particuliers, mentionnées ci-dessus, sont définies dans le code général des impôts par des critères archaïques et sont déclinées, commune par commune, par des procès verbaux qui reproduisent les mêmes défauts.

Chacune des huit catégories est définie par quatre batteries de critères<sup>27</sup> :

- le caractère architectural de l'immeuble, allant du « nettement somptueux de la catégorie 1 à «l'aspect délabré» de la catégorie 8. La catégorie 2 a une architecture « particulièrement soignée », les catégories 3 et 4 ont une « belle apparence », mais les catégories 5, 6 et 7 n'ont « aucun caractère particulier » ;
- la qualité de la construction, « excellente » en catégories 1 et 2, puis de plus en plus modeste, avec un pronostic de « durée de vie limitée » pour la catégorie 6, et entachée de vices divers en catégories 7 et 8 ;
- la distribution du local : les pièces de réception sont « spacieuses » en catégorie 1 et 2, « assez spacieuses » en catégories 3 et 4. Une pièce de réception existe « en général » en catégorie 5, mais disparaît des catégories 6, 7 et 8. A partir de la catégorie 4, on peut constater l'absence de salles de bains au profit d'un « cabinet de toilettes avec eau courante » ;
- les équipements intérieurs : à partir de la catégorie 5, on note l'absence possible de cabinets de toilettes intérieurs au profit de cabinets de toilettes extérieurs. A partir de la catégorie 7, l'eau courante est à l'extérieur du local. Le tapis d'escalier disparaît à partir de la catégorie 5 pour les immeubles.

---

27) CGI, annexe 3, article 324.

Les procès-verbaux communaux qui datent de 1970 et décrivent, pour chaque catégorie, un local type existant sur le territoire de la commune destiné à servir de point de comparaison, participent logiquement de la même obsolescence. Le classement dans une catégorie est, en effet, effectué par un agent de la DGFIP à l'aide du procès-verbal communal sur lequel figurent les locaux de référence. L'agent dispose aussi, le plus souvent, d'une monographie communale, établie par les services fiscaux, qui définit les critères de classification et n'est pas nécessairement totalement identique aux procès-verbaux communaux.

Dans les procès-verbaux, les appréciations sur la nature du confort sont très marquées par les préoccupations architecturales des années soixante. Pour être qualifié de confortable, l'appartement doit avoir un vaste « séjour » mais rien n'est dit de la taille des chambres. Les couloirs sont un élément considéré comme source de confort supplémentaire, ce qui enlève de la valeur fiscale à un appartement classé du 17<sup>ème</sup> siècle aux pièces en enfilade mais en ajoute à un appartement dans un immeuble à loyers modérés.

Les définitions appliquées à chaque catégorie sont au demeurant très imprécises. Ainsi, dans le procès-verbal d'une ville du Val-d'Oise, la rubrique « conception générale des locaux » indique :

catégorie 3M : « *les diverses parties du local sont spacieuses, surtout les salles de réception* » ;

catégorie 4 : « *les pièces sont spacieuses mais moins que précédemment, grande salle de séjour* » ;

catégorie 4M : « *les pièces demeurent spacieuses, mais moins que dans la catégorie précédente* »

Le rôle joué par certains éléments descriptifs peine à être trouvé. Dans la même ville, la maison type classée 3M, se caractérise par « des motifs décoratifs et un perron ». On ne sait quel est le degré d'importance de ces éléments et s'il faut en inférer que toutes les maisons classées 3 M ont un perron ou qu'il s'agit simplement d'un élément d'appréciation subsidiaire. La réponse peut varier en fonction de l'agent chargé de classer la maison concernée.

La part laissée à l'appréciation individuelle pour le classement dans la catégorie est donc très large ainsi que le risque d'erreur d'appréciation déjà évoqué, d'autant que l'agent des services fiscaux dispose aussi, pour « l'éclairer », de la monographie communale établie par les services fiscaux qui fournit des critères parfois légèrement différents. Les monographies ont, en effet, été réalisées, pour beaucoup

d'entre elles, après 1970, voire en 1991, pour permettre la révision générale qui n'a pas été mise en œuvre.

L'enquête de la Cour a d'ailleurs permis de relever que des biens très similaires relevaient de classements différents selon les communes. A titre d'exemple, un pavillon simple mais confortable est classé en catégorie 6 dans une commune de l'Aisne et en catégorie 5 dans le Val-d'Oise. Il est vrai que ces disparités sont atténuées par le fait que l'impôt local est essentiellement un impôt de répartition communal ; cette réalité ne supprime pas les distorsions nées des écarts de classement d'une commune à l'autre.

A la fragilité juridique s'ajoute la fragilité matérielle. Les procès-verbaux de 1970 établis sur un support papier sont dans un état de conservation dégradé. La DGFIP n'a entrepris qu'en 2008 leur dématérialisation.

## **2 - Une actualisation très peu fréquente**

Même si l'absence de révision générale des bases représente un handicap majeur pour moderniser l'assiette des taxes locales, une réponse partielle à ce constat, insuffisamment mise en œuvre selon la Cour, pourrait être apportée par le biais des procédures d'actualisation.

Plusieurs modalités peuvent être utilisées pour actualiser les bases :

**a)** La première est la création de nouvelles catégories d'habitation dans les procès-verbaux communaux ou la mise à jour des locaux de référence. La DGFIP ne dispose pas de statistiques nationales sur ces créations. L'examen de la situation dans les départements montre que les mises à jour sont très rares.

A titre d'exemple, un audit interne réalisé dans un département en novembre 2007 indique que les procès-verbaux communaux complémentaires sont en nombre très restreint. L'auditeur évoque « *une situation figée depuis 35 ans pour les locaux d'habitation* ». Il cite la commune chef lieu dont le PV date de 1972, comporte 117 locaux de référence, avec un seul PV complémentaire réalisé en 1982. Dans une autre ville du même département, aucune mise à jour du PV n'a été réalisée depuis 1972.

En fait, les procès-verbaux complémentaires se sont presque partout limités à prendre en compte les piscines. Dans le même département, pourtant situé dans le Nord de la France, on constate que 80 à 90 %, selon les localités, des PV complémentaires portent sur les piscines. Celles-ci constituent une amélioration du confort et ont

l'avantage d'être visibles. Il est néanmoins difficile de penser qu'elles représentent la seule amélioration de l'habitat en France depuis 1970.

**b)** La deuxième modalité d'actualisation revient à constater l'amélioration de l'habitat, local par local, et à reclasser, si nécessaire, les biens concernés. La procédure utilisée par la DGFIP à cet effet porte le nom officiel de « vérification sélective de locaux » (VSL) et officieux de « sorties de frigidaire ». La DGFIP ne dispose pas davantage de statistiques nationales sur ces opérations.

A défaut de données portant sur l'ensemble du territoire, l'enquête de la Cour a procédé par sondages et a pu constater que le redressement des valeurs locatives jouait un rôle marginal dans l'augmentation des bases.

Dans une commune de la région parisienne, les résultats sont les suivants :

Nombre d'habitants	70103
Foyers fiscaux	39 450
Nombre de locaux	47 998
VSL(2007)	388 (soit 0,008 % du nombre de locaux)

Les 388 VSL réalisées en 2007 portent sur les habitations de catégorie 8.

Dans une circonscription administrative plus vaste et plus peuplée d'un département rural, les chiffres sont les suivants :

Nombre d'habitants	134 597
Foyers fiscaux	73 471
Nombre de locaux	78 641
VSL en 2005	381 (soit 0,005 % )
VSL en 2006	78 (soit 0, 001 %)

La faiblesse du nombre de vérifications sélectives est donc évidente. La plus grosse opération a été conduite dans le département du Nord en 2003 pour 9 000 locaux concernés, essentiellement des petites maisons individuelles pour lesquelles le redressement fiscal a été de l'ordre de 40 %. L'augmentation des valeurs locatives avait entraîné une forte émotion et a dû être « lissée » sur plusieurs années.

c) L'application d'une autre disposition<sup>28</sup> est tout aussi peu effective. Le code général des impôts indique qu'il doit être procédé annuellement à la constatation des changements de caractéristiques physiques : travaux importants réalisés dans l'immeuble, dépassant largement les travaux d'entretien normaux incombant au propriétaire. C'est l'administration qui doit procéder au constat de la modification opérée et l'évaluer.

Cette disposition est peu appliquée dans la pratique pour deux raisons : le changement doit affecter plus de 10 % de la valeur locative ; l'administration fiscale n'a aucun moyen de vérification, puisqu'elle ne peut pénétrer à l'intérieur des propriétés.

Le code général des impôts prévoit également la constatation de changements relatifs à l'environnement. Cette terminologie désigne la réalisation d'opérations d'urbanisme, la création d'espaces verts, l'implantation ou la suppression d'établissements pouvant présenter des risques ou des nuisances.

Cette possibilité pour l'administration est également peu utilisée, le changement d'environnement comme la modification de caractéristiques physiques devant entraîner une modification de plus de 10 % de la valeur locative. Or, la construction d'une autoroute à proximité du bien ou celle d'un aéroport n'est pas, a priori, considérée comme modifiant de plus de 10 % cette dernière. Il a néanmoins été procédé à une baisse de catégorie pour des quartiers proches de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

La portée de l'action de l'administration est, au demeurant, limitée par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé que la variation de plus de 10 % de la valeur locative devait s'apprécier pour chaque nature de changement (caractéristiques physiques ou d'environnement) et ne pouvait se cumuler.

## **B - Les conséquences de l'obsolescence : des valeurs éloignées de la réalité et inéquitables**

L'absence de révision des bases et les défaillances de l'actualisation par les services produisent un classement des biens immobiliers sans rapport avec la réalité et peu équitable.

---

28) Article 1517-I-1 du CGI.

### 1 - Un classement sans rapport avec la réalité du parc immobilier

Les classements opérés restent, en grande partie, tributaires des équilibres entre catégories existant dans les années 1970. Il en résulte une forte concentration du parc immobilier dans la catégorie 6, supposée refléter un confort quasi-inexistant et dans la catégorie 5, dont le descriptif suggère un confort modeste. Les catégories 7 et 8 qui renvoient théoriquement à un habitat très délabré restent fortement représentées.

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, la prise en compte de l'amélioration de l'habitat se fait à un rythme peu soutenu.

#### Classement des maisons individuelles

Catég.	2000	Part %	2007	Part %	Evolution en % 2000-2007
<b>1 et 1M</b>	160	0,001 %	219	0,001 %	36,88 %
<b>2 et 2M</b>	2 808	0,017 %	3 920	0,022 %	39,60 %
<b>3 et 3M</b>	63 947	0,391 %	80 982	0,455 %	26,64 %
<b>4</b>	498 711	3,048 %	623 094	3,501 %	24,94 %
<b>4M</b>	364 548	2,228 %	487 664	2,740 %	33,77 %
<b>5</b>	4 406 582	26,934 %	5 307 713	29,820 %	20,45 %
<b>5M</b>	2 400 669	14,674 %	2 854 297	16,036 %	18,90 %
<b>6</b>	5 890 330	36,004 %	6 322 215	35,519 %	7,33 %
<b>6M</b>	467 590	2,858 %	493 630	2,773 %	5,57 %
<b>7 et 7M</b>	1 947 217	11,902 %	1 390 811	7,814 %	-28,57 %
<b>8</b>	317 862	1,943 %	234 807	1,319 %	-26,13 %
<b>Total</b>	<b>16 360 424</b>	<b>100 %</b>	<b>17 799 352</b>	<b>100 %</b>	<b>8,80 %</b>

### Classement des logements collectifs (appartements)

Catég.	2000	Part %	2007	Part %	Evolution en % 2000-2007
<b>1 et 1M</b>	831	0,006 %	798	0,005 %	-3,97 %
<b>2 et 2M</b>	14 028	0,097 %	14 493	0,095 %	3,31 %
<b>3 et 3M</b>	208 611	1,444 %	229 871	1,504 %	10,19 %
<b>4</b>	1 115 495	7,720 %	1 232 019	8,060 %	10,45 %
<b>4M</b>	600 923	4,159 %	725 942	4,749 %	20,80 %
<b>5</b>	4 486 723	31,051 %	4 978 081	32,569 %	10,95 %
<b>5M</b>	2 234 923	15,467 %	2 431 964	15,911 %	8,82 %
<b>6</b>	4 587 829	31,751 %	4 788 680	31,329 %	4,38 %
<b>6M</b>	248 188	1,718 %	233 685	1,529 %	-5,84 %
<b>7 et 7M</b>	896 034	6,201 %	609 739	3,989 %	-31,95 %
<b>8</b>	55 732	0,386 %	39 661	0,259 %	-28,84 %
<b>Total</b>	<b>14 449 317</b>	<b>100,000 %</b>	<b>15 284 933</b>	<b>100,000 %</b>	<b>5,78 %</b>

Si la diminution des biens classés en catégories 7 et 8 est incontestable, la DGFIP recense néanmoins encore 1 625 618 maisons et 649 400 appartements classés dans ces catégories. Or, la dernière étude de l'INSEE sur le logement en France métropolitaine fournit les données suivantes :

- 273 000 logements insalubres ;
- 270 000 logements sans WC intérieurs ;
- 210 000 logements sans installations sanitaires.

De son côté, la Fondation Abbé Pierre chiffre à 400 000 le nombre de locaux insalubres en France, en 2005, et les logements « très inconfortables », définis par l'absence d'au moins deux sur trois éléments de confort (salle de bain, cabinets de toilettes intérieur, chauffage), à 586 000.

La classification de la DGFIP, à l'évidence, ne correspond pas à la réalité pour les catégories 7 ou 8, qui avaient pourtant été les cibles, quasi uniques, des vérifications sélectives de locaux.

En outre, il ressort des chiffres de la DGFIP que 38,3 % des maisons et 33 % des appartements sont classées en 6 ou 6 M. 39,3 % des maisons individuelles et 48,5 % des appartements relèvent des catégories 5 ou 5 M. Les catégories 5 et 6 rassemblent ainsi soit 77,6 % des maisons individuelles et 81,5 % des appartements.



Si le classement dans ces catégories recouvrait la réalité, il faudrait en conclure que les classes moyennes de notre pays disposent, en 2008, d'une cuisine comme seule pièce de réception et – très aléatoirement – d'une salle d'eau. Il faudrait également considérer que le nombre des maisons de luxe ou de très grand luxe se limite à 4 139 unités sur le territoire national, celui des appartements de même catégorie se montant à seulement 15 291 unités.

## **2 - Des facteurs d'iniquité**

L'obsolescence des bases, même si elle affecte l'ensemble du parc immobilier, est plus marquée dans certains cas. A cet égard, elle est créatrice de situations inévitables.

L'examen des deux tableaux ci-dessus montre que les biais introduits par l'état du parc immobilier de 1970 n'ont pas été significativement résorbés. Le faible nombre d'appartements en immeubles collectifs, rapporté au nombre de maisons individuelles, classés en catégories 7 et 8 montre que cette répartition remonte à une période durant laquelle le « confort moderne » était supposé davantage présent dans les immeubles neufs que dans les maisons individuelles plus anciennes. En outre, les pavillons sont, en majorité, classés en 6 et 5 M, et les appartements en 5, ce qui ne se justifie par aucune donnée tenant au confort relatif ou à la valeur vénale. La situation actuelle est même inversée : elle est marquée par la dégradation des grands ensembles des périphéries des villes beaucoup plus que par des difficultés particulières dans les zones pavillonnaires.

Toutefois, les effets de l'absence de révision générale depuis 1970 ne sont pas les seuls responsables des défauts d'équité du dispositif actuel. C'est ainsi qu'une construction neuve ou un bien ayant connu une lourde rénovation extérieure sont portés à la connaissance des services fiscaux : le classement dans la catégorie prend en compte les éléments de confort déclarés. En revanche, un bien ancien n'est soumis à aucun permis de construire ou déclaration obligatoire peut continuer à appartenir à une catégorie très inférieure à son niveau réel de confort.

De même, un bien immobilier qui fait l'objet d'une ou plusieurs mutations peut donner lieu à une actualisation de sa valeur. Tel est le sens du livret foncier mis en place auprès des notaires par la DGFIP à titre expérimental, qui permettra de disposer d'éléments déclaratifs actualisés sur le niveau de confort du bien. En revanche, un immeuble qui n'est soumis à aucune mutation pendant des années échappe à ce dispositif.

En outre, la prise en compte d'éléments de confort désormais quasiment généralisés à tout le parc immobilier ne permet aucunement de discriminer entre des locaux pourtant très différents du point de vue de la valeur économique du bien considéré. Un loft d'apparence extérieure modeste, luxueusement aménagé à l'intérieur, chauffé par des radiateurs électriques, donne lieu, si on applique les critères du code général des impôts, à une assiette fiscale moins élevée qu'un appartement à loyer modéré, de même superficie, qui a le même nombre de salles de bains, un chauffage central et un vide-ordures.

Enfin, la faible prise en compte par les services fiscaux des changements relatifs aux caractères physiques ou à l'environnement empêche de « déclasser » des immeubles construits dans les années 1960 ou 1970, et aujourd'hui très dégradés.

## **C - Un élément de vulnérabilité pour les ressources des collectivités territoriales**

Le dynamisme de l'assiette des taxes locales est lié au niveau élevé des constructions neuves. En cas de fléchissement de la construction, le défaut d'actualisation des bases représente une menace réelle pour les ressources des collectivités territoriales.

### **1 - Un dynamisme des bases porté par les constructions neuves**

En dépit du caractère très conservateur du dispositif actuel, une grande partie de l'accroissement de la ressource des collectivités locales durant les dix dernières années provient de l'évolution des bases, à l'exception du foncier non bâti.

S'agissant, en effet, de l'impôt sur les propriétés non bâties, on constate une évolution négative due à la multiplicité des exonérations en faveur des exploitations agricoles : - 9,5 % en dix ans en euros courants ; -18,5 % hors coefficient de revalorisation. Les taux moyens restant faibles, le produit final constitue un élément résiduel de la fiscalité locale.

En revanche, pour l'impôt sur les propriétés bâties, le dynamisme des bases est réel, avec une hausse de 39 % en euros courants et de 21,3 % hors coefficient de revalorisation.

Pour la taxe d'habitation, les chiffres sont respectivement de 39,2 % et 21,5 %.

Cette croissance de la valeur des bases est un effet mécanique du dynamisme de la construction neuve, même si elle est très loin de refléter le niveau réel de l'augmentation de la valeur du parc immobilier qui s'élève à + 145 %, pour les dix dernières années.

Pour le foncier bâti, comme pour la taxe d'habitation, la progression des bases a été nettement plus forte que celle des taux, à l'exception des régions pour les années 2005 et 2006. La seule hausse des bases a assuré, en 2007, la croissance des produits votés par les communes et leurs groupements.

### **3 - Une assiette appelée à stagner en cas de fléchissement de la construction**

Les défauts d'actualisation des bases, longtemps dissimulés par le nombre élevé des constructions neuves, sont susceptibles d'apparaître de manière beaucoup plus accentuée dans une conjoncture de forte baisse de la construction.

En période de contraction de la construction immobilière, le produit fiscal mis à la disposition des collectivités locales pourrait donc être amené à stagner en euros constants. Ces dernières devraient alors, pour disposer du même niveau de ressources, et sauf à solliciter une compensation encore accrue de l'Etat, augmenter les taux appliqués à une assiette devenue atone ou diminuer les dégrèvements et exonérations divers qui amputent le produit fiscal.

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les constats qui précèdent, qu'ils tiennent à la complexité et à l'opacité du dispositif, à son caractère obsolète et inéquitable qui s'aggrave d'année en année, ou au risque qu'il représente pour les finances locales, rendent un changement indispensable.*

*Plusieurs pistes sont possibles. Un premier choix consiste à déterminer si l'assiette des taxes locales doit être fondée sur des valeurs économiques réelles ou sur des valeurs administrées. Si l'option privilégiant la valeur économique réelle du bien était retenue, il conviendrait de déterminer si celle-ci ferait l'objet d'une déclaration obligatoire et systématique, comme pour l'impôt de solidarité sur la fortune, ou serait prise en compte « au fil de l'eau », à l'occasion des mutations. Si un dispositif fondé sur des valeurs administrées était maintenu, il faudrait mettre en place, soit une révision générale des bases à partir des travaux effectués en 1991 et 1992, soit une simplification du dispositif d'établissement des bases couplée à une actualisation de celles-ci.*

*La Cour ne sous-estime pas les difficultés d'une réforme de cette nature. Le maintien du statu quo pendant de trop longues années n'a pu qu'aggraver les effets de transferts potentiels entre contribuables et entre collectivités territoriales, en cas de modifications apportées au dispositif. Ces effets devraient pouvoir être « lissés » sur plusieurs années.*

*Quels que soient les choix retenus, ceux-ci devraient privilégier la simplicité des procédures, la transparence pour le contribuable et des garanties de stabilité pour les finances locales.*

*En toute hypothèse, la DGFIP, pour ce qui la concerne, doit gérer beaucoup plus efficacement un segment de la fiscalité auquel elle doit accorder toute l'attention nécessaire, en raison de l'enjeu qu'il représente pour les citoyens. La fusion de la direction générale des impôts avec la direction générale de la comptabilité publique pour former la direction générale des finances publiques (DGFIP) doit être une occasion de revoir non seulement les modes d'organisation mais aussi les méthodes de travail. Les services fiscaux doivent profiter de l'expérience acquise par l'ex-direction générale de la comptabilité publique dans sa relation aux collectivités locales.*

*La Cour recommande de :*

*- Sécuriser les procédures d'évaluation des valeurs cadastrales en mettant en place une véritable « traçabilité » et des contrôles de premier et de deuxième niveau. Cette exigence est encore plus forte dans le cas où le dispositif actuel serait prorogé dans toute sa complexité.*

*- Mettre en œuvre une gestion beaucoup plus dynamique des bases. A droit constant, la DGFIP doit se doter d'un programme d'actualisation des bases existantes à travers des vérifications sélectives des locaux beaucoup plus nombreuses et régulières.*

*- Mettre en place les outils de suivi permettant de mesurer précisément les gains de productivité obtenus par la fusion des centres des impôts et des centres des impôts fonciers et désormais par la constitution des services des impôts des particuliers.*

*- Clarifier les relations avec les collectivités territoriales afin que les coûts de gestion de l'assiette et du recouvrement des taxes locales se rapprochent des coûts réels, principe qui doit valoir aussi pour la part prise par l'Etat dans la compensation des dégrèvements et admissions en non valeur.*

*- Rompre avec l'opacité totale qui entoure l'assiette de la fiscalité locale pour le contribuable, en faisant figurer sur sa feuille d'imposition les calculs qui ont déterminé la valeur cadastrale du local concerné. Le redevable doit pouvoir connaître la catégorie dans laquelle est classé son bien et l'ensemble des pondérations qui déterminent sa valeur locative.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Le rapport de la Cour des comptes intitulé « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes.*

*Le rapport de la Cour des comptes intitulé « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes :*

*Tout d'abord, je partage le constat de la Cour sur l'ancienneté des valeurs locatives, qui reposent sur des principes définis en 1970, et la nécessité d'une réforme. A cet égard, il convient de souligner que le Président de la République a appelé de ses vœux une réforme de la fiscalité locale lors du Congrès des maires et présidents de communauté de France, fin 2007. Le Premier ministre s'est également récemment exprimé en ce sens à l'occasion de la Conférence nationale des exécutifs. Lors des récents débats parlementaires sur les lois de finances, il a par ailleurs été convenu d'engager une réflexion sur une réforme de la fiscalité locale dès la fin des travaux du comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur.*

*En revanche, je ne partage pas les formulations retenues par la Cour pour qualifier les travaux de mes services ( le rapport indique « en l'absence de révision générale des bases depuis 1970 combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable » ; il est fait état « d'une mise en œuvre trop restreinte des procédures qui permettraient d'actualiser ces données à droit constant »). Je tiens à souligner le professionnalisme des agents de la DGFIP et le sérieux de leurs travaux au bénéfice des collectivités locales. A cet égard, les changements affectant les propriétés bâties et non bâties sont pris en compte régulièrement par les services fiscaux et présentés annuellement aux commissions communales des impôts directs. De surcroît, des opérations de vérification sélective des locaux, dont certaines sont formalisées dans le cadre de conventions, sont régulièrement menées en étroite collaboration avec les communes.*

*Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement du classement des locaux, il convient de souligner que la nomenclature-type fixée par décret définit des critères nécessairement généraux destinés à être adaptés aux normes locales de construction. Dès lors, il apparaît hasardeux d'affirmer page 22 « si le classement dans ces catégories recouvrait la réalité, il faudrait en conclure que les classes moyennes de notre pays disposent, en 2008, d'une cuisine comme seule pièce de réception et -très aléatoirement- d'une salle d'eau ». En effet, une maison ou appartement classé aujourd'hui en 5ème catégorie correspond à un logement assez confortable doté de tous*

*les éléments de confort. Les comparaisons entre les dénombrements effectués par la DGFIP et ceux effectués par l'INSEE apparaissent également hasardeuses. En effet l'INSEE ne recense que les logements occupés, alors que la taxe foncière s'applique également aux logements vacants.*

*En outre, il est important de préciser que la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation sont des impôts de répartition. Une décision d'instaurer un glissement général vers le haut du classement de l'ensemble des locaux d'habitation n'aurait aucun effet sur la répartition de l'impôt entre les redevables.*

*Enfin, la DGFIP travaille régulièrement à améliorer ses prestations pour les collectivités territoriales. Dès 2009, la DGFIP proposera aux collectivités une nouvelle offre de services en matière fiscale, en assurant notamment une information plus régulière des élus sur le rôle et les modalités de fonctionnement des commissions communales des impôts directs. Elle s'engagera également sur une fourniture beaucoup plus précoce des bases prévisionnelles de l'ensemble des taxes locales, élément indispensable à une meilleure maîtrise budgétaire.*

---

# La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat

---

## PRESENTATION

---

*Honorer les engagements à bonne date constitue l'enjeu premier de la gestion de la trésorerie de tout acteur économique. Loin de représenter une activité secondaire, la trésorerie est une fonction vitale pour les entreprises, les institutions financières mais aussi les administrations publiques. La crise qui a secoué les marchés financiers à partir de la mi-septembre 2008 est venue rappeler cette réalité.*

*La Cour a fait le bilan de la gestion de la trésorerie de l'Etat par l'Agence France Trésor (AFT), sept ans après la création de celle-ci. La stratégie suivie par l'AFT depuis 2001 a été constamment axée sur la sécurité de façon à assurer en toutes circonstances le dénouement des opérations financières de l'Etat.*

*Au-delà des impératifs de sécurité, l'AFT a développé une gestion plus active de la trésorerie dans le but d'accroître les recettes de placements et, plus récemment, d'abaisser l'encours de trésorerie à son minimum afin de réduire, à due concurrence, la dette de l'Etat, celle-ci finançant entre autres cet encours. Toutefois, les marges d'action du trésorier sont limitées non seulement par les contraintes de marché mais aussi par sa faible visibilité sur l'ensemble des mouvements de trésorerie.*

*La création de l'Agence France Trésor s'est accompagnée d'une professionnalisation accrue de la gestion de la trésorerie de l'Etat et a, en même temps, permis une meilleure identification de ses enjeux. Cependant la qualité des prévisions ne s'est que faiblement améliorée au cours des dernières années, témoignant de la prise en compte encore insuffisante des impératifs de trésorerie au sein de l'Etat.*

*Optimiser la gestion de la trésorerie appelle désormais la poursuite de l'amélioration des prévisions et, au-delà, l'établissement d'une fonction de pilotage.*

---

## **I - Assurer la continuité financière de l'Etat**

### **A - Des enjeux financiers considérables**

La gestion de la trésorerie de l'Etat recouvre des enjeux cruciaux pour l'Etat lui-même car les flux financiers exécutés quotidiennement sont très élevés et aussi pour le marché monétaire car l'Etat y est un acteur de premier plan à travers ses opérations de financement et de placement.

#### **1 - Un objectif simple assigné à une fonction complexe**

La gestion de la trésorerie vise à garantir la continuité financière de l'Etat, c'est-à-dire assurer chaque jour l'exécution des dépenses et des recettes, dans des conditions de sécurité maximales et au meilleur coût pour le contribuable.

Cet objectif s'accompagne de l'exigence absolue que recouvre l'interdiction faite à l'Etat de recourir aux avances de la Banque de France, conformément aux dispositions introduites en 1992 à l'article 101 du Traité instituant la Communauté européenne, au motif qu'elles constitueraient un financement du déficit public par émission monétaire. Il en résulte que l'ensemble des flux quotidiens doit présenter, chaque soir, un solde positif à la clôture des opérations. Par sa décision du 29 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a fait de cette obligation une exigence de valeur constitutionnelle.

La trésorerie est constituée par l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les comptes publics. Ces mouvements concernent tout d'abord les opérations de l'Etat au titre des recettes fiscales et non fiscales, des dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que les opérations liées à la gestion de la dette ou de la trésorerie (émission ou remboursement de titres, paiement d'intérêts, souscription d'emprunts et placement des disponibilités etc.). Mais la trésorerie de l'Etat a la particularité d'englober également l'activité des « correspondants », c'est-à-dire des organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l'Etat. Il s'agit principalement des collectivités locales (régions, départements, communes ainsi que leurs groupements) et des établissements publics locaux ou nationaux. La Caisse des dépôts et consignations qui utilise le réseau du Trésor public ainsi que d'autres organismes comme l'Institut d'émission d'outre-mer et les banques centrales africaines figurent également parmi les correspondants.



L'ensemble de ces opérations est centralisé en temps réel par la Banque de France sur un seul compte appelé « compte unique du Trésor ».

Le profil de la trésorerie de l'Etat, c'est-à-dire le niveau de l'ensemble des disponibilités, présente d'amples variations tout au long de l'année. Ces variations résultent, d'une part, du déphasage entre les calendriers de recouvrement des recettes et d'exécution des dépenses et, d'autre part, du calendrier d'amortissement de la dette à moyenne et long terme.

Si les dépenses présentent une certaine régularité au cours de l'année, l'encaissement des recettes fiscales reste assez concentré autour de quelques échéances malgré l'effet de la mensualisation de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

Le calendrier des amortissements d'emprunts défini au milieu des années quatre-vingt était dès l'origine concentré sur un petit nombre d'échéances. Cette concentration est renforcée par la technique de l'assimilation des titres de dette négociable qui consiste à rattacher les nouvelles émissions à des emprunts déjà existants de façon à réduire le nombre de lignes d'emprunts et d'en accroître la liquidité. Compte tenu de l'augmentation des volumes de dette émis, le poids de chacune de ces échéances va croissant. Ainsi, les quatre principales échéances de remboursement d'emprunt en 2008 ont généré, chacune en moyenne, un décaissement de près de 20 Md€ c'est à dire 3 Md€ de plus qu'en 2005.

Au total, le caractère traditionnellement heurté du profil de la trésorerie de l'Etat s'accroît sous l'effet de l'augmentation des échéances d'amortissement et du produit nominal des recettes. En 2007, le montant des disponibilités sur le compte du Trésor s'est établi en moyenne à 16,6 Md€ avec des points hauts pouvant atteindre près de 50 Md€ et des points bas pouvant descendre en deçà de 1 Md€.

Le volume des lignes d'emprunts étant aujourd'hui, du fait même de l'ampleur de la dette, suffisant pour assurer le niveau de liquidité requis sur chacun de ces emprunts, un plus grand étalement du calendrier d'amortissement pourrait être obtenu par l'introduction d'échéances supplémentaires à l'occasion de la création de nouveaux emprunts.

## **2 - Un volume d'opérations considérable**

Le vaste ensemble dont le compte unique du Trésor réalise la synthèse comprend plus de 7 000 comptes d'opérations sur lesquels opèrent environ 5 500 comptables publics.

Près de 100 000 opérations sont exécutées chaque jour, pour un montant total quotidien de 23 Md€ en 2007. Sur un an, les mouvements s'élèvent à près de 6 000 Md€, soit vingt-deux fois le budget général de l'Etat. Le solde du compte du Trésor en fin de journée, nécessairement positif, s'établit en moyenne à moins de 100 M€, ce qui, compte tenu du volume quotidien d'opérations, témoigne du réglage fin de la gestion de trésorerie réalisé par l'Agence France Trésor.

Bien qu'apparemment de moindre importance, les correspondants du Trésor sont à l'origine de plus de la moitié (54,5%) des flux quotidiens hors opérations de dette et de trésorerie.

#### Répartition des flux quotidiens sur le compte du Trésor en 2007, hors opérations de dette et de trésorerie

Origine du flux	Part
Etat	45,5 %
Correspondants	54,5 %
<i>Collectivités locales et établissements publics locaux</i>	30,3 %
<i>Caisse des dépôts et consignations</i>	4,9 %
<i>Autres correspondants</i>	19,3 %

Source : Agence France Trésor

### 3 - L'Etat, acteur de premier plan du marché monétaire

Sur le marché monétaire, se nouent les opérations de prêts et d'emprunts à moins d'un an. L'Etat y est à la fois le premier emprunteur et un prêteur régulier.

Lorsque les prévisions font apparaître que les disponibilités du compte du Trésor ne couvriront pas le montant des dépenses à exécuter à une date ultérieure, l'Agence France Trésor émet des emprunts à court terme (moins d'un an) afin que l'Etat dispose des ressources nécessaires à cette échéance.

En fin d'année 2007, l'encours des emprunts d'Etat émis sur le marché monétaire s'élevait à 78,5 Md€, plaçant l'Etat au premier rang des emprunteurs du marché monétaire en France, loin devant le premier émetteur bancaire.

Par ailleurs, ces emprunts ainsi que les dépôts des correspondants permettent à l'Etat d'avoir toujours une position prêteuse sur le marché interbancaire, compartiment du marché monétaire sur lequel les banques se prêtent et empruntent entre elles à très court terme. L'Etat place ses excédents de trésorerie sous la forme de prêts aux banques à très court terme. Ces placements représentent environ 5% du montant quotidien des placements interbancaires de la zone euro.

La politique d'émission et de placement de l'Etat a, par conséquent, un impact fort sur le fonctionnement du marché monétaire.

## **B - L'Agence France Trésor, un trésorier prudent**

### **1 - L'Agence France Trésor**

L'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale, a été créée pour gérer la dette et la trésorerie de l'Etat, mission auparavant confiée à un bureau de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), au sein du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'AFT est présidée par le directeur général du Trésor et de la politique économique et reste ainsi placée sous son autorité<sup>29</sup>. Elle est dirigée par un directeur général qui a rang de chef de service à la DGTPE. La gouvernance de l'agence bénéficie également de la fonction de conseil exercée par un comité stratégique, instance composée de dix personnalités qualifiées, françaises et étrangères, qui se réunit au moins deux fois par an.

L'agence est organisée en sept cellules et comprend un effectif de 35 personnes ; les cellules « opérations de marché » et « trésorerie » comptent chacune quatre personnes.

Dans la gestion de la trésorerie de l'Etat, l'Agence France Trésor exerce les trois missions habituelles incombant au trésorier :

- établir la prévision quotidienne la plus précise possible des flux d'entrée et de sortie de la trésorerie ;
- placer les éventuels excédents aux meilleures conditions ;
- emprunter les ressources nécessaires au meilleur coût.

### **2 - Les bons du Trésor et les pensions livrées, outils privilégiés du trésorier**

Les BTF, bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés, constituent l'outil courant d'emprunt de trésorerie ; ce sont des titres de dette négociable, émis sur le marché monétaire pour une durée de 1 mois, 3 mois, 6 mois ou 1 an. Les émissions de BTF sont réalisées par voie

---

29) Le statut de « service à compétence nationale » permet avant tout l'identification claire de l'entité responsable de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat par les acteurs de marché et n'emporte peu de conséquences dans la gestion quotidienne.

d'adjudication à l'instar des autres catégories de dette négociable<sup>30</sup> ; l'AFT met en concurrence les banques spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), afin d'obtenir le prix le plus favorable.

L'agence réalise entre 3 et 6 Md€ d'émissions de BTF chaque semaine. Les BTF constituent la référence du marché monétaire car ce sont les emprunts les plus volumineux et les moins chers. France Trésor peut avoir recours à d'autres formes d'emprunt - les emprunts auprès des spécialistes en valeurs du Trésor et d'autres Etats de la zone euro et les émissions de BTF de court terme (de 1 jour à 6 semaines) – qui sont utilisés en fonction de l'échéance du besoin de trésorerie et de son caractère éphémère ou durable.

La trésorerie de l'Etat est excédentaire. L'AFT place ces liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro. Les opérations prennent le plus souvent la forme de prêts à court terme de l'Etat aux banques, avec constitution de dépôts de garantie par les emprunteurs au profit du prêteur Etat afin de se prémunir contre le risque de contrepartie<sup>31</sup>. Dans ces opérations, appelées « pensions livrées », les banques livrent des titres à l'Etat pour garantir le remboursement de leur emprunt. L'AFT n'accepte en garantie que des titres de l'Etat français, ce qui assure une sécurité maximale à ces opérations. En cas de défaillance d'une contrepartie, les titres en question seraient annulés, réduisant d'autant la dette négociable de l'Etat.

En 2007, l'AFT a réalisé 6 408 opérations de placement qui ont rapporté 659 M€ de recettes : les pensions livrées ont représenté 78% des opérations et 69% des recettes. Les autres placements ont été réalisés sous forme de prêts de très court terme sans garantie, appelés « dépôts en blanc », auprès des SVT et de Trésors de la zone euro.

### **3 - Un cadre prudentiel inspiré de la réglementation bancaire**

Bien que n'étant pas un établissement financier, l'AFT a décidé de se soumettre pour ses activités aux normes prudentielles bancaires.

Le dispositif de contrôle interne de l'AFT repose sur un cahier de procédures définissant notamment l'organisation, les procédures et les limites appliquées par l'Agence en matière de gestion des risques. Ce cadre « prudentiel » a pour référence les recommandations du Comité de réglementation bancaire et financière (CRBF 97-02). La conformité du

---

30) Il existe deux autres catégories de dette négociable : les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels (BTAN).

31) Le risque de contrepartie correspond au risque de défaillance d'une contrepartie qui ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements financiers vis-à-vis de l'Etat.

dispositif de contrôle interne et de surveillance des risques de l'AFT est auditée chaque année par un cabinet externe et la Cour s'assure de l'effectivité de ce dispositif dans sa mission de certification des comptes de l'Etat.

Comme l'a rappelé la Cour à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de ses travaux de certification des comptes de l'Etat, l'organisation retenue par l'AFT ne satisfait pas pleinement aux dispositions du règlement CRBF 97-02. Elle ne permet pas une stricte séparation entre contrôle interne et fonction opérationnelle de « back office » et de suivi des risques<sup>32</sup>.

La Cour a néanmoins observé l'adéquation des limites de risques et de leur système de mesure au cadre de référence. Elle a également vérifié le respect de ces limites ainsi que des procédures de dépassement autorisé dans des circonstances exceptionnelles.

#### **4 - Des marges de manœuvre limitées par des contraintes de marché**

L'Etat comme acteur du marché monétaire doit supporter les contraintes de marché tant pour les emprunts que pour les placements de trésorerie.

En ce qui concerne les emprunts, l'AFT adapte son calendrier d'émission à la demande de titres des banques et des investisseurs : la toute fin d'année est peu propice aux émissions. Par ailleurs, la politique d'émission des BTF doit viser à assurer une parfaite liquidité<sup>33</sup> des titres. En effet, une insuffisance de liquidité risquerait de provoquer une désaffection des investisseurs et, par suite, une dégradation des conditions sur les émissions ultérieures. La recherche de liquidité impose de rendre la politique d'émission de l'Etat très prévisible ; c'est pourquoi, l'AFT met en œuvre des principes de régularité et de transparence des émissions.

En ce qui concerne les placements, l'AFT doit veiller à ce que l'offre de prêts de l'Etat ne soit pas trop volumineuse par rapport à la demande du marché interbancaire, ce qui dégraderait les conditions de rémunération. Pour ce faire, l'agence étage son offre de prêts sur des échéances variées et respecte le plafond indicatif d'encours de placement fixé annuellement par le directeur général du Trésor.

---

32) La personne qui est seule chargée du contrôle interne assure par ailleurs la responsabilité du « back office ».

33) La liquidité reflète la faculté de trouver des contreparties sur le marché, soit pour acheter, soit pour vendre des titres.

La gestion de la trésorerie de l'Etat a traversé des circonstances exceptionnelles depuis le début de la crise du marché interbancaire fin septembre 2008. Pour améliorer la qualité d'ensemble des actifs figurant dans leur bilan, les banques se sont efforcées de conserver les titres d'emprunt d'Etat qui offrent la meilleure protection contre le risque de crédit. Elles ne les ont plus apportés en garantie des prêts que l'Etat leur accorde habituellement sous la forme de pensions livrées. Cette indisponibilité des titres a contraint l'Etat à réaliser ses opérations de placement sous la forme de dépôts en blanc, l'exposant ainsi au risque de contrepartie<sup>34</sup>. C'est en acceptant de s'exposer davantage que l'Etat a continué à alimenter la trésorerie des banques en liquidité, contribuant ainsi à les aider à faire face à l'assèchement du marché interbancaire.

### **5 - Une gestion axée sur la sécurité**

L'impératif de sécurité qui gouverne les opérations de trésorerie pratiquées par l'Agence France Trésor est très fort car l'Etat est la seule catégorie de personne morale en France à qui la loi interdit de bénéficier d'un découvert de trésorerie<sup>35</sup>.

L'Agence France Trésor s'interdit de surcroît de prendre toute position spéculative sur le marché monétaire. Pour les émissions de BTF, cela signifie que la régularité et la transparence du programme priment sur les considérations de prix, et peuvent même générer un relatif « surfinancement » de l'Etat à certaines périodes. France Trésor s'interdit également de réaliser des opérations qui viseraient uniquement à profiter de l'écart entre le coût de financement de l'Etat (inférieur à EONIA<sup>36</sup>) et la rémunération de ses placements (généralement supérieure à EONIA).

Grâce à cette stratégie consistant à renoncer à des opérations opportunistes et visant à entretenir la confiance des investisseurs, l'Etat a bénéficié pleinement de la « fuite vers la qualité » lors de la crise financière de l'automne 2008, ce qui lui a permis de mener ses opérations de financement dans des conditions très satisfaisantes.

---

34) Le risque de contrepartie correspond au risque de défaillance d'une contrepartie qui ne serait pas en mesure d'honorer ses engagements financiers vis-à-vis de l'Etat.

35) Les entreprises bénéficient des facilités de trésorerie accordées par leurs banques et les banques peuvent trouver des sources de refinancement à court terme auprès de la banque centrale.

36) EONIA (Euro overnight index average) : taux moyen calculé sur toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis réalisées par les 57 établissements bancaires les plus actifs de la zone euro.

## **II - La politique de gestion active : une rationalisation inachevée**

### **A - Un objectif nouveau : contribuer à limiter l'endettement**

#### **1 - La gestion de la trésorerie indissociable de la dette**

La gestion de la trésorerie et celle de la dette sont naturellement liées car d'une part, des instruments de dette, les BTF, financent la majeure partie des besoins de trésorerie, d'autre part l'encours de la trésorerie finance le remboursement d'échéances de plus en plus élevées de dette de moyen et long terme.

La création de l'indicateur de la dette au sens de Maastricht a suscité de nouvelles relations entre dette et trésorerie.

#### **La dette financière brute consolidée des administrations publiques ou « dette de Maastricht »**

##### 1. La dette des administrations publiques

Quatre catégories d'administrations publiques : l'Etat, les organismes divers d'administration centrale (ODAC), désignant principalement les établissements publics nationaux, les administrations publiques locales (APUL) comprenant les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, les administrations de sécurité sociale (ASSO).

##### 2. Une dette financière brute

La dette au sens de Maastricht est la somme des passifs financiers des administrations (à quelques exceptions près) : pour l'Etat, l'encours de la dette financière (OAT, bons du Trésor, dépôts des correspondants, emprunts bancaires), pour les ODAC et les APUL, des emprunts bancaires et obligataires, pour les ASSO, des emprunts et des billets de trésorerie.

C'est une dette brute au sens où l'on ne déduit pas de ces passifs financiers les éléments d'actifs financiers détenus par les administrations.

##### 3. Une dette consolidée

Les éléments de dette d'une administration publique détenus par une autre administration publique ne sont pas pris en compte.

Compte tenu de cette définition, le placement de la trésorerie excédentaire d'une administration auprès d'une autre administration (cas des dépôts des correspondants sur le compte du Trésor) ou sa mobilisation pour souscrire un emprunt d'une autre administration (cas de la souscription par l'Etat de billets de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACOSS) permettent de limiter les emprunts de la sphère publique à des entités non publiques et donc le montant de la dette au sens de Maastricht.

La construction de cet indicateur implique que tout excédent trésorerie financé par des BTF qui ne serait pas placé auprès d'autres administrations publiques pèse sur la dette au sens de Maastricht. Pour minimiser celle-ci, l'Etat a ainsi intérêt à financer sa trésorerie par l'accroissement des dépôts des correspondants plutôt que par l'émission de BTF.

## **2 - Les effets de rationalisation produits par la gestion active**

La gestion de la trésorerie de l'Etat s'est vue de ce fait assigner un nouvel objectif à partir de 2006 : faire de la gestion de trésorerie un moyen de limiter l'endettement de l'Etat et, en particulier, « éviter tout excédent de trésorerie libre de l'Etat que la sécurité de la gestion de la dette n'exigerait pas ».

Cet objectif s'appuyait à l'origine sur trois volets d'actions : réduire les aléas de trésorerie en améliorant la qualité des informations transmises à l'AFT ; créer des instruments nouveaux à disposition de l'AFT pour faire face à des besoins ponctuels de trésorerie et renforcer la coordination de la gestion de trésorerie des administrations publiques.

La politique de gestion active de la trésorerie visait d'abord à réduire le niveau de l'encaisse de précaution sur le compte unique du Trésor. Elle a été mise en œuvre en 2006 et 2007 au moyen de la création des BTF court terme et grâce à des améliorations obtenues sur la prévision des flux de fin d'année. L'Agence France Trésor a renoncé à l'encours de précaution de 10 Md€ qui correspondait à l'incertitude maximale constatée entre les prévisions à trois semaines et le réalisé. Elle a effectivement réduit le solde du compte au 31 décembre, de 39,8 Md€ en 2005 à 13,8 Md€ en 2006, puis 21,9 Md€ en 2007. Envisager de nouvelles réductions d'encaisse supposerait désormais d'améliorer substantiellement la qualité de la prévision, et cela tout au long de l'année, pour éviter un cumul d'aléas sur la gestion en fin d'exercice.



Le troisième volet de la gestion active est également mis en œuvre depuis 2006. Chaque année, l'Etat souscrit désormais à l'émission de billets de trésorerie par l'ACOSS en fin d'année. Celui-ci a porté fin 2006 sur 5 Md€, fin 2007 sur 8 Md€ et il passerait à 10 Md€ fin 2008, allégeant d'autant le montant annoncé de la dette des administrations publiques, à même niveau de trésorerie de l'Etat.

## **B - Un déploiement conditionné par l'amélioration de la qualité de la prévision**

### **1 - Une politique à conduire avec prudence**

La diminution de l'encaisse de précaution en fin d'année est obtenue par une diminution tendancielle du solde moyen du compte du Trésor. Elle accroît la volatilité du solde du compte et s'accompagne du creusement des points bas de trésorerie : le niveau moyen des points bas qui s'établissait aux alentours de 5 Md€ avant la mise en œuvre de la gestion active est tombé à environ 700 M€ dès la fin 2006.

Or la réduction de l'encaisse, lorsqu'elle ne s'accompagne que de progrès limités en matière de prévision et de maîtrise des aléas de trésorerie, peut entrer en contradiction avec la sécurité des engagements financiers de l'Etat, notamment en fin d'année où les aléas sont les plus forts et où la capacité de France Trésor à lever des ressources dans un temps très court et à des conditions avantageuses est réduite.

En outre, la diminution de l'encaisse de précaution ne correspond pas nécessairement à l'intérêt financier de l'Etat, le taux des emprunts étant souvent inférieur au taux des placements. De même, le pilotage du solde du compte au 31 décembre introduit une modification du programme d'émission des BTF, à rebours des principes de régularité et de transparence. Cette pratique est susceptible d'avoir une incidence financière dans la mesure où les variations de volume d'emprunts peuvent avoir un impact sur le taux d'émission.

Enfin, les opérations de mutualisation de trésorerie entre administrations publiques, si elles peuvent permettre d'obtenir des conditions financières plus favorables que celles offertes par le secteur bancaire, affectent la lecture de l'évolution de la dette publique.

### **Le pilotage de la trésorerie dans les derniers jours de l'année**

#### 1. Des contraintes très fortes liées à la gestion de la dette

En décembre, l'Etat n'émet pas de dette à moyen et long terme car la demande de titres est trop faible. L'équilibre financier de l'Etat repose sur deux ou trois émissions de BTF en décembre.

Tout excédent de trésorerie libre non justifié par la sécurité des engagements accroît inutilement l'encours de la dette de Maastricht.

L'Agence France Trésor prépare le refinancement de l'échéance de BTAN du 12 janvier qui s'élève à 20 Md€ces dernières années.

#### 2. Des prévisions particulièrement incertaines

Les mouvements de trésorerie de fin d'année sont affectés de fortes incertitudes portant notamment sur :

- le montant et le calendrier de recouvrement des quatrième et cinquième acomptes d'IS ;
- le pic de dépôts des collectivités locales : un aléa de 5 Md€ qui persiste pendant une dizaine de jours avant et après le 31 décembre ;
- l'effet du raccourcissement de la période complémentaire sur les dépenses des administrations.

### **2 - Une faible amélioration de la qualité de la prévision**

L'un des volets d'actions identifié en 2006 pour favoriser le déploiement de la politique de gestion active consistait à réduire les aléas subis par la trésorerie en améliorant la qualité des prévisions transmises à l'Agence France Trésor.

En moyenne, l'écart entre la prévision à J-1 et la réalisation est stable depuis 2005 autour de +500 M€. Ce chiffre moyen masque des mouvements extrêmes non anticipés survenant pour la plupart d'entre eux au cours de la seconde quinzaine de décembre. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2007, les écarts de prévision à un jour ont varié entre -1,5 Md€ et +5 Md€.

Ces écarts reflètent le caractère encore très lacunaire du dispositif de prévision en dépit de l'amélioration apportée par l'extension aux établissements publics nationaux du dispositif d'annonce des dépenses supérieures à 1 M€ et de la mise en place d'annonces des recettes exceptionnelles enregistrées par la DGTPE. Une grande incertitude subsiste notamment sur les recettes fiscales, le calendrier des dépenses des ministères et les mouvements de trésorerie des collectivités locales en fin d'année.

### **III - La nécessité d'engager des réformes structurantes**

La faiblesse de la fonction financière de l'Etat et son insuffisante articulation avec les enjeux de trésorerie décrits plus haut sont réels. Un tel contexte, s'il devait ne pas évoluer, limiterait singulièrement les perspectives d'amélioration de la gestion de la trésorerie.

#### **A - Renforcer la fonction de pilotage de la trésorerie au sein de l'Etat**

##### **1 - Une culture de trésorerie insuffisamment diffusée**

La gestion de la trésorerie ne procède pas d'un véritable pilotage et ses enjeux ne sont que trop rarement intégrés par les différents acteurs de la chaîne de la dépense et de la recette de l'Etat ainsi que par les correspondants du Trésor, principalement les établissements publics nationaux et les collectivités locales.

Les mouvements de trésorerie sont largement subis par le gestionnaire. Ils résultent au sein de l'Etat de décisions multiples et, pour l'essentiel, non coordonnées. D'un côté, les dépenses sont d'abord organisées sur une logique budgétaire et comptable ; de l'autre, le calendrier des recettes fiscales, fruit d'un lointain héritage, présente peu de liens avec les besoins de trésorerie. Ainsi, le faible adossement des recettes et des dépenses s'avère non optimal pour la gestion de la trésorerie.

Une meilleure prise en compte en amont des objectifs de trésorerie serait susceptible de réduire les coûts induits par ces décalages et la survenance de mouvements plus ou moins anticipés. Elle aurait sans doute également permis d'éviter les tensions sur la situation de trésorerie liées à un défaut d'annonce ou au non respect par les comptables de l'interdiction de mouvementer le compte du Trésor un jour de fermeture des systèmes d'échanges interbancaires.

Le suivi et le pilotage de la trésorerie des établissements publics nationaux sont lacunaires et mal coordonnés. France Trésor dispose d'une visibilité très limitée au-delà des annonces à un jour d'opérations supérieures à 1 M€

L'anticipation par l'AFT des opérations en provenance des collectivités locales sur le compte du Trésor demeure très faible, notamment en toute fin d'année, période sensible pour la gestion de la trésorerie.

## 2 - La mise en œuvre inachevée de la « feuille de route »

### *a) Un ensemble de mesures d'inégale portée*

Afin de consolider les acquis en matière d'enrichissement des prévisions de trésorerie et de renforcer la contribution de la gestion de trésorerie au désendettement public, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a adressé, le 3 mai 2007, une « feuille de route » aux directeurs du ministère.

Ce vaste ensemble de mesures organisationnelles, techniques et stratégiques s'organise autour de quatre axes :

- assurer un pilotage de la fonction de trésorerie ;
- refondre les placements, en particulier des collectivités locales ;
- adapter les systèmes d'information ;
- restructurer l'exécution de la dépense.

Sa mise en œuvre a été confiée à l'AFT et fait l'objet d'un indicateur de performance depuis la loi de finances pour 2008.

L'inscription d'un indicateur de performance dans les projets annuels de performance du programme « charge de la dette et gestion de la trésorerie » géré par l'AFT marque une volonté réelle d'avancer de la part de l'Etat. Toutefois cet indicateur se limite à évaluer l'état d'avancement des mesures inscrites dans la « feuille de route ». Une mesure directe de la performance de la gestion active de la trésorerie serait préférable.

### *b) Des résultats limités par un manque de coopération et la faible capacité d'influence de l'AFT*

Cette mise en œuvre est encore partielle et les résultats sont pour l'instant limités. Ce bilan mitigé résulte à la fois du caractère ambitieux de certaines mesures et de la difficulté de l'Agence France Trésor à faire prévaloir ses préoccupations au sein du ministère comme au niveau interministériel et à résoudre les conflits d'intérêt pouvant naître entre les directions concernées. Cette seconde difficulté est renforcée par l'éclatement des missions financières entre plusieurs directions qui relèvent actuellement de deux ministères avec des objectifs pouvant entrer en concurrence (ministère chargé du budget et ministère chargé de l'économie).

Des progrès sensibles ont néanmoins été enregistrés en matière de coordination et d'enrichissement des prévisions à travers notamment l'amélioration, proche de son point d'achèvement, des systèmes d'information et l'extension en cours des systèmes d'annonces. C'est incontestablement une retombée positive des nouvelles orientations introduites en 2006 pour la gestion de trésorerie. Toutefois, le protocole d'accord envisagé entre l'AFT et la direction du budget pour les annonces de recettes exceptionnelles n'a pas été conclu et la formalisation complète des mécanismes de responsabilisation, au travers d'indicateurs d'intéressement liés à la qualité des annonces, n'a pas été entièrement menée à bien. Ces retards illustrent le défaut de coopération au sein du ministère combiné à l'influence limitée de l'Agence au-delà de la gestion opérationnelle de la trésorerie.

L'AFT a, par son action, contribué à sensibiliser aux impératifs de la gestion de trésorerie tant les directions des ministères chargés de l'économie et du budget, à travers l'instauration des comités de trésorerie, que les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Cette politique, qui doit être conduite dans la durée, s'est traduite par plusieurs retombées concrètes. Deux opérations de décaissement, de niveau certes modeste, ont pu être décalées afin de ne pas coïncider avec une échéance importante d'amortissement d'emprunt en septembre 2008 ; deux opérations de recette ont été avancées et ont contribué à amortir significativement un creux de trésorerie à hauteur de 600 M€ L'établissement de plans de trésorerie pour vingt-six établissements publics nationaux a permis, à compter du début de 2008, le versement de leur dotation en fonction de leur besoin de trésorerie, générant ainsi un gain de trésorerie pour l'Etat.

### *c) Une absence de progrès structurant*

Cependant la plupart des mesures structurantes au regard de l'élaboration d'une fonction de trésorerie n'ont toujours pas été menées à leur terme, certaines ayant été reportées sine die.

La réflexion sur l'organisation de la fonction financière et de la tutelle financière des administrations publiques devant nourrir le premier axe de la « feuille de route » ministérielle n'a pas été engagée. Bien qu'envisagé de longue date, l'audit ministériel visant à améliorer la connaissance et le pilotage de la trésorerie et les placements des établissements publics n'a toujours pas été lancé.

Ensuite, les mesures visant à élaborer des plans de trésorerie fiables pour l'ensemble des administrations publiques et offrir ainsi une visibilité accrue à l'Agence ont été inégalement mis en œuvre.

Si un dispositif de suivi et de prévision de la trésorerie des collectivités locales en fin d'année a vu le jour, les résultats sont très décevants et n'ont pas permis d'améliorer la gestion de la trésorerie de l'Etat à ce moment crucial de l'année. Le taux de réponse à l'enquête lancée auprès des collectivités locales est faible et la précision des réponses insuffisante pour améliorer significativement la prévision.

La mise en place du paiement à date par la direction générale des finances publiques afin de donner toute la visibilité nécessaire au gestionnaire paraît bloquée. Elle se heurte à la fois à des problèmes de faisabilité technique au regard de l'adaptation des applications financières et à des divergences entre l'Agence France Trésor et la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'agissant des remboursements fiscaux et, plus particulièrement, ceux de TVA et d'impôt sur les sociétés.

Enfin, des plans de trésorerie ministériels auraient dû être élaborés pour améliorer la connaissance des profils pour la dépense centrale de quelques ministères.

Les réalisations ne sont pour l'instant pas à la hauteur des enjeux.

### **3 - La nécessité d'accélérer la mise en œuvre**

La mise en œuvre intégrale de la « feuille de route » constitue une étape indispensable pour assurer la pérennité d'une véritable fonction de trésorerie et renforcer le pilotage de la trésorerie par l'Etat.

L'amélioration seulement progressive de la réduction des aléas de trésorerie et le développement de nouvelles applications informatiques constituent une réelle avancée. Mais une fonction de trésorerie ne saurait se limiter à des réalisations d'aussi faible portée que l'organisation régulière de comités de trésorerie, à la simple sensibilisation aux impératifs de gestion de la trésorerie des acteurs de la dépenses et des recettes ou à la rédaction d'un rapport annuel de trésorerie à l'adresse du ministre et des commissions des finances des Assemblées parlementaires.

Une fonction de trésorerie doit normalement permettre d'acquérir une visibilité satisfaisante sur l'ensemble des mouvements, de rationaliser l'exécution des dépenses et l'optimiser l'utilisation des ressources potentielles. Pour ce faire, elle devrait s'appuyer sur trois piliers : un système d'information adapté et performant ; des prévisions fiables à de multiples horizons ; et une stratégie définissant la priorité accordée à la fonction de trésorerie au regard des objectifs budgétaires, comptables et organisationnels.

## **B - Repenser les fondements du système de centralisation des dépôts**

### **1 - Un système ancien qui se délite progressivement**

La centralisation des dépôts sur le compte du Trésor, en général non rémunérés, concerne à titre principal les collectivités locales et leurs établissements ainsi que les établissements publics nationaux.

L'Etat tire pleinement profit de cet encours qui a varié ces dernières années dans une fourchette de 50 à 70 Md€ D'une part, il lui est loisible de placer contre rémunération cette trésorerie et d'en retirer un produit financier pour son propre compte. D'autre part, ces dépôts compensent la situation structurellement débitrice de la trésorerie de l'Etat et l'aident à maintenir un solde positif sans avoir recours à l'endettement. En l'absence d'un tel système, l'AFT aurait été obligée d'émettre, fin 2007, 68 Md€ de dette supplémentaire qui aurait accru le ratio de la dette au sens de Maastricht par rapport au PIB d'environ quatre points de PIB.

L'ampleur de la centralisation n'a pas d'équivalent en Europe. Dans les autres pays, il n'existe en général pas d'obligation de dépôt des administrations publiques auprès du gestionnaire de la trésorerie. Seuls les Pays-Bas imposent à certains de leurs établissements publics de déposer leur trésorerie sur le compte de l'Etat. Au Royaume-Uni, la possibilité d'un dépôt rémunéré est offerte aux collectivités locales.

#### *a) Les établissements publics nationaux*

La situation des établissements publics nationaux au regard de l'obligation de dépôt sur le compte du Trésor est très diverse. Les établissements relevant du règlement général de la comptabilité publique (RGCP) sont soumis à une obligation de dépôt sauf dérogation ad hoc accordée par le ministre des finances. Les autres institutions ne sont pas expressément tenues de déposer leur fonds sur le compte du Trésor à l'exception de quelques établissements publics industriels et commerciaux, comme La Monnaie de Paris.

La situation des établissements au regard de l'obligation de dépôts est en réalité très mal connue. Si les dérogations accordées aux établissements soumis au RGCP a fait récemment l'objet d'un inventaire, celui-ci n'a permis ni d'en apprécier la justification ni d'en quantifier l'enjeu financier. Il est regrettable que l'audit ministériel prévu pour pallier cette méconnaissance n'ait toujours pas été engagé.

### *b) Les collectivités locales et leur établissements publics*

La loi organique sur les lois de finances (LOLF) a réaffirmé l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cette obligation de dépôts, non rémunérés, constitue un des éléments du système de relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales dont les contreparties pour ces dernières sont la gestion et le recouvrement des impôts locaux, la garantie du montant émis au rôle indépendamment du recouvrement effectif et le versement à l'avance du produit de ces impôts. Les possibilités de placement sont par ailleurs limitées et encadrées par rapport à l'origine des fonds et aux modalités de placement. Il peut s'agir de comptes à terme rémunérés ouverts auprès de l'Etat, de titres émis ou garantis par les Etats membres de la Communauté européenne, ou de parts d'OPCVM gérant ces mêmes titres. Les dérogations à ces principes sont extrêmement limitées.

Depuis plusieurs années, nombre de collectivités locales suivent une stratégie de trésorerie « zéro » qui consiste à limiter au minimum leur encours sur le compte du Trésor afin de réduire leurs frais financiers globaux. Cette stratégie affaiblit la logique même de centralisation des dépôts et génère, du point de vue de l'Etat, un phénomène de « fuite » qui le prive de ressources et affecte négativement le montant de la dette publique.

## **2 - Une cause d'aléas importants et non maîtrisés pour la trésorerie de l'Etat**

En dépit de l'enjeu considérable qu'il représente pour la gestion de la trésorerie de l'Etat, le comportement des correspondants est encore mal appréhendé.

Les établissements publics nationaux sont à l'origine de près d'un tiers des dépôts des correspondants du Trésor. Malgré l'importance de l'enjeu, le suivi de leur trésorerie est encore très imprécis.

L'obligation pour les établissements publics nationaux soumis au RGCP d'annoncer au préalable toutes les opérations financières supérieures à 1 M€ a certes contribué à fiabiliser les prévisions de trésorerie à un jour. Mais la visibilité sur un horizon plus lointain reste très faible compte tenu de la grande volatilité de leurs opérations. Après une croissance régulière ces dernières années, l'encours des établissements publics nationaux a brusquement reculé, diminuant d'environ 13 Md€ entre septembre 2007 et septembre 2008. Les raisons de cette baisse sont mal connues. Cette méconnaissance ne fait



qu'accroître l'incertitude sur l'évolution à moyen terme de l'encours des correspondants, et par suite de la trésorerie de l'Etat.

L'encours des collectivités locales sur le compte du Trésor présente une saisonnalité très marquée en fin d'année. L'AFT enregistre un afflux massif de liquidités dans les derniers jours de l'année suivi d'un retrait de niveau comparable dans les premiers jours de l'année suivante. Ce phénomène s'est accentué ces dernières années avec une hausse des dépôts pouvant atteindre entre 6 et 8 Md€

Ce sursaut massif et temporaire s'explique par plusieurs facteurs dont l'administration n'est pas en mesure aujourd'hui d'estimer les parts respectives : souscription d'emprunts dits de « clôture » de fin d'année liés à l'obligation d'équilibre réel du budget des collectivités locales ; solde des lignes de trésorerie mises en place dans le cadre d'une stratégie de trésorerie « zéro » ; opérations exceptionnelles se concentrant sur les derniers jours de l'année.

Ce phénomène, qui concerne la plupart des régions et des départements ainsi que certaines grandes communes et communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) est particulièrement difficile à prévoir. L'enquête menée auprès de certaines collectivités n'a pour l'instant pas permis d'accroître la visibilité sur ce pic de dépôts pour lequel demeure une incertitude dépassant le milliard d'euros.

### **3 - La nécessité d'une réforme du système**

Afin de limiter la forte incertitude dans la gestion de la trésorerie de l'Etat et d'accroître l'encours des dépôts mobilisables par l'Agence, le système de centralisation des dépôts doit évoluer.

Une première étape consisterait à établir de façon quantifiée les enjeux relatifs à la trésorerie des différentes catégories de correspondants du Trésor ainsi que des organismes qui bénéficient aujourd'hui d'une dérogation.

Il s'agirait à terme de définir une nouvelle doctrine et de déterminer les principes et les conditions d'obligation de dépôt qui doivent peser sur l'ensemble des administrations publiques dans le respect de leur intérêt financier. En particulier, la justification des dérogations devrait être examinée au cas par cas en fonction du statut, des caractéristiques du budget (montant, mode de financement) et de l'objet patrimonial des établissements publics concernés.

Au-delà des principes, la faisabilité et l'acceptabilité d'une plus grande centralisation des dépôts doivent être assurées. Elles supposent l'élargissement et l'amélioration des services bancaires de la DGFIP en

matière de tenue de compte notamment ainsi que la redéfinition de la nature des placements offerts. Une adaptation des systèmes d'information devrait accompagner l'évolution des services bancaires : l'application de la DGFIP assurant la gestion des comptes client est ancienne et limite les possibilités d'extension des services bancaires proposés.

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La crise de liquidité et la volatilité inhabituelle sur les marchés financiers à l'automne 2008 ont souligné l'importance de la confiance des investisseurs en la qualité de signature de l'Etat pour garantir la bonne fin des opérations sur le marché monétaire. Elles ont ainsi conforté la stratégie de l'AFT axée sur la prudence, la transparence et la régularité. De son côté, l'Etat a contribué à atténuer le manque de liquidité dont souffraient les banques en continuant de leur prêter massivement ses excédents de trésorerie, au jour le jour, nonobstant l'indisponibilité d'instruments de garantie.*

*La qualité des informations transmises à l'AFT en matière de prévision et d'annonces doit être sensiblement améliorée. Elle ne pourra toutefois suffire à elle seule à assurer l'optimisation de la gestion de la trésorerie, dans le double objectif d'une minimisation du coût et d'une limitation de l'endettement public. Une structuration plus formalisée de la fonction de trésorerie au sein de l'Etat s'avère à cet égard indispensable.*

*Les mesures proposées dans les développements qui précèdent peuvent être résumées de la façon suivante :*

- 1. ne plus donner une importance aussi centrale à l'objectif de minimisation de la trésorerie en fin d'année.*
- 2. améliorer significativement la prévision des flux de trésorerie, en recettes comme en dépenses, en responsabilisant les services de l'Etat et en impliquant l'ensemble des correspondants ; en particulier, des progrès doivent être rapidement réalisés sur l'anticipation des mouvements en provenance des correspondants dont l'encours de trésorerie a subi, courant 2008, une baisse inattendue de 13 Md€.*
- 3. accélérer la mise en œuvre des mesures inscrites à la « feuille de route » 2007 et concourant à l'établissement d'une fonction de pilotage de la trésorerie.*
- 4. repenser le système de centralisation des dépôts afin d'intensifier la mobilisation des ressources de trésorerie des administrations publiques.*

*Désormais plus professionnalisée, la gestion de la trésorerie de l'Etat doit aujourd'hui changer de dimension.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI**

*Je partage le constat de la Cour des comptes relatif au caractère essentiel de la gestion de la trésorerie pour l'Etat.*

*Comme le souligne la Cour, la gestion de trésorerie vise à assurer la continuité financière de l'Etat : il s'agit de veiller à ce que la trésorerie de l'Etat permette à tout moment le dénouement des opérations qui viennent s'imputer sur son compte unique tenu à la Banque de France.*

*En plus du respect sans faille de cette contrainte absolue, la gestion de trésorerie de l'Etat permet, d'une part, de placer chaque jour les liquidités disponibles aux meilleures conditions financières, (les produits de placement ont ainsi représenté 666M€ en 2007 et 697M€ en 2006, en atténuation de la charge de la dette) et, d'autre part, de réduire autant que possible les émissions de dette.*

*L'une des spécificités de la gestion de trésorerie de l'Etat tient à ce qu'elle englobe non seulement l'activité de l'Etat mais également l'ensemble des flux financiers des « correspondants du Trésor », au premier rang desquels les collectivités territoriales et les établissements publics locaux et nationaux, ainsi que certains organismes financiers internationaux. Les flux des correspondants du Trésor représentent ainsi plus de la moitié des flux quotidiens enregistrés sur le compte unique du Trésor à la Banque de France. Au total, 23Md€ de flux quotidiens transitent en moyenne sur le compte unique du Trésor et c'est bien au regard de ce volume d'opérations que doit être apprécié le niveau d'encaisse de précaution laissée chaque soir sur le compte.*

*Comme le note la Cour, le compte de l'Etat à la Banque de France n'a jamais été à découvert, respectant ainsi un engagement communautaire et une exigence constitutionnelle<sup>37</sup>. Le respect de cette exigence est assuré dans le cadre d'une optimisation croissante de la gestion de trésorerie.*

*La qualité de la prévision de trésorerie permet aujourd'hui de diminuer l'encaisse de précaution résiduelle à près de 100M€, soit moins de 0,5% du montant des flux quotidiens, contre 500M€ en 2001. Ce chiffre est à comparer aux 28 opérations d'emprunt en blanc opérées en 2007 pour un montant moyen de 159M€. La performance de gestion de la trésorerie de l'Etat est également appréciée par les objectifs de performance retracés dans le PAP du programme 117. Ainsi que le Parlement le souligne chaque année, ces objectifs sont respectés.*

---

*37) Rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2003.*

*Plus fondamentalement, il n'est pas de prévision en matière de trésorerie de l'Etat qui puisse demeurer figée. On ne peut en effet évaluer la qualité d'une prévision de trésorerie en fonction de sa stabilité dans le temps : tout trésorier fait évoluer sa prévision en continu, en fonction des différents mouvements affectant son compte en débit et en crédit. La prévision de trésorerie doit être avant tout de nature à permettre l'exécution des mouvements à la date requise, ce qui est le cas de l'Etat.*

*D'un point de vue structurel, les prévisions des recettes fiscales sont par nature volatiles, et dépendent d'une part de la nature du prélèvement (impôt sur rôle ou impôt déclaratif), mais également des moyens de paiement utilisés. A titre d'exemple, la TVA est en grande partie payée par virements spontanés, ces crédits échappant ainsi à tout dispositif d'annonces. Toutefois, dans ce cas précis, la DGTPE (AFT) et la DGFIP ont développé un outil dédié (SAT fiscal) permettant d'exploiter en trésorerie les annonces à court terme des recouvrements des recettes fiscales ou les restitutions via un dispositif d'annonce des mouvements par nature d'impôt et par moyen de paiement. Ce dispositif s'inscrit dans un nouveau contexte de pilotage de la trésorerie de l'Etat et permet à l'Agence France Trésor d'avoir un suivi en temps réel du recouvrement des recettes fiscales et des dépenses fiscales et d'exploiter les données 2008 en comparaison avec les données depuis juillet 2007. Ce dispositif permet d'accroître considérablement à court terme la prévisibilité des flux de recettes.*

*Je partage l'analyse de la Cour sur la nécessaire poursuite des réformes entreprises mais souhaite rappeler que de nombreux chantiers ont d'ores et déjà été engagés :*

*- la convocation régulière des comités de trésorerie par l'AFT a permis de sensibiliser les différents acteurs et d'instaurer des échanges au delà des ces séances ;*

*- le versement des dotations en fonction des besoins de trésorerie pour 27 établissements publics nationaux a été organisé avec la direction du Budget. Un bilan de la mise en œuvre de cette mesure pourra être tiré courant 2009 ;*

*- la diffusion d'une culture de trésorerie passe enfin par une meilleure information sur les enjeux liés à la trésorerie. Ainsi, pour la première fois en 2008 a été adressé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport annuel sur la gestion de trésorerie qui détaille les effets d'une gestion « optimisée de la trésorerie » depuis mi-2006 ;*

*- le principe de l'annonce des mouvements à l'AFT, structurant pour la prévision de trésorerie, fait l'objet d'indicateurs de performances au sein du PAP du programme 117, et est pris en compte pour l'intéressement global de la direction générale du Trésor et de la politique économique. Au sein de la DGTPE, ce principe a été formalisé sous forme de protocoles. La même*

démarche est en cours de finalisation avec la direction du Budget. Ces étapes élargissent le champ des annonceurs et sécurisent par là-même l'annonce des mouvements financiers importants dont ces deux directions ont à connaître. En termes d'outils, un extranet, outil souple et convivial de prévision et d'annonce, est sur le point d'entrer en service. Il permettra de fluidifier la collecte des annonces et l'intégration des données transmises dans le profil de trésorerie.

Il s'agit bien sûr de poursuivre la démarche engagée. L'introduction d'un indicateur de performance au sein du programme 117 permet de suivre l'avancée de ces réformes, qui sont profondes et structurantes et appellent de ce fait une démarche pédagogique de long terme.

Il est vrai que la culture de trésorerie est encore aujourd'hui insuffisamment diffusée. A mes yeux, la mise en œuvre pleine et entière des mesures concourant à l'optimisation de la gestion de la trésorerie appelle une appropriation par les directions concernées et par leurs agents des enjeux liés à la trésorerie de l'Etat. Cette appropriation demande du temps, mais elle est le gage de progrès structurels dans les possibilités d'optimisation de la gestion de trésorerie de l'Etat.

---

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Vous trouverez ci-après les observations que l'insertion de la cour des comptes « La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat » appelle de ma part.

##### **1) Les enjeux de la gestion de la trésorerie de l'Etat et la supervision assumée par l'Agence France Trésor (AFT)**

Je partage tout à fait les ambitions de la Cour d'une amélioration du pilotage fin de la trésorerie de l'Etat, au moyen, notamment, du dispositif d'annonce à l'AFT des mouvements financiers importants. La direction du budget (DB) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'attachent ainsi à en décliner le dispositif.

Dans cette perspective, la DB a proposé d'enrichir le flux des informations transmises à l'AFT. En effet, alors que le rapport de l'IGF ne visait que l'annonce des mouvements exceptionnels de recettes non fiscales, la DB propose notamment que l'échange d'information porte aussi sur les opérations de dépenses initiées par elle. Le protocole pourrait ainsi concerner tout à la fois les recettes d'un montant déterminé et les dépenses supérieures à un certain seuil dont la DB est initiatrice. Le dispositif prévoirait également un suivi des différents mouvements de trésorerie supérieurs aux seuils retenus. Ces critères constituent un net progrès dans la finalisation en cours d'un protocole d'échange d'informations adapté.

*Par ailleurs, je souligne qu'en ce qui concerne le volet recettes non fiscales, un mécanisme informel d'annonces existe d'ores et déjà et qu'il donne satisfaction à l'Agence. L'intégration à venir par l'AFT du système d'annonces dans un extranet ne fera que renforcer ces échanges, en permettant à cet égard de s'appuyer sur la structuration formelle qu'apportera l'utilisation de l'outil. La mise en place de cet extranet, pilotée par l'AFT, est imminente.*

*En ce qui concerne le volet prévisions de dépenses, il est plus difficile de mettre en place un mécanisme d'annonce systématique des dépenses par la direction du budget compte tenu de l'autonomie que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) accorde aux gestionnaires. La DB s'attache néanmoins à enrichir l'information nécessaire à l'Agence notamment pour établir son profil annuel de trésorerie, en lui communiquant les calendriers prévisionnels d'opérations et informations dont elle peut disposer.*

*S'agissant de l'adoption d'un dispositif de mesure de la performance et d'intéressement, je remarque que la nature intrinsèque des opérations pilotées par la DB fait très souvent intervenir de nombreux acteurs externes, sur lesquels elle n'a pas autorité. Or, tout mécanisme d'intéressement doit reposer sur des leviers d'action maîtrisables qui n'existent pas dans ce cas.*

*Quant à l'organisation des fonctions financières et de trésorerie, des progrès significatifs sont enregistrés par les directions dans l'application de la feuille de route.*

*Le dispositif visant à réformer le versement des dotations aux 27 établissements publics a été mis en place en étroite coopération avec l'AFT. Des plans de trésorerie ont été adoptés par les opérateurs et le versement des dotations en fonction des besoins réels de trésorerie des établissements nationaux concernés a ainsi eu son plein effet opérationnel en 2008, ces établissements faisant par ailleurs l'objet d'un suivi renforcé de leur situation de trésorerie. Un bilan pourra utilement en être tiré courant 2009.*

*Dans le cadre de l'organisation de la fonction de trésorerie ministérielle et interministérielle, l'institution d'un comité de trésorerie a été réalisée par l'Agence. La convocation régulière des comités de trésorerie par l'AFT permet d'une part de sensibiliser les différents acteurs sur les enjeux de trésorerie de l'État, d'autre part d'instaurer et d'entretenir le dialogue et les échanges au delà de ces séances. La DB, la DGFIP, la DGDDI notamment sont systématiquement représentées à ces comités et y contribuent activement.*

*Les exigences de trésorerie ont été intégrées dans la feuille de route des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) et la participation aux réunions de trésorerie relatives à la mise en œuvre des propositions en permet le suivi. De la même façon, la DB, en lien avec l'AFT,*

*sensibilise à ces enjeux les directeurs des affaires financières des ministères, avec lesquels elle est en contact étroit.*

*En ce qui concerne le paiement à date, le projet d'insertion (page 16) indique également que « la mise en place du paiement à date par la DGFIP paraît bloquée ». Cette affirmation mérite d'être corrigée. La direction générale des finances publiques a, en effet, porté dans le cadre de la conception du progiciel CHORUS, les besoins correspondant au paiement des dépenses de l'Etat à date, conformément à la lettre de mission qui lui a été adressée.*

*Un plan d'action dédié vise, par ailleurs, à prendre en compte les observations du certificateur des comptes de l'Etat dans le domaine de la trésorerie.*

## **2) La réorientation engagée des placements des correspondants du Trésor**

*Au regard du paragraphe III-B du projet d'insertion (« Repenser les fondements du système de centralisation des dépôts »), je souhaite, en particulier, rappeler les actions entreprises par la direction générale des finances publiques, dans le cadre de la réorientation des placements des correspondants du Trésor (établissements publics nationaux et collectivités locales).*

### **2.1) Rappel des actions déjà menées par mes services**

*Par circulaire du 7 avril 2006 relative à l'optimisation de la gestion de la trésorerie, il a été demandé à mes services, ainsi qu'à ceux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi de veiller à conforter le circuit Trésor, en particulier lors de la création d'un établissement public ou lors de l'octroi de dérogations à l'obligation de dépôts des fonds auprès de l'Etat.*

*Les correspondants du Trésor jouent, en effet, un rôle décisif pour la gestion de la trésorerie et la réduction de la dette de l'Etat, comme la Cour l'analyse fort justement dans son rapport :*

*- d'une part, parce que la mobilisation de leurs encours financiers permet de réduire d'autant les émissions de dette pour l'Etat ;*

*- d'autre part, lorsque ces correspondants sont des administrations publiques (APU) au sens maastrichtien, parce que leurs placements investis en titres d'Etat comme les bons du Trésor (BTAN et BTF) ou sur des comptes à terme (CAT) auprès de l'Etat, sont « neutralisés » dans le calcul de la dette publique consolidée.*

*Dans cette perspective, il apparaît souhaitable d'orienter les correspondants vers des placements « consolidants » rénovés (CAT, comptes de placement rémunérés ouverts auprès de l'Etat ou détention directe de titres d'Etat) et d'exclure à terme la détention d'OPCVM.*

*Ces orientations ont été reprises dans la feuille de route ministérielle signée, le 3 mai 2007, qui demandait l'arrêt de la distribution des OPCVM pour les correspondants du Trésor (établissements publics et collectivités locales).*

*Pour des raisons tenant à la fois au respect de l'autonomie des collectivités locales (l'article 116 de la loi de finances pour 2004 les autorise explicitement à placer leurs fonds en OPCVM) et à des enjeux en réalité limités, il n'a pas semblé opportun de toucher aux OPCVM détenus par les collectivités territoriales.*

### **2.2) Les nouveaux produits bénéficiant de cette réorientation**

*Jusqu'en janvier 2008, les CAT étaient réservés aux collectivités territoriales et à leurs établissements. Conformément aux recommandations formulées par l'Inspection générale des finances, ils sont désormais également proposés aux établissements publics nationaux (EPN). Pour que ces comptes soient plus attractifs, leur périodicité est devenue mensuelle. L'application CATLOC a notamment été adaptée en ce sens.*

*De surcroît, pour répondre aux besoins de gestion de trésorerie de court terme de certains correspondants, des travaux ont été engagés pour créer un compte de placement rémunéré (CPR). Conformément aux prescriptions de l'Inspection générale des finances, le CPR ne sera proposé qu'à quelques EPN et ne comportera pas de durée minimum de placement. Il apportera une rémunération calculée quotidiennement et versée à chaque fin de mois. La rémunération sera indexée sur l'EONIA afin que sa performance soit facilement comparable à celle offerte par les OPCVM et au coût de refinancement de l'Etat. Une application de tenue de comptes des CPR est en cours de développement.*

*La mise en place de ces produits implique :*

- la modification de dispositions du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) et des instructions afférentes (une proposition de texte est en cours de rédaction) ;*
- l'adaptation ou la création d'applications informatiques permettant de gérer ces produits (réalisé pour le CAT ; en cours pour le CPR) ;*
- une communication vis-à-vis des déposants (effectuée auprès des trésoriers-payeurs généraux et des chefs des services Dépôts et services financiers, ainsi qu'auprès des agents comptables des EPN).*

### **3) La création de la DGFIP conforte la centralisation de la trésorerie au profit de l'Etat**

*Le projet d'insertion souligné, à juste titre, les avantages financiers que l'Etat retire de cette centralisation de la trésorerie (§1, page 17). Il convient également de garder à l'esprit que ce dispositif offre des avantages certains aux correspondants du Trésor. La crise financière et bancaire de l'automne 2008 illustre la sécurité financière dont ils bénéficient à ce titre.*



*La centralisation de la trésorerie est étroitement liée au principe d'unité de caisse fixé par le 3° de l'article 26 de la LOLF. Cette unité de caisse est elle-même étroitement liée aux règles de la comptabilité publique (articles 11 et 40 à 44 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962).*

*Cette organisation est une garantie de sécurité de la manipulation des deniers publics en termes de contrôle interne. D'ailleurs, la recommandation, faite par le projet d'insertion (cf. §3), de réexaminer les actuelles dérogations à l'obligation de dépôt de fonds au Trésor tend plutôt à démontrer la pertinence de cette règle.*

*De ce point de vue, l'appréciation selon laquelle le système de centralisation des dépôts serait un "système ancien qui se délite progressivement" (titre du §1 du III-B) mériterait d'être revue ou, à tout le moins, nuancée.*

*L'exemple de la diffusion de la monétique au sein du secteur public local tend plutôt à démontrer que l'intervention de l'Etat permet de bénéficier d'économies d'échelle (centres d'encaissement des chèques et titres interbancaires de paiement par exemple) et de mutualiser les meilleures pratiques (plateformes électroniques).*

*L'insertion indique que pour faire accepter une plus grande centralisation des dépôts, la DGFIP devrait élargir et améliorer ses services bancaires en matière de tenue de compte, la Cour estimant que l'ancienneté de sa gestion des comptes client limite les possibilités d'extension de ces mêmes services.*

*Je tiens à préciser que la DGFIP propose à ses clients une large gamme de services bancaires parfaitement comparables à ceux proposés dans un établissement bancaire aux standards de la place. Seuls les découverts, les prêts et les cautions bancaires ne peuvent être offerts conformément à la réglementation en vigueur.*

*Ainsi, en matière de qualité des prestations offertes, les enquêtes diligentées par un institut indépendant (LH2) auprès d'un échantillon représentatif de clients ont montré que, d'une manière générale et constante, les déposants obligatoires apprécient les services rendus par le réseau Trésor public et ne sollicitent pas de prestations complémentaires (enquêtes diligentées en 2005, 2007 et 2008 auprès d'un échantillon représentatif de 900 clients pour chacune d'entre elles).*

*Les efforts de la DGFIP sont constants pour consolider sa gamme de prestations de haut niveau. En définitive, il convient de se garder de jugements partiels en ce domaine pour ne pas perdre de vue que ce dispositif sert l'intérêt général, et pas seulement l'intérêt de l'Etat et des correspondants du Trésor. Comme le constate la Cour, l'obligation de dépôt de fonds est compatible avec la liberté de gestion de leur trésorerie reconnue à ces derniers.*

---

## **Les cessions de biens immobiliers de prestige par France Domaine**

---

### **PRESENTATION**

---

*Une politique volontariste de cessions d'immeubles a été mise en œuvre par les pouvoirs publics à compter de 2005. Sur la seule période 2005-2007, l'Etat a ainsi encaissé un montant total de 2,252 milliards d'euros de produits de cessions immobilières.*

*Dictée notamment par la volonté d'accroître les recettes budgétaires non fiscales pour réduire le déficit, cette politique a été confiée à l'administration des domaines à laquelle des objectifs annuels de produits de cessions ont été assignés. Sous le nouveau nom de France Domaine, celle-ci a été conduite à rechercher des biens dont la vente lui permettrait d'atteindre ces objectifs et à mettre en œuvre, à une échelle inédite pour elle, des modalités de vente destinées à valoriser le mieux possible le patrimoine cédé.*

*Compte tenu de l'ampleur nouvelle des opérations de vente et de l'importance de certaines d'entre elles, les pouvoirs publics ont mis en place, en 2005, une commission chargée de veiller à la transparence et à la qualité des cessions immobilières de l'Etat. Pour autant, l'adoption de procédures précises, adaptées aux enjeux attachés à cette nouvelle politique, n'a pas été effectuée.*

*L'examen d'un échantillon d'opérations réalisées entre 2005 et 2007, dont le montant global dépasse 800 M€ et représente 45 % des cessions de plus de 2 M€<sup>38</sup> et 33 % du total des produits de la période, a permis de relever des faits qui mettent en évidence l'insuffisance du dispositif juridique encadrant les cessions immobilières de l'Etat et la nécessité de le compléter afin de mieux assurer la transparence des opérations.*

---

38) Si l'on fait abstraction des cessions aux collectivités locales et assimilées, l'échantillon représente près de 55 % des ventes supérieures à 2M€

## I - Des opérations importantes dans un contexte juridique inapproprié

Alors que le montant annuel moyen de cessions immobilières restait inférieur à 100 M€ les dix années précédentes, des objectifs sensiblement plus élevés et croissants ont été fixés par les pouvoirs publics à partir de 2005. Pour autant, l'augmentation du nombre et de l'importance financière des opérations ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des règles régissant les procédures de cessions immobilières, qui demeurent incomparablement plus réduites que celles retenues ordinairement par l'Etat dans des domaines à fort enjeu financier, tel celui, par exemple, de la commande publique.

### A - Des cessions majeures à des sociétés d'investissement

A compter de 2005, des objectifs ambitieux de cessions immobilières, inscrits en loi de finances, ont été assignés à France Domaine : 600 M€ en 2005, 480 M€ en 2006, 500 M€ en 2007, et 600 M€ en 2008. Pour 2009, un objectif encore plus ambitieux (1,4 Md€) est prévu. Cet objectif particulièrement élevé comprend 1 Md€ de produits destiné au ministère de la défense, sur la base des projets de cession des implantations parisiennes de celui-ci.

Ainsi que le montre le tableau suivant, les résultats d'exécution, ont, jusqu'en 2007, toujours dépassé l'objectif annuel.

#### Produits annuels de cessions immobilières (encaissements)

Année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prévisions			600	480	500	600	1400
Cessions (M€)	106,8	173	634	798	820	261 (au 26.11)	

Source : France Domaine

Ces chiffres sont à mettre en relation avec la recherche d'un accroissement des recettes non fiscales de l'Etat, constatée depuis plusieurs années, notamment en fin d'exercice, à des fins d'amélioration du solde budgétaire. L'excédent de trésorerie enregistré sur le compte d'affectation spéciale<sup>39</sup> où sont comptabilisés les produits de cessions

39) Ce compte spécial permet d'affecter le produit des ventes immobilières à des opérations de relogement des services.

immobilières (800 M€ au 31 décembre 2007) a ainsi réduit le besoin de financement de l'Etat. Par ailleurs, une part de 15 % des produits annuels de cession a été affectée, à compter de 2006, au désendettement de l'Etat, soit un montant total de 243,5 M€ pour 2006 et 2007.

Le dépassement de l'objectif annuel arrêté en loi de finances n'a pu être atteint que par la recherche de cessions significatives dans le cadre d'un programme annuel préparé par France Domaine. De nombreuses notes administratives témoignent du caractère prioritaire de la recherche d'opérations majeures.

Une note du 20 juin 2007 du directeur général de la comptabilité publique pour le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique propose pour 2008 un objectif de 500 M€. Cette note est accompagnée d'une liste de propositions significatives établies par France Domaine (pour un montant global de 3,2 Md€). A l'exception d'un parc de logements domaniaux (évalué à 1,1 Md€), la quasi totalité des cessions envisagées concernent des immeubles situés dans les 6<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements de Paris. Cette note souligne cependant que ces suggestions ne rencontrent pas l'assentiment des ministères concernés (à l'exception du ministère des affaires étrangères et européennes).

Dans une lettre adressée le 13 septembre 2007 au Premier ministre, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique expose l'intérêt qu'il y aurait à retenir un objectif de cessions supérieur à celui de l'année précédente. Il indique notamment que « *nos concitoyens ne comprendraient pas que l'Etat réduise ses objectifs en matière de cessions et laisse les services de l'Etat se maintenir dans des immeubles prestigieux ou inadaptés à la réalisation de leurs missions* ». Une annexe reprend une liste de propositions significatives de ventes d'immeubles parisiens.

Les notes par lesquelles le ministre est informé de l'évolution des cessions en cours d'année manifestent tout autant l'enjeu attaché à cet objectif.

Ces cessions qui, le plus souvent, ne rencontraient pas l'assentiment immédiat des administrations affectataires, ne s'inscrivaient généralement pas dans une stratégie immobilière préétablie. La réticence des ministères et les préoccupations de bouclage budgétaire expliquent en partie que de nombreuses ventes se soient réalisées en fin d'année.

### **1 - Des produits concentrés sur un petit nombre de cessions principalement parisiennes**

Compte tenu du caractère prioritaire de l'objectif annuel de cessions, France Domaine a procédé, au nom de l'Etat, à des ventes fortement concentrées sur l'immobilier de prestige, principalement parisien.

Le nombre total d'immeubles sortis du patrimoine immobilier de l'Etat est important (3 358 pour les seules années 2006 et 2007), mais le nombre de cessions significatives (supérieures à 2 M€) est plus limité (98 entre 2005 et 2007 dont 74 pour les deux dernières années).

Le montant total des cessions de plus de 2 M€ s'élève à 1,762 Md€ dont 1,450 Md€ pour les seuls biens parisiens (soit 82 % des cessions supérieures à 2 M€). Pour les ventes supérieures à 30 M€, la concentration est encore plus manifeste : 13 ventes de plus de 30 M€ sont intervenues entre 2005 et 2007, pour un montant global de 1,169 Md€, soit 49 % du total des cessions et 66 % des ventes supérieures à 2 M€. Seule la mobilisation de ce patrimoine spécifique a permis de dépasser chaque année l'objectif de cessions. Ce mouvement est appelé à se poursuivre en 2009 avec les cessions de biens occupés par les administrations centrales du ministère de la défense et de celui de l'agriculture et de la pêche.

La cession de biens prestigieux dans le contexte de la hausse des prix de l'immobilier de bureaux qui s'est produite entre 2005 et 2007 a constitué une opportunité pour valoriser le patrimoine de l'Etat. La vente du centre de conférences internationales de l'avenue Kléber et celle de l'Hôtel de Montesquiou de Fézensac, rue Monsieur, à des valeurs très supérieures aux estimations des Domaines (respectivement 404 M€ pour une estimation de 253 M€ et 142 M€ pour une estimation de 75 M€) en témoignent. Sur l'ensemble des cessions de plus de 2 M€, le rapport moyen entre le prix de vente et l'évaluation des domaines est de 1,19.

Ce constat appelle toutefois des nuances : d'une part, dans la grande majorité des cas, les cessions se sont accompagnées du maintien de l'administration dans les lieux pendant trois ans au prix du versement de loyers<sup>40</sup>. D'autre part, le bénéfice effectif d'une cession dépend des conditions d'utilisation des produits qu'elle a générés, comme le montre l'exemple critiquable de la cession et du rachat de l'ancien siège de

---

40) Le montant total des loyers versés à ce titre entre 2005 et 2007 s'élève à 89 M€. Si l'occupation persiste au-delà de trois ans, une pénalité est prévue.

l'Imprimerie nationale<sup>41</sup> et comme l'illustre la vente du siège de l'Institut géographique national<sup>42</sup>.

Par ailleurs, la gestion immobilière, qui ne saurait être exclusivement patrimoniale, doit prendre en compte l'objectif central que constitue la rentabilité de moyen et long terme des opérations de relogement des services. Cette appréciation, conduite par France Domaine de façon prévisionnelle, à l'occasion de l'examen des dossiers de remploi des produits de cession, nécessitera une évaluation a posteriori.

Pour mieux prendre en compte l'enjeu patrimonial qui s'attache à la cession de biens de prestige, l'administration a récemment infléchi son approche en envisageant de valoriser son patrimoine immobilier au moyen de baux emphytéotiques<sup>43</sup>, qui lui permettent de conserver la propriété. Ce type de contrat constitue une alternative à la cession, notamment lorsque le caractère historique ou emblématique du bien ne permet pas aisément une aliénation ou lorsque le marché immobilier est moins favorable. Une première expérience est actuellement en cours.

Le retournement du marché immobilier à compter de 2008 et les difficultés économiques de 2009 rendent plus incertaine la réalisation des objectifs prévus. Au 26 novembre 2008, les produits de cession effectivement recouvrés s'établissaient à seulement 261 M€, soit assez loin de l'objectif de l'année (600 M€).

## **2 - Des acquisitions par des sociétés d'investissement**

La mise sur le marché de biens prestigieux a rencontré une demande d'investisseurs nationaux ou internationaux qui a, en retour, contribué à encourager l'administration dans la poursuite d'une politique ambitieuse de cessions.

Pour les ventes supérieures à 2 M€, les collectivités locales ou organismes assimilés représentent 18 % des produits de cession, les promoteurs ou marchands de biens 8 % et les sociétés d'investissement 70 %, le solde étant constitué d'acheteurs divers. Ce constat est en cohérence avec la nature des biens vendus. Parmi les sociétés d'investissement, la part des sociétés intervenant pour le compte d'investisseurs internationaux est prépondérante, ces sociétés (parfois par l'intermédiaire d'une filiale de droit français) représentant 54 % des

---

41) Le rapport public annuel 2008 de la Cour des comptes a procédé à un examen critique de cette opération (p. 634 et sq.).

42) Voir les éléments relatifs à cette opération repris dans le présent rapport, p.

43) Le bail emphytéotique est un bail immobilier de très longue durée (pouvant atteindre 99 ans) qui confère au preneur un droit réel sur le bien donné à bail.

produits de cessions. Sur les cessions de plus de 30 M€ ces fonds internationaux ont été acquéreurs dans plus de la moitié des cas (7 sur 13).

## **B - Un dispositif juridique insatisfaisant**

Les cessions immobilières sont mises en œuvre par France Domaine sur la base de dispositions de la partie réglementaire du code du domaine de l'Etat, toujours en vigueur. Alors que les pouvoirs publics demandaient à ce service d'accroître le nombre et l'importance des opérations, la réglementation applicable n'a pas été pleinement adaptée aux enjeux qui s'attachent à des sorties massives du patrimoine de l'Etat.

Si des principes généraux de publicité et de mise en concurrence sont applicables depuis 2004 aux ventes d'immeubles de son domaine privé, il n'existe pas de règles procédurales précises comme c'est le cas en matière de commande publique, par exemple pour les marchés publics.

Les pouvoirs publics ont certes mis en place un dispositif destiné à veiller à la transparence et à la qualité des cessions immobilières de l'Etat, mais ce dispositif reste à améliorer.

### **1 - Une quasi-absence de règles pour les cessions**

Les procédures d'aliénation du domaine privé immobilier de l'Etat sont régies par les dispositions du décret n° 2004-1175 du 4 novembre 2004 qui ont modifié la partie réglementaire du code du domaine de l'Etat, toujours en vigueur.

Ce texte se borne à disposer que l'aliénation d'un immeuble appartenant au domaine privé de l'Etat, qu'elle s'effectue par adjudication publique ou de manière amiable, doit être précédée, en principe, d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Ce principe n'est en outre pas absolu, certaines ventes se faisant de gré à gré<sup>44</sup>. Celles-ci sont réalisées essentiellement au profit de collectivités territoriales ou assimilées (sociétés d'économie mixte, par exemple) et d'organismes HLM<sup>45</sup>. La procédure de gré à gré est également le mode privilégié de cession des biens occupés par le ministère de la défense qui dispose, à cet égard, d'un régime dérogatoire prévu par le code du domaine de l'Etat.

---

44) En nombre et hors Paris, les cessions de gré à gré sont majoritaires. Elles représentent 54 % des cessions de plus de 2 M€. Toutefois, leur part dans les montants des cessions (22 % des produits correspondants) est plus modeste.

45) Dans le cadre de la mise à disposition de terrains pour le développement de l'offre de logements sociaux.

L'article R. 129-2 de ce même code prévoit les règles de publicité applicables aux ventes avec mise en concurrence. Aux termes de cet article, le préfet annonce la cession amiable au moyen d'un avis inséré dans une publication à diffusion locale, nationale ou internationale, habilitée à recevoir des annonces légales, ou dans une publication spécialisée dans le secteur immobilier, publié par voie électronique. Le choix des modalités de publication est fonction, en particulier, de la nature et de l'importance de l'immeuble dont la cession est envisagée. L'avis précise notamment les caractéristiques essentielles du bien, les modalités d'obtention du cahier des charges de la vente, les modalités de présentation des offres par les acquéreurs potentiels, ainsi que les modalités d'organisation des visites.

Les critères de sélection des offres prennent notamment en compte les conditions financières proposées ainsi que les garanties de bonne fin et de solvabilité présentées<sup>46</sup>. La cession est consentie aux conditions financières fixées par le directeur des services fiscaux. Lorsque la valeur vénale de l'immeuble excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé du domaine<sup>47</sup>, la cession est autorisée par ce dernier<sup>48</sup>. En outre, conformément aux dispositions de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les projets de cessions immobilières de l'Etat sont soumis à une notification préalable aux communes afin de leur permettre d'exercer le droit de priorité dont elles bénéficient.

Ces dispositions sont les seules applicables aux opérations de cessions immobilières de l'Etat réalisées avec appel à la concurrence.

Contrairement à l'univers, certes distinct, de l'achat public, il n'existe aucun texte qui garantisse et organise l'égalité de traitement entre les candidats. De même, les conditions dans lesquelles une négociation peut s'ouvrir avec un ou plusieurs candidats ne sont pas fixées. Le rôle, la composition, les pouvoirs des commissions administratives chargées d'ouvrir les plis ne sont définis nulle part. Les conditions de rejet par celles-ci d'une offre ou les conditions dans lesquelles une offre imprécise peut être complétée par un candidat ne sont pas davantage fixées.

---

46) Article R. 129-3 du code du domaine de l'Etat.

47) L'article A. 104-1 du code du domaine de l'Etat a fixé le seuil à 2 M€

48) Article R. 129-4 du même code.



Par voie de conséquence, en l'absence de règles précises, le contrôle des opérations et la sanction d'une atteinte à la transparence des procédures<sup>49</sup> sont rendus quasiment impossibles.

Le seul texte qui organise les opérations de vente est un guide pratique des cessions amiables, réalisé par France Domaine à l'attention des trésoriers-payeurs généraux. Ce document mentionne simplement que l'ouverture des plis est effectuée par une commission dont la composition est librement déterminée par le responsable du service local du domaine, l'examen des offres devant faire l'objet d'un procès-verbal.

## **2 - Un dispositif de surveillance de la transparence des opérations incomplet**

Au regard des enjeux financiers importants qui s'attachent aux cessions immobilières de l'Etat, un dispositif de surveillance de la transparence des opérations immobilières de l'Etat a été mis en place, mais demeure incomplet.

Un arrêté du 20 octobre 2005 a créé une commission chargée de veiller à la transparence et à la qualité des opérations de cession amiable d'immeubles du domaine privé de l'Etat dont la valeur vénale estimée ou le prix de cession est supérieur ou égal à un montant fixé par arrêté<sup>50</sup>. Cette commission<sup>51</sup> est destinataire de tous les projets de cession relevant de sa compétence. Ses membres peuvent assister à toutes les opérations concourant aux ventes et entendre toute personne en rapport avec leurs attributions.

Cette commission remet au ministre chargé du budget un rapport annuel.

Alors que le rapport pour l'année 2005 souligne que la nomination tardive de ses membres n'a pas permis à la commission de suivre de manière instantanée toutes les opérations, le rapport pour 2006 relève que l'information de la commission au cours des opérations et en amont de leur lancement effectif demeure encore imparfaite. Pour 2006, l'information n'a concerné que 15 des 48 opérations de plus de 2 M€ Le

---

49) Le délit de favoritisme, qui vise les marchés publics et les délégations de service public, ne peut être relevé et les autres délits sanctionnés pénalement sont difficilement applicables. En l'absence de règles, la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, qui sanctionne notamment la violation de règles d'exécution des recettes et des dépenses, ne peut être envisagée.

50) 2 M€actuellement

51) Distincte de la commission d'ouverture des plis, elle est composée d'un membre de l'inspection générale de finances qui en assure la présidence, d'un membre du Conseil d'Etat et d'un membre de la Cour des comptes.

rapport pour 2007 souligne : « *Force est de constater que l'information de la commission en temps réel et suffisamment en amont du lancement des opérations n'est toujours pas pleinement satisfaisante* ».

Imparfait, ce dispositif de surveillance concerne en outre essentiellement les opérations opérées après publicité et mise en concurrence. Celles pour lesquelles la vente est simplement réalisée de gré à gré en sont de fait exclues. En effet, si la commission est également compétente pour de telles opérations, dès lors qu'elles sont supérieures à 2 M€, elle n'a pu, à ce jour, exercer son rôle que par des vérifications postérieures à la signature de l'acte de cession.

Dans son rapport pour 2007, établi en juillet 2008, la commission demandait d'ailleurs qu'à l'avenir, France Domaine lui communique périodiquement un tableau prévisionnel des cessions afin qu'elle puisse mieux programmer ses propres travaux et qu'elle ait la possibilité, s'agissant des opérations de gré à gré, d'entreprendre pour les opérations les plus importantes des vérifications sur pièces et sur place en amont de la signature de vente. Au moment de l'enquête de la Cour, à l'été 2008, ce tableau n'avait toujours pas été fourni à la commission et la réponse de l'administration aux observations provisoires de la Cour, en novembre 2008, ne comporte ni indication ni engagement à cet égard.

## **II - Des cessions illustrant les failles du dispositif actuel**

L'insuffisance du cadre juridique dans lequel les cessions immobilières sont actuellement réalisées n'est pas sans conséquence. L'enquête de la Cour a mis en évidence les risques associés à cette situation. Ces risques ont été accrus par la volonté constante de dépasser l'objectif annuel de cession et par la complexité de certains circuits financiers. En l'absence, jusqu'à une période récente, de clause de sauvegarde (permettant de percevoir une quote-part de la plus value si le bien est revendu dans une période donnée suivant l'acquisition) dans les actes de vente, des plus-values importantes ont en outre pu être réalisées par certains acquéreurs dans des délais très brefs.

### **A - Un manque de rigueur auquel il faut remédier**

En sa qualité d'opérateur principal des cessions immobilières de l'Etat, le service France Domaine est responsable des opérations de vente.

La Cour a examiné un échantillon comprenant 20 des 98 cessions immobilières supérieures à 2 M€ réalisées entre 2005 et 2007. Cet échantillon représente un total de plus de 800 M€ sur les 2,252 Md€ de produits encaissés sur la période. Les opérations examinées ont toutes été réalisées après appel à candidatures. Dans la mesure où les opérations de gré à gré concernaient des collectivités territoriales ou assimilées et des organismes HLM et résultaient en majorité de l'exercice par les communes du droit de priorité que leur confère la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, celles-ci n'ont pas été incluses dans l'échantillon. Les constats rejoignent plusieurs observations contenues dans les rapports d'activité de la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières de l'Etat.

### **1 - Des opérations manquant parfois de transparence**

Sur les 20 opérations de l'échantillon, 9 présentent, à des degrés divers, des singularités dans le déroulement de la procédure de cession.

#### *a) Une réduction du prix acquitté par l'acquéreur*

Dans deux cas, le montant figurant dans l'acte de vente et payé par l'acquéreur a finalement été inférieur de plusieurs centaines de milliers d'euros à celui offert et accepté par l'administration lors de l'examen de l'ensemble des offres.

Pour l'une des ventes, le prix offert et retenu par l'administration (35,1 M€) a été revu à la baisse de 387 000 € l'acquéreur ayant estimé n'avoir pas été suffisamment informé de la présence d'amiante. France Domaine, qui fait état d'un diagnostic amiante reçu du syndic de copropriété juste avant la vente en 2006, a communiqué des échanges de courriels avec ses services locaux qui font état de prétentions de l'acheteur demandant une réduction supérieure à 500 000 €

La Cour souligne que le nouvel état diagnostic amiante, qui est normalement joint à l'acte de vente, ne lui a pas été produit, non plus que les échanges de courriers entre l'acheteur et l'administration. En outre, France Domaine a transmis le procès-verbal d'une assemblée générale de la copropriété à laquelle appartenait le bien vendu en date du 27 juin 2005 (soit plus d'un an avant la vente) qui mentionne un diagnostic amiante du 24 mars 2005 et qui mandate le syndic pour faire effectuer les travaux par une entreprise.

Par ailleurs, pour cette opération, l'administration a pris en charge, à titre exceptionnel, la moitié des frais de vente<sup>52</sup> qui auraient dû être acquittés par l'acquéreur. Celle-ci justifie cette particularité en indiquant qu'elle a décidé en 2006, pour des raisons de renforcement de la sécurité juridique des transactions, de confier la rédaction des actes de vente aux notaires dont les honoraires sont normalement pris en charge par l'acquéreur, alors que le service du Domaine était auparavant le rédacteur quasi-exclusif des actes. Lors de la première année de la mise en œuvre du nouveau dispositif, les acquéreurs ayant reproché au service du Domaine le changement des "règles du jeu" et le coût que celui-ci entraînait, il a été décidé, à titre exceptionnel, une répartition des honoraires entre l'acquéreur et le vendeur sur une base de 50/50. L'administration n'a cependant fourni aucun autre exemple d'une telle pratique et cette prise en charge paraît constituer un cas d'espèce.

Dès lors, si l'on prend ces frais en considération (95 680 €TTC), c'est un total de 475 000€ de réduction qui a été accordé à l'acquéreur, sans que les conditions de la négociation qui a été conduite après l'ouverture des plis aient été totalement explicitées.

Dans l'autre cas, le prix aurait été révisé en raison de la modification de description de la consistance du bien qui incluait une loge de gardien initialement non prise en compte. Cependant, là encore, les conditions de la révision du prix à la baisse (à hauteur de 250 000 €) n'ont pu être totalement établies dans la mesure où l'administration n'a pu produire aucune pièce se rapportant à la négociation conduite avec l'acquéreur.

*b) Des conditions de vente discutables à la suite d'appels infructueux*

Dans quatre cas, les appels à candidatures ont été déclarés infructueux. En soi, le caractère infructueux d'un appel à candidatures ne saurait constituer une anomalie. Toutefois, pour les ventes en question, les conditions de la cession intervenue à la suite de cette déclaration soulèvent diverses interrogations.

Pour l'une des ventes, un second appel d'offres fut organisé. Toutefois, celui-ci fut engagé, sans publicité, en contactant par lettre des investisseurs ayant marqué antérieurement un intérêt pour une autre cession. Une seule offre ayant été reçue dans les délais prévus pour cette seconde consultation, celle-ci fut à nouveau repoussée de quelques jours. En définitive, une seconde offre, très basse, fut reçue par l'administration, le jour même de l'ouverture des plis.

---

52) Soit 80 000 €HT sur un total de 160 000 €HT.

Pour une autre vente, l'appel d'offres fut déclaré infructueux compte tenu du changement des règles d'urbanisme sur la base desquelles des offres avaient été formulées. France Domaine avait initialement lancé un appel d'offres pour vendre l'immeuble à un investisseur qui construirait à l'emplacement un ensemble immobilier dont plusieurs lots feraient l'objet d'une dation au bénéfice de l'Etat. Cet appel d'offres avait abouti à sélectionner deux offres devenues caduques en raison du changement des circonstances de la vente.

En toute logique, l'Etat aurait dû relancer un appel d'offres sur de nouvelles bases. Mais, désireux de percevoir le montant de cession initialement envisagé, l'Etat a choisi de conclure une vente de gré à gré avec un investisseur qui semblait seul susceptible de payer un tel prix.

A la suite d'appels d'offres infructueux pour la vente de deux ensembles immobiliers sur la Côte d'azur, l'administration a recouru à un prestataire recruté dans le cadre d'un marché public. Les conditions d'intervention de ce prestataire appellent un certain nombre d'observations.

Le prestataire a, en premier lieu, été sélectionné par l'administration au terme d'une procédure de passation d'un marché public qui n'a pas été conduite avec toute la rigueur nécessaire : l'administration a choisi à tort une procédure moins contraignante (« procédure adaptée » et non « procédure formalisée ») que celle à laquelle elle aurait dû se soumettre et a pu de ce fait mener une négociation sur le prix avec un seul des candidats. En second lieu, son attention étant, selon elle, concentrée sur la conclusion de l'opération, elle a omis de prolonger le marché par un avenant alors que le délai d'exécution de celui-ci avait été dépassé. Enfin, la volonté d'aboutir a conduit à privilégier le recours à une vente globale alors que des offres non groupées, d'un montant globalement supérieur et dont les conditions de retrait n'ont pu être établies, avaient été présentées. A cet égard, le compte rendu d'exécution du marché, insuffisamment précis, ne permet pas d'apprécier totalement les conditions de valorisation du patrimoine de l'Etat.

*c) L'annulation de son offre par le candidat initialement retenu*

A la suite d'un appel d'offres, l'administration avait retenu un candidat dont l'offre (36 M€) était nettement supérieure à la seconde (28,1 M€). Informé par téléphone, ce candidat a annulé son offre et souhaité présenter une seconde offre plus basse (à hauteur de 28 M€), au motif que son information sur les surfaces nettes vendues n'avait pas été complète. Tout en indiquant que ces arguments pouvaient être contredits,

et compte tenu, selon elle, des intentions procéduriers de ce candidat, l'administration a accepté d'organiser un second tour. Celui-ci fut organisé entre les seules sociétés ayant présenté les deux meilleures offres. Au terme de cette seconde consultation, le classement de celles-ci s'est trouvé inversé et la vente fut conclue pour 28,1 M€ avec le candidat initialement classé second.

Le comportement de l'administration est critiquable. Outre qu'elle n'a pas notifié par écrit les résultats du premier appel d'offres au candidat qu'elle avait retenu, elle n'a pas cherché à faire valoir ses propres arguments lorsque celui-ci a souhaité retirer sa proposition.

L'administration a indiqué que, « dans un premier temps, avait été annoncée une surface totale de 5528,60 m<sup>2</sup> qui fut ensuite rectifiée à 5217,70 m<sup>2</sup> sur le site internet [où sont présentées les cessions immobilières] le 26 juin 2006 ». Elle estime que, pour des raisons d'absence de preuves matérielles, cette rectification était difficilement opposable à l'acquéreur. Cette réponse ne fait que souligner la mauvaise préparation de l'opération de cession. Le fait de ne pas avoir notifié aux candidats le tableau des superficies établi par un géomètre avant la date de remise des offres constitue une erreur de gestion.

De surcroît, l'organisation d'un second tour, non prévu par le règlement de la consultation, entre les candidats ayant présenté les deux meilleures offres, ne semble pas de nature à garantir la transparence de la procédure.

Enfin, on peut remarquer que le candidat initialement classé premier a baissé son offre de 22 % alors que la différence de surface n'était que de 6 %.

*d) Une incertitude sur le montant de certaines offres*

A l'occasion d'une importante cession à Paris, la commission d'ouverture des plis a émis un doute sur le montant exact de la meilleure offre, qui était près de 10 fois supérieure à l'évaluation des domaines. Quatre autres offres étaient nettement inférieures à cette évaluation. Une dernière offre proposait simplement d'acheter l'immeuble en versant 3,25 % de plus que la meilleure proposition reçue par l'administration. La commission d'ouverture des plis a demandé aux auteurs de la première et de la dernière offre d'apporter des précisions par écrit.

S'il est compréhensible que la question de l'erreur manifeste dans la formulation de l'offre anormalement élevée se soit posée, la demande adressée au candidat ayant formulé la dernière offre est plus critiquable. En effet, l'avis d'appel à candidatures, qui mentionnait que le prix exprimé en euros devait être net de tout droit et taxe, exigeait une proposition de prix des candidats. Le procès-verbal d'ouverture des plis mentionne d'ailleurs explicitement que le prix n'est pas formulé. La question de la validité de cette offre pouvait dès lors être posée.

Si l'offre n'avait pas été considérée comme valide, elle aurait dû être éliminée et l'appel d'offres déclaré infructueux dans la mesure où toutes les autres, y compris la première après rectification, étaient inférieures à l'évaluation des domaines. La démarche de la commission d'ouverture des plis n'est ainsi pas exempte de critiques car elle a donné à un seul candidat la possibilité de bénéficier d'une procédure qui aurait dû être déclarée infructueuse. Ce dernier ayant reformulé son offre juste au-dessus de l'évaluation des domaines, la vente fut finalement conclue pour 10 M€

## **2 - Des textes à adopter**

Les constats de la Cour mettent en évidence la nécessité de renforcer sans délai les procédures mises en œuvre par France Domaine afin d'en améliorer la rigueur et la transparence. Dans son rapport pour l'année 2006, la commission chargée de veiller à la transparence et à la qualité des opérations de cession amiable d'immeubles du domaine privé de l'Etat « se déclare favorable à ce qu'une réflexion s'engage sur la fixation des règles de procédure ».

Les exemples relevés par la Cour comprennent des négociations avec un candidat postérieurement à l'ouverture des plis, des appels d'offres infructueux donnant lieu ensuite à une vente de gré à gré ou à un second appel d'offres sans publicité, à la libre appréciation du service, des seconds tours organisés entre certains candidats seulement, des offres retirées après le dépouillement dans des conditions peu claires, des offres non conformes aux exigences du cahier des charges de la vente acceptées dans des circonstances peu transparentes.

Chacun de ces exemples illustre les aléas et les risques qui résultent d'une absence de texte organisant précisément le déroulement des procédures de cessions.

La Cour estime indispensable que les règles d'examen des candidatures et des offres ainsi que l'existence, la composition, les attributions et les modes de fonctionnement des commissions d'ouverture des plis soient précisés par des textes de nature réglementaire.

La règle résultant d'un simple guide pratique des cessions amiables, selon laquelle la composition de la commission d'appel d'offres est librement déterminée par le responsable du service local du domaine, n'est, en tout état de cause, pas satisfaisante, dès lors que ce dernier est par ailleurs incité à vendre pour contribuer à la réalisation de l'objectif de cessions.

Les conditions dans lesquelles une négociation sur le prix pourrait intervenir devraient également être précisément définies. Il en va de même en ce qui concerne les conditions de validité des offres et l'organisation d'un éventuel second appel d'offres. Les possibilités d'annulation d'une offre après l'ouverture des plis devraient être prohibées ou au moins strictement limitées.

L'adoption de textes définissant les règles applicables aux cessions immobilières conditionne de surcroît la possibilité pour la Cour de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière pour qu'elle sanctionne les irrégularités auxquelles leur mise en œuvre aurait pu donner lieu, ce qu'elle ne peut faire à l'heure actuelle.

Au-delà du renforcement des procédures, la Cour souligne la nécessité de donner à la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières de l'Etat une information complète en temps réel et en amont des procédures afin de permettre à celle-ci de mieux programmer ses travaux et d'entreprendre, pour les ventes les plus importantes, en particulier de gré à gré, des vérifications sur pièces et sur place avant la signature de l'acte.

## **B - Une transparence financière à mieux garantir**

Les mouvements financiers par lesquels des investisseurs se portent acquéreurs de biens immobiliers de l'Etat ne sont pas toujours aisés à suivre, les acquéreurs se substituant parfois des sociétés non résidentes au moment de la signature de l'acte. Dans ce contexte, des garanties de transparence plus fortes doivent être recherchées.

### **1 - Des circuits financiers complexes**

La Cour a effectué ce constat dans six opérations sur les vingt qu'elle a examinées, les sociétés non résidentes étant situées aux Etats-Unis, au Moyen Orient, en Australie, au Luxembourg ou au Danemark. Des clauses introduites dans les promesses de vente autorisaient ces substitutions.



Les acquéreurs sont immatriculés au Luxembourg pour deux des sept ventes de plus de 30 M€ Pour deux autres ventes, les acheteurs représentent des intérêts financiers en provenance des Iles Vierges britanniques. Dans un cas, il s'agit d'une société immatriculée dans ces îles qui a été substituée, lors de la signature de l'acte, à la personne physique qui avait signé la promesse de vente en offrant, dans une procédure de gré à gré, consécutive à un appel d'offre infructueux, un prix supérieur de près de 20 M€ à celui que l'Etat pouvait escompter dans le cadre d'un appel à candidatures. Dans l'autre cas, il s'agit d'une société de droit français détenue à 100 % par des sociétés immatriculées dans les Iles Vierges britanniques. Pour cette vente, réalisée après appel d'offres, l'offre de l'acquéreur était près de deux fois et demie supérieure à celle classée seconde.

Compte tenu de l'importance des opérations en cause, le recours à de tels investisseurs a tout particulièrement contribué à la réalisation de l'objectif annuel de cessions.

La question de l'origine des fonds et des investisseurs qui acquièrent des biens immobiliers vendus par l'Etat constitue un des éléments importants de la transparence des opérations immobilières de l'Etat. Les rapports 2006 et 2007 de la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières de l'Etat soulignaient l'intérêt d'un dispositif de surveillance en cas d'acquisition par des étrangers non résidents.

Sur le plan des principes, il serait choquant que l'Etat ne prenne pas, pour des raisons d'ordre budgétaire, toutes les mesures lui permettant de s'assurer de la transparence financière des cessions immobilières. L'Etat ne saurait fermer les yeux sur des conditions de financement ou sur des montages financiers complexes afin d'encaisser le niveau de recettes attendu.

## **2 - Des risques dont il faut mieux se prémunir**

France Domaine a la possibilité de transmettre, comme tout service de l'Etat, des informations à TRACFIN, service à compétence nationale spécialisé dans la lutte contre les circuits financiers clandestins. Rattaché au ministre en charge de l'économie et au ministre en charge du budget, ce service a notamment pour mission de recevoir et de traiter les informations relatives à des mouvements financiers susceptibles de correspondre à de tels circuits. Aucun texte n'oblige toutefois France Domaine à transmettre des informations dans certaines hypothèses.

Si l'administration fait état d'échanges d'informations avec TRACFIN, afin de s'assurer de l'origine des fonds pour les opérations d'importance significative, elle n'a pas été en mesure de communiquer des traces écrites attestant les précautions prises et les résultats des vérifications opérées. Ce service n'a été informé par écrit par le service des Domaines que dans un seul cas.

Les exemples relevés par la Cour mettent en évidence la nécessité de renforcer le dispositif de surveillance de la transparence financière des opérations.

La Cour estime notamment nécessaire que TRACFIN soit saisi systématiquement par écrit par France Domaine lorsque des écarts importants sont constatés entre les offres reçues et l'estimation des domaines afin que ce service puisse éventuellement former opposition, comme il en a le pouvoir, sur le fondement de l'article L. 562-5 du code monétaire et financier<sup>53</sup>.

Elle estime en outre indispensable que les résultats des enquêtes administratives éventuellement conduites soient transmis à la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières afin qu'elle puisse vérifier la mise en œuvre effective des mesures de précautions adoptées par l'administration.

Enfin, l'introduction d'une clause de substitution dans les promesses de vente, certes usuelle en matière immobilière, devrait être encadrée afin d'éviter tout risque de suspicion sur l'origine des fonds destinés à acquérir des biens vendus par l'Etat.

## **C - Des clauses de sauvegarde à généraliser**

Le contexte haussier du marché de l'immobilier de l'époque a favorisé la réalisation de plus-values significatives mais l'ampleur et la rapidité de certaines appellent l'attention.

### **1 - Des plus-values réalisées dans des délais très brefs**

Des recherches, sur un échantillon de 28 immeubles sur les 98 cessions supérieures à 2 M€ intervenues entre 2005 et 2007, ont été effectuées par la Cour auprès des conservations des hypothèques. Parmi ces 28 immeubles, 10 cessions représentant 84,2 M€ de produits ont permis aux acquéreurs de réaliser des plus-values substantielles dans des

---

53) TRACFIN dispose d'un délai maximal de 12 heures à compter de la réception d'une déclaration de soupçon pour former opposition à une opération.

délais de quelques mois, pour un total de près de 42 M€ soit globalement moitié plus que le produit obtenu par l'Etat.

La plus élevée, qui concerne un immeuble ayant fait l'objet, après rachat concomitant des lots appartenant à un autre vendeur, d'une opération de restructuration et d'une vente en l'état futur d'achèvement, a permis à l'acquéreur de réaliser une plus-value globale hors frais de restructuration de 52 786 242 €, soit 106%<sup>54</sup>. Compte tenu de la part des lots de l'Etat dans le total des acquisitions, la plus-value sur ces derniers, réalisée dans un délai de 16 mois, peut être estimée à plus de 18 M€

Un acquéreur a réalisé une plus-value de 34 % (soit 781 000 €) dans les 15 jours qui ont suivi l'achat. Les autres plus-values varient de 19 à 30 % du prix d'acquisition, voire 52 % dans un cas, dans un délai d'environ 18 mois.

## **2 - Des clauses de sauvegarde à systématiser**

A compter de 2008, notamment à la suite des critiques de la Cour sur les conditions de vente de son siège par l'Imprimerie nationale, l'administration a introduit une clause d'intéressement dans les actes de vente de certaines opérations, notamment parisiennes. Une telle clause permet à l'Etat de bénéficier, en cas de revente dans les deux ans, d'une partie de la plus-value réalisée. Elle devrait être systématique.

---

54) Les lots de l'Etat représentaient 35 % du montant total des lots achetés.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Opérateur principal des cessions immobilières de l'Etat, l'administration des domaines a conduit activement les cessions importantes réalisées entre 2005 et 2007, mais les conditions dans lesquelles elle l'a fait montrent la nécessité d'une conduite plus rigoureuse de ces opérations.*

*Ce constat conduit la Cour des comptes à formuler un ensemble de recommandations selon les axes suivants :*

- *adopter des textes encadrant de façon précise le déroulement des procédures d'appel à candidatures ;*
  - *assurer la traçabilité des opérations de cessions en veillant à la conservation de toutes les pièces de procédure ;*
  - *veiller à ce que la volonté d'atteindre ou de dépasser l'objectif fixé en matière de cessions ne nuise pas au strict respect des procédures ;*
  - *permettre à la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières de l'Etat de planifier ses travaux et d'intervenir, notamment pour les cessions de gré à gré, en amont de la signature de l'acte ;*
  - *consolider le dispositif de surveillance de la transparence financière des opérations en cas d'acquisition de biens immobiliers de l'Etat par des investisseurs non résidents :*
    - *en systématisant la saisine de TRACFIN, par écrit, pour les opérations d'acquisition de bien immobilier par des investisseurs non résidents ;*
    - *en encadrant le recours à des clauses de substitution pour les cessions immobilières ;*
    - *en faisant en sorte que les résultats des enquêtes administratives tendant à vérifier l'origine des fonds des acquéreurs soient portés à la connaissance de la commission pour la transparence et la qualité des cessions immobilières ;*
  - *généraliser le recours à la clause de sauvegarde dans les actes de vente.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Dans son insertion « Les cessions de biens immobiliers de prestige par France Domaine », la Cour note le fort accroissement des cessions immobilières, qui résulte de la dynamisation de la politique immobilière de l'Etat et de la mise en place d'une stratégie immobilière. Je rappelle que 15 % des produits de cession sont directement versés en recettes du budget général, principe désormais inscrit dans la loi.*

*Les observations, importantes et utiles, de la Cour me permettent de tirer un premier bilan de quatre années de cessions immobilières, alors que notre politique immobilière connaît aujourd'hui de nouvelles évolutions.*

*1 – L'augmentation du volume de cessions est un élément important de la nouvelle politique immobilière de l'Etat.*

*Avant 2004, il n'existait aucune politique immobilière de l'Etat. Il faut donc mesurer le chemin parcouru, pour aboutir à mettre en place une telle politique immobilière, qui a notamment permis cet accroissement des cessions :*

- la loi domaniale (qui empêchait en réalité les ventes) a été modifiée sur des points fondamentaux et un nouveau code a été établi ;*
- de nouvelles méthodes de vente, comparables à celles du secteur privé (là où n'existait guère que la cession de gré à gré et cela pour des volumes très faibles), ont dû être créées de toutes pièces ;*
- la notion de performance immobilière, jusque là inconnue, a constitué un élément essentiel de l'action des ministères et du dialogue entre France Domaine et les administrations ;*
- un recensement de l'actif immobilier de l'Etat, de ses caractéristiques et de sa valorisation a dû être réalisé et a pu être intégré au bilan de l'Etat ;*
- un réseau des directeurs immobiliers des ministères a dû être constitué, en remettant en cause l'émiettement des fonctions immobilières dans les administrations ;*
- des compétences ont dû être acquises là où elles n'existaient pas, jusqu'à faire de France Domaine un acteur reconnu sur le marché immobilier.*

*S'agissant des ventes de biens de prestige et comme le note la Cour, certains et notamment les plus importantes – cession du centre de conférences internationales ou de l'hôtel de Montesquiou – sont parvenues à des résultats supérieurs aux estimations, résultats que les acteurs professionnels du marché ont estimé remarquables. Cela doit conduire l'Etat à se féliciter de les avoir alors conduites.*

2. Les cessions ne constituent pourtant que l'un des volets de la politique immobilière de l'Etat

*Cette politique immobilière a d'autres volets :*

- l'établissement d'une stratégie immobilière, par ministère, que je valide après avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat : la quasi-totalité des ventes d'immeubles parisiens des administrations centrales s'inscrit dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de ces administrations centrales, lancés en 2006. Il est donc inexact d'indiquer que les cessions « ne s'inscrivaient généralement pas dans une stratégie immobilière ». On ne peut pas non plus considérer que ces cessions « ne rencontraient pas l'assentiment des administrations affectataires », ce qui aurait d'ailleurs été impossible, compte tenu du régime juridique de l'affectation, alors en vigueur ;*
- la profonde modification de la portée et du contenu de l'avis domanial, instrument autrefois limité au seul examen de la cohérence des propositions des administrations avec le marché. Aujourd'hui, l'avis domanial examine aussi la cohérence des opérations avec la nouvelle politique immobilière de l'Etat ;*
- La relocalisation des administrations dans des zones moins coûteuses, nécessairement inscrite sur le long terme, mais avec des opérations parfois importantes, certaines réalisées (installation du ministère de l'Education nationale dans un arrondissement périphérique, de la direction générale des douanes et des droits indirects à Montreuil, déplacement du service parisien des domaines de la place de la Madeleine vers le 20<sup>ème</sup> arrondissement), d'autres décidées (ministères financiers à Ivry, bail du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports avenue de France dénoncé).*

*Cette modernisation se poursuit. Le décret 2008-1248 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 (JORF du 2 décembre 2008) a supprimé le régime juridique de l'affectation, qui rendait les administrations occupantes titulaires de la quasi-totalité des droits de la propriété, à l'exception du droit de céder et d'acquérir des biens. Ce décret est complété par des circulaires du Premier ministre. Ces textes vont apporter des modifications importantes dans l'organisation de la fonction immobilière :*

- des quasi-baux signés par le représentant du propriétaire (France domaine) et le service occupant, de durée temporaire, vont être établis, assortis de loyers et de règles de performance immobilière ;*
- les loyers budgétaires des immeubles de bureaux vont être généralisés dès 2010, afin de responsabiliser les occupants au coût d'occupation, et indexés. En outre, le dispositif sera incitatif avec des dotations qui pourront être calculées en fonction du besoin, de l'ordre de 12 m<sup>2</sup> par agent en moyenne ;*

- une part des produits de cession (en règle générale 20 % de ces produits) va être mutualisée, afin de permettre la réalisation d'opérations qui, sans cela, ne pourraient pas être effectuées, en particulier au profit d'administrations locales ;
- une plus grande transparence sur les surfaces occupées par les différentes administrations, ainsi que sur les ratios d'occupation des bâtiments, va être organisée dès 2009 ;
- les SPSI vont devoir également être établis au plan déconcentré, mettant en œuvre la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

3 – Des procédures visant à s'assurer de la transparence et de la qualité des cessions ont été mises en place, dès 2004, et sont régulièrement perfectionnées

Les textes actuels encadrent d'ores et déjà les procédures de cession, comme la Cour le rappelle. S'ils ne détaillent pas aussi précisément la procédure que la Cour le souhaiterait, ce n'est pas par absence de rigueur ou permissivité, mais plutôt parce qu'une cession est un processus très dépendant de la nature du bien concerné, de sa situation géographique, de l'enjeu financier, de l'objectif poursuivi pour la vente (la construction de logements sociaux est profondément différente de la réalisation de surfaces commerciales), de l'état du marché immobilier, de la stratégie des acteurs, etc.

C'est pourquoi les procédures seront améliorées là où cela apparaîtra possible, notamment en s'appuyant sur les avis de la Commission de Transparence et de Qualité des opérations de cession (CTQ), où la Cour est représentée et qui participe à l'examen des opérations de cession importantes, sans pour autant que les procédures ne soient forcément contraintes par des textes réglementaires qui pourraient priver des souplesses éventuelles, nécessaires à ce type d'activité. Aussi, les procédures pourraient probablement faire l'objet de guides plus élaborés, à l'attention des services mais le recours à des textes réglementaires encadrant trop précisément le déroulement de ces procédures ne sera probablement pas toujours opportun.

Je veille tout particulièrement à ce que l'information de la CTQ sur les opérations à venir soit aussi complète et précoce que possible. Je lui ai d'ailleurs demandé de me rendre un rapport sur les conditions de cession de biens de l'Etat à l'étranger (en particulier pour des opérations récentes à Dublin et à Madrid), où son association semblait avoir été insuffisante. Une fois ce rapport établi, j'en tirerai toutes les conséquences sur les procédures applicables à l'étranger. L'élargissement des attributions de la CTQ est d'ailleurs en cours à cette fin. L'arrêté de 2005 sera prochainement modifié pour élargir ses attributions, aux cessions réalisées par appels d'offres et de gré à gré de plus de 1 M€ en province et de plus de 2 M€ en région

*parisienne. Sa compétence sera aussi étendue aux acquisitions et aux prises à bail, également significatives.*

*Comme l'indique la Cour, plusieurs instructions au réseau des services locaux du domaine ont été diffusées depuis 2005, afin de préciser ces procédures. Elles ont notamment été explicitées au travers d'un guide des procédures de cessions, diffusé en janvier 2007, ainsi que lors des réunions périodiquement organisées avec l'ensemble des responsables locaux du réseau.*

*Plusieurs améliorations récentes et très significatives ont ainsi été apportées aux procédures de cessions :*

- les cahiers des charges ont été enrichis avec le concours de notaires, pour en améliorer la qualité et la sécurité ;*
- l'insertion d'une clause d'intéressement aux plus-values ultérieures dans les actes notariés (demandée page 18) est systématiquement réalisée ;*
- le recours au bail emphytéotique, comme alternative à la cession, est expérimenté, en particulier pour les biens de grande valeur historique et pour les opérations d'aménagement et de logement ;*
- la formulation d'appels d'offres internationaux est systématique, dès lors que l'immeuble le justifie ;*
- en cas de contestation des évaluations, France Domaine confie au secteur privé le soin de réaliser une valorisation.*

*4 – La Cour relève des anomalies lors de certaines cessions, parmi les plus anciennes menées par le service et je précise que ces anomalies ont été rectifiées dans les processus de cessions ultérieurs*

*Parmi les cessions plus anciennes, pour lesquelles le service ne s'était pas encore doté d'un appareil procédural adapté, la Cour relève quelques anomalies. Même si elles n'ont pas porté atteinte aux intérêts de l'Etat, elles doivent en effet être corrigées et les observations de la Cour seront suivies avec grand soin. La plus grande partie de ces anomalies a d'ailleurs fait l'objet, depuis lors, de recommandations vis-à-vis des services locaux du Domaine :*

- s'agissant des diagnostics amiante, ceux-ci font désormais systématiquement partie des documents mis à disposition des candidats acquéreurs, dans la documentation mise à leur disposition ;*
- les frais de notaire, qu'un acquéreur n'a pas eu à acquitter en totalité, concernent un transfert de propriété antérieur, non régularisé par l'Etat au moment de l'engagement de la cession. Désormais, les origines de la propriété font systématiquement*



*l'objet d'un examen rigoureux. Aucune « anomalie » de même nature ne s'est reproduite ;*

- les surfaces sont désormais systématiquement certifiées par un professionnel, avant le lancement de la cession et l'état certifié des surfaces figure dans la documentation ;*
- la possibilité d'utiliser un second tour est désormais systématiquement prévue dans le règlement de consultation. Ceci étant, même lorsque cette faculté n'était pas prévue, rien ne l'interdisait, le cahier des charges précisant explicitement que l'Etat restait libre d'apprécier les suites qu'il convenait de réserver aux offres qu'il recevait. Lorsqu'un appel à candidatures se révèle infructueux, plusieurs solutions sont utilisées par le service pour céder le bien ; le recours à une agence spécialisée en est un, utilisé dans un petit nombre de cas (comme pour les immeubles de la Côte d'Azur).*

*Plus généralement, je souhaite qu'il soit pris acte de la qualité des procédures, en particulier du fait que les appels d'offres sont toujours réalisés avec le grand souci de l'égalité de traitement entre les candidats. Ce souci légitime de la Cour est bel et bien garanti, à la fois par les modalités d'organisation de la data room, pendant la période de mise à disposition des candidats de toutes les informations sur le bien à céder, et par le travail de la CTQ lors de l'ouverture des plis.*

---

## **L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire**

---

### **PRESENTATION**

---

*L'Institut national du cancer (INCa) a été créé en 2004. Il constituait l'une des mesures-phares du plan cancer 2003-2007. Son rôle a été évoqué par la Cour dans le rapport public thématique qu'elle a consacré à ce plan. Pour la première fois, un opérateur de l'Etat conjugue prévention, politique de soins et recherche pour une seule famille de pathologie. Cette option n'a pas fait l'unanimité, mais le progrès a été considérable au regard des moyens antérieurs<sup>55</sup>.*

*Un groupement d'intérêt public (GIP), « de préfiguration de l'INCa », fut d'abord mis en place de juillet 2004 à juin 2005. Le GIP définitif, « Institut national du cancer », lui a succédé ; il en a repris l'équipe de direction, les salariés, les droits, obligations et locaux, pour une durée illimitée. Ses missions – recherche, information des publics, santé publique, soins – ont été évoquées dans le rapport public susvisé, et ne le seront donc pas à nouveau ici.*

*Lors d'un contrôle mené en 2007, la Cour avait relevé de graves problèmes dans la gouvernance ainsi que dans la gestion administrative et comptable de l'INCa. Elle a constaté en septembre 2008 la poursuite de redressements significatifs entrepris depuis l'automne 2006, mais cette remise en ordre reste à parfaire. Aussi son évaluation d'ensemble est-elle nuancée.<sup>56</sup>*

---

---

55) Cour des comptes, rapport public thématique « La mise en œuvre du plan cancer », juin 2008.

56) Conformément aux textes régissant les procédures de la Cour des comptes, le présent chapitre ne traite pas de faits susceptibles de faire l'objet d'autres suites.

## I - La gouvernance

### A - L'apport limité des organismes membres

Un groupement d'intérêt public (GIP) de préfiguration de l'INCa fut d'abord créé par arrêté du 5 juillet 2004. Il cessa comme prévu d'exister un an plus tard, dès la mise en place de la structure actuelle, sans discontinuité en termes d'équipe et de locaux. Il était composé du ministère de la santé et de la protection sociale et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La CDC a aidé à élaborer la convention constitutive, mais n'a plus ensuite été sollicitée. Ce premier GIP a donc surtout été un moyen pour l'Etat de concevoir le futur INCa sans intervention des administrations centrales. Mais la Cour a relevé dans son rapport susvisé sur le plan cancer qu'il n'a pas exécuté en totalité les missions qui lui étaient assignées. Il a dépensé 11 M€ à la charge exclusive du ministère.

En 2005, l'INCa a été créé dans sa forme actuelle, toujours avec le statut de GIP. Il rassemble, outre l'Etat, onze organismes. Ce dernier dispose d'une majorité de 25 des 46 voix au sein du conseil d'administration, principale instance délibérante. On verra plus loin qu'une partie des onze organismes ont des intérêts pouvant ne pas toujours concorder avec la mission de service public de l'INCa.

L'Etat assume la quasi-totalité de la charge financière. Les autres membres n'ont entrepris qu'à mi-2008 de respecter la clause de la convention constitutive qui prévoit leur participation au fonctionnement sous la forme de contributions et d'une cotisation. Un arrêté annoncé à cet effet n'est jamais intervenu. A l'initiative du ministère de l'économie et des finances, un montant de 10 000€ avait été adopté pour 2005 : deux fédérations hospitalières ne s'en sont jamais acquittées et la créance a été abandonnée. En 2006, la cotisation a été réduite à 1 €. En 2007, aucune cotisation ne fut appelée. Après le contrôle de la Cour, un montant de 5 000 € a été adopté pour 2008 ; appelé en juin 2008, il avait été acquitté deux mois et demi plus tard par 6 des 11 organismes concernés. Par ailleurs, les contributions apportées en nature par les membres ont été quasi inexistantes. Des contributions significatives de la CNAMTS sont toutefois attendues en 2009 pour la communication sur le dépistage.

Ces constats traduisent la faiblesse de la mise en commun de moyens indispensable à la formation du lien – *affectio societatis* – sur lequel devrait reposer l'INCa<sup>57</sup>. Le tableau ci-dessous indique les cotisations des membres.

**Tableau 1. Cotisations acquittées par les membres du GIP et crédits d'Etat**

Membres du GIP INCa	Voix au C.A.	2006 - 2008
Etat : 3 représentants du ministère chargé de la santé	3x4	167 732 376 €
Etat : 2 représentants du ministère chargé de la recherche	2x6	160 305 000 €
Etat : 1 personnalité qualifiée, non membre, président	1	<i>Sans objet</i>
Association pour la recherche sur le cancer (ARC)	1	15 000 €
Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA)	1	5 000 €
Caisse nationale d'assurance maladie des trav. sal. (CNAMTS)	1	0
Régime social des indépendants (RSI)	1	5 000 €
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	1	5 000 €
Fédération de l'hospitalisation privée (FHP)	1	5 001 €
Fédération des Ets hosp. Et d'ass. Privés à but non lucratif (FEHAP)	1	5 000 €
Fédération hospitalière de France (FHF)	2x1	15 000 €
Fédération nat. Des centres de lutte contre le cancer (FNCLCC)	1	15 001 €
Institut national de la santé et de la recherche médic. (INSERM)	1	5 000 €
Ligue nationale contre le cancer (LNCC)	2x1	55 001 €
<i>Personnalités qualifiées, non membres, siégeant au conseil</i>	7	<i>Sans objet</i>
<b>TOTAL</b>		<b>328 167 379 €</b>

Source : INCa

L'INCa vient de surcroît de prendre en charge la gestion du dispositif « Cancer infos service », jusqu'alors confié par l'Etat à la Ligue nationale contre le cancer, et du « programme standards options recommandations » jusqu'alors à la charge de la FNCLCC. Les personnels de cette dernière ont été transférés au GIP, certains demeurant basés à Lyon. Cette mission de définition de référentiels de bonnes pratiques et de prise en charge en cancérologie avait été dévolue à l'INCa

57) La direction générale de la comptabilité publique a rappelé dans Groupements d'intérêt public, Guide méthodologique, Paris, 2003 (191 pages), dont l'INCa ignorait l'existence avant le contrôle de la Cour, que la création de GIP "fictifs", constitués sans engagement réel de la part des partenaires dans le seul but d'obtenir des financements assurés par les personnes publiques impliquées, est à proscrire.

par la loi ; la FNCLCC et la LNCC ont prévu d'y contribuer chacune à hauteur de 350 000 € en année pleine à partir du printemps 2008.

Des organismes qui contribuent parfois plus significativement à la lutte contre le cancer ne sont pas membres du GIP, tels que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et ceux concernés par le domaine crucial des cancers professionnels et des agents cancérigènes dans l'environnement. Le ministère a toutefois développé la coordination entre ces opérateurs, et l'INCa met en œuvre avec certains d'entre eux des accords de coopération.

### **B - L'amélioration du rôle des instances et organes de direction**

La gestion du conseil d'administration a été améliorée depuis 2007, après que des écarts par rapport aux bonnes pratiques ont limité son rôle et contribué à altérer la sérénité du climat interne. Un bureau du conseil a été créé en mai 2007. Le comité d'audit annoncé en 2005 par le président a été constitué en mai 2007. Sa création dès 2005 aurait pu éviter à l'INCa une partie des problèmes de gestion évoqués plus loin.

Le conseil scientifique n'a adopté son règlement intérieur qu'en 2007, première année où, souligne l'INCa, il a pu remplir pleinement sa mission après l'approbation par le conseil d'administration d'un programme stratégique et d'un plan d'actions. Tout en approuvant ces derniers, le conseil scientifique a alors notamment constaté que *« l'attribution des ressources deviendrait plus efficace si elle se faisait sur les données les plus précises »*. Il n'y a pas eu d'audit scientifique indépendant, ce dont il s'est inquiété. Ces conseils et comités bénéficient depuis 2007 d'une organisation appropriée.

Entre 2004 et 2008, l'INCa a eu deux présidents, trois directeurs généraux, quatre directeurs administratifs et financiers, quatre agents comptables et de multiples réformes de son organigramme. Une véritable direction des ressources humaines n'a été créée que fin 2007. La stabilisation de la stratégie et des ressources humaines correspondantes est désormais en bonne voie, même si les procédures et les processus de gestion présentent encore des risques et restent à parfaire.

La présidence et la direction générale ont connu, de 2004 à 2006, plusieurs crises de gouvernance<sup>58</sup>.

Pendant les douze mois de préfiguration, les instances, de surcroît dépourvues de règlement intérieur, ne fonctionnèrent normalement que pendant quatre mois. Le président cessa quasi-immédiatement d'assumer ses responsabilités, jusqu'à la démission en janvier 2005 du directeur général, elle-même suivie de l'éviction de quelques collaborateurs de ce dernier.

Le comité de direction fut ensuite réuni, mais irrégulièrement jusqu'à la fin 2006. Les incompréhensions et mésententes récurrentes culminèrent au premier semestre 2006. Les représentants du personnel soulignèrent lors d'une séance du conseil le 24 juillet 2006 « *une crise grave* » avec « *deux problèmes principaux : la taille de l'Institut, puisqu'il a été plusieurs fois souligné que la taille optimale de l'institut devrait être de 100 personnes ; les frontières entre départements et leur manière de coopérer entre eux (...). Les interrogations (...) poussent au repli et à l'immobilisme de chaque département* ». Après la démission du président, son successeur, nommé en septembre 2006, et les représentants de l'Etat se sont efforcés de redresser la situation, aujourd'hui en voie de stabilisation.

### **C - La déontologie et les conflits d'intérêt : une approche tardive**

L'INCa s'est aussi doté d'une charte, et d'un comité de déontologie dont les réunions et avis sont devenus plus nombreux en 2008. Mais il a attendu la fin 2006 pour s'inspirer du régime des conventions réglementées qui a pour but d'éviter qu'un membre du conseil d'administration abuse de ses fonctions en faisant adopter des mesures désavantageuses pour la société dans laquelle il exerce son mandat. Une référence à ce risque dans le règlement intérieur du conseil scientifique (chaque membre participe au vote « *sauf s'il a un intérêt personnel dans la mesure proposée* ») n'a fait l'objet d'aucun suivi. S'agissant des salariés, un formulaire d'attestation de l'absence d'intérêt susceptible de porter atteinte à l'objectivité existe, mais il n'a pas fait l'objet de vérifications avant 2008.

---

58) Cf. Cour des comptes, La mise en œuvre du plan cancer, op. cit., pages 22-23. La gouvernance consiste à fournir les orientations stratégiques, s'assurer que les objectifs sont atteints, que l'organisation prévient le risque que des intérêts individuels prennent le pas sur l'intérêt général, que les risques sont gérés conformément aux bonnes pratiques, que les ressources sont utilisées de manière économique et efficace, et que les relations de travail et avec les partenaires facilitent l'atteinte des objectifs.

Il a été mis fin à des pressions inacceptables de membres du conseil d'administration en faveur d'intérêts particuliers. Mais la composition du conseil d'administration de ce type d'organisme peut être à l'origine de difficultés. Ce fut le cas dans les premiers temps, certains membres sollicitant des financements pour les associations ou établissements qu'ils représentaient ainsi que le recrutement d'experts ou de salariés, sur le budget et le programme qu'ils approuvaient en conseil.

Un risque de conflits d'intérêts découle aussi du fait que les représentants au conseil des fédérations d'établissements hospitaliers publics et privés sont juges et parties quand il s'agit d'adopter des seuils d'activité minimale et des critères d'autorisation d'activité des établissements qui affecteront considérablement leurs mandants. Ce sujet conduit à s'interroger non seulement sur la composition du conseil d'administration mais aussi sur le recours même à un GIP pour l'exercice d'une fonction régaliennne étrangère à la mise en commun de moyens entre ses membres.

Quant aux experts, une note méthodologique élaborée avec l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) et la Haute autorité de santé a utilement spécifié en 2007 que les conflits d'intérêts des experts doivent être identifiés. Le conseil a alors décidé la mise en œuvre d'un « bouclier anti-conflits d'intérêts », dont il avait déjà approuvé le principe fin 2006 ; les vérifications par sondage qu'il prévoit n'ont cependant pas été concrétisées.

Enfin, l'INCa n'a pas été inscrit, à l'inverse d'autres agences, dans le champ de l'article R. 4113-110 du CSP (décret no 2007-454 du 25 mars 2007) relatif aux conventions unissant les membres de certaines professions de santé aux entreprises<sup>59</sup>. Il conviendrait qu'il le fût.

## **D - Une tutelle en progrès**

Jusqu'en 2006, l'exercice normal de la tutelle et du contrôle *a priori* par l'administration centrale a été restreint par des interventions supérieures. Celles-ci ont par exemple conduit à des versements prématurés de subventions à l'INCa qui n'en avait pas encore l'usage. De ce fait, sa trésorerie a fréquemment représenté six mois de dépenses. L'objectif est désormais de réduire le fonds de roulement à un mois de fonctionnement.

---

59) « Art. R. 4113-110 L'information du public sur l'existence de liens directs ou indirects entre les professionnels de santé et des entreprises ou établissements mentionnés à l'article L. 4113-13 est faite, à l'occasion de la présentation de ce professionnel, soit de façon écrite lorsqu'il s'agit d'un article destiné à la presse écrite ou diffusé sur Internet, soit de façon écrite ou orale au début de son intervention (...) ».

Aucune lettre de mission ou de cadrage n'a été adressée aux présidents successifs. Le GIP n'a, de manière explicitement dérogatoire, pas été doté d'un commissaire du gouvernement qui évaluerait les décisions stratégiques et techniques, le respect des obligations juridiques et contractuelles et en ferait rapport à la tutelle. Comme l'a noté dès 2006 un rapport du CGEFI (service du contrôle général économique et financier), cette dérogation est contraire aux principes définis par le code de la recherche applicable à l'INCa, et n'est guère compatible avec le fait que la quasi-totalité des ressources proviennent de l'État. De surcroît, le budget n'est pas soumis à l'approbation formelle de la tutelle, certes majoritaire au conseil d'administration, seuls les éventuels emprunts l'étant.

La présence depuis 2007 au sein de la direction générale de la santé du ministère (DGS) d'un chargé de mission responsable à mi-temps du suivi de l'INCa constitue un progrès. Plus largement, la DGS s'est dotée, lors de sa réorganisation en 2007, d'une mission dénommée « système d'agences ». L'INCa participe aux réunions des secrétaires généraux des agences, qui ont repris, et relève du comité d'animation du système d'agences instauré en 2008 en vue d'une meilleure coordination des agences sur les sujets d'intérêt commun. Les pré-conseils d'administration et autres réunions bilatérales entre l'INCa, sa tutelle, et le service du contrôle budgétaire et comptable du ministère chargé de la santé (CBCM), dont il relève, ont été renforcés.

Ce dernier service assure le contrôle économique et financier, en liaison avec son homologue du ministère de la recherche. Sa vigilance, ainsi que des rapports établis à son initiative en 2006 par le CGEFI puis la trésorerie générale des Hauts-de-Seine ont, de même qu'un rapport de l'Assemblée nationale, suscité d'importants redressements.

Mais l'éclatement du contrôle des agences sanitaires entre le CBCM et le CGEFI, placés l'un auprès du ministère chargé de la santé, l'autre auprès des ministères chargés de l'économie et du budget, expose au risque de limiter l'impact des leçons à en tirer. Les modalités d'exercice en ont été précisées par un protocole en décembre 2007, après que la Cour en ait constaté l'absence. S'agissant de dispositions standardisées, ce retard n'a pas d'excuse, d'autant que les seuils de visa avaient été fixés à un niveau trop élevé à l'époque où l'INCa produisait des informations inégalement fiables.



Alors que le président de l'INCa doit exercer les pleins pouvoirs administratifs et financiers et à temps plein, le premier titulaire de ce poste a déclaré n'avoir quasiment jamais rencontré les contrôleurs financiers en dehors des séances du conseil, limitant ainsi leur rôle. De surcroît, les prérogatives du contrôle financier ont parfois été contournées, y compris sur instruction supérieure.

Par ailleurs, ni l'efficacité socio-économique de l'INCa, ni l'efficacité de sa gestion ni sa qualité de service n'ont été reflétées par des indicateurs réalistes dans les documents produits au Parlement, comme l'a souligné le rapport précité de la Cour sur le plan cancer<sup>60</sup>.

## **E - Vers une meilleure coordination de la recherche**

Depuis l'interrogation de la Cour sur l'articulation de l'INCa avec les autres agences de recherche<sup>61</sup>, l'Etat a adopté un schéma d'organisation conférant à l'INSERM la coordination de la recherche en biologie et en santé. Un « Institut du cancer » commun au CNRS, à l'INCa et à l'INSERM a été créé par ce dernier en son sein en mars 2008, aux côtés de sept autres instituts « thématiques ».

Il n'a toutefois pas de base juridique autre qu'une approbation par les conseils d'administration de ces trois organismes. Il s'agit d'une prometteuse « réforme fonctionnelle », sans création d'une nouvelle structure.

L'INCa est chargé dans ce cadre, et conformément à ses missions de coordination des actions sur le cancer, de la définition et du financement des orientations stratégiques de recherche. Le directeur général adjoint de l'INCa chargé de la recherche dirige ce nouvel Institut, en y consacrant environ le tiers de son temps ; il doit instaurer une « direction générale aux capacités scientifiques et stratégiques renforcées », avec des fonctions opérationnelles au sein de l'INSERM et de coordination avec les autres opérateurs. En septembre 2008, membre des instances de direction tant de l'INCa que de l'INSERM, il disposait dans ce dernier d'un bureau et d'un chargé de mission mais n'avait pas encore reçu de lettre de mission. Un budget était annoncé pour 2009. Des groupes d'experts scientifiques issus des différents organismes ont été constitués. Ce dispositif, qui vise à une cohérence accrue des recherches, devait faire l'objet d'une évaluation fin 2008 au sein de l'INSERM.

---

60) Op. cit., pages 38-40.

61) Cour des comptes, rapport public thématique, La gestion de la recherche publique en sciences du vivant, mars 2007, p. 31.

## **II - La gestion administrative et comptable**

Les recettes annuelles de l'Institut ont été de 80 à 100 M€ par an à partir de 2006. Leur importante sous-consommation en 2006 et 2007 traduit un retard dans l'engagement des actions et des dépenses d'intervention qui sont sa raison d'être. La part des dépenses de gestion a en conséquence été constamment supérieure au plafond de 15 % prévu dans le plan cancer 2003-2007 et que l'INCa continue parfois à afficher. Ce plafond était certes trop contraignant compte tenu des objectifs ambitieux approuvés par la tutelle.

Ces retards ont été accompagnés d'une absence de rigueur de la gestion administrative et comptable, avec de nombreuses déficiences - y compris dans la période récente malgré les progrès constatés.

### **A - Un dispositif de contrôle interne encore en chantier**

Les insuffisances de gestion de l'INCa pourraient être imputées à sa jeunesse, si l'Etat n'avait d'abord investi dans un GIP de préfiguration dont l'une des missions était de mettre en place des dispositifs performants, avec les moyens de recruter librement des cadres de haut niveau.

L'agence comptable a été affectée jusqu'en 2007 par l'absence de collaborateurs qualifiés et par une organisation défaillante. Il a fallu l'arrivée du quatrième agent comptable en trois ans pour que des procédures commencent à être rédigées, mais sans coordination suffisante avec l'ordonnateur, l'agent comptable n'étant notamment pas convié aux réunions du comité de direction. En septembre 2008, les recommandations formulées dès novembre 2006 par les inspecteurs de la trésorerie générale puis en 2007 par la Cour n'étaient encore que partiellement mises en œuvre. L'agent comptable avait établi un plan d'action incluant la formalisation de 41 procédures, mais sans le communiquer à la direction, et 21 d'entre elles restaient à établir. La nomenclature des pièces justificatives n'était pas encore validée par l'ordonnateur, alors que perduraient, suite à des rejets justifiés, des retards de paiement aisément évitables.

Les fonds ont été déposés dans un établissement bancaire, après mise en concurrence de cinq banques en 2005, sans que l'autorisation, indispensable, de placer les disponibilités ait été demandée à la direction générale de la comptabilité publique de l'époque. L'INCa retint jusqu'en 2007 une banque pratiquant un « pied de compte » non rémunéré de 5 millions d'euros. Au taux monétaire moyen de rémunération des dépôts, il en est résulté une perte annuelle de l'ordre de 189 500 €. Le solde positif d'un autre compte au Trésor, non rémunéré à l'époque, s'est élevé jusqu'à plus de 8 M €

Les équipes de direction ont ainsi pris jusqu'à récemment des risques mal calculés, sans assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs et à la fiabilité de l'information financière. La notion même de cartographie des risques a été étrangère aux équipes de direction jusqu'à une étude de 2007. Le système d'information budgétaire et comptable demeure déficient et les activités de contrôle ont été limitées faute de contrôleur de gestion avant 2008, de même que le suivi des contrôles externes.

Par ailleurs, aucun audit interne n'a été assuré jusqu'à l'entrée en fonction d'un auditeur début 2009, en dehors d'audits confiés en 2008 à un prestataire et évoqués plus loin. L'annonce par la directrice générale en 2005 du recrutement d'un ingénieur chargé du contrôle de qualité et de la mesure de la performance n'a, elle, jamais été concrétisée. La dimension de l'établissement, l'impact financier de ses activités et l'ampleur des difficultés rencontrées auraient dû conduire tant la tutelle que la direction à imposer ces mesures dès 2005. Nombre de manquements auraient alors pu être détectés à temps ou trouver un plus prompt remède.

Dans la période récente, une organisation plus cohérente, incluant des reconfigurations et des suppressions d'emplois, a eu pour effet de mieux contenir les dépenses. Leur maîtrise avait été obérée à l'origine par l'absence auprès de l'ordonnateur d'un collaborateur compétent en matière budgétaire et financière et par la volonté de précipiter le mouvement. Lors de sa première séance, le conseil d'administration avait ainsi adopté en guise de budget 2004 une note de trois pages, sans recettes ni budget d'investissement.

Quant au suivi des recommandations des contrôles externes successifs, il n'a été ni rapide ni systématique. Le ministère de la santé a, de son côté, établi fin 2008 un tableau de suivi des recommandations de la Cour relatives à l'INCa, mais ne l'a pas fait pour le plan cancer.

L'INCa a fait réaliser en 2008 un diagnostic de son contrôle interne administratif et financier qui a confirmé en détail les défaillances et les lacunes que le contrôle de la Cour venait d'énoncer. Ce diagnostic a été suivi d'un plan d'action en cours de réalisation.

## B - Des progrès dans la gestion des ressources humaines

### 1 - Les effectifs

Après avoir atteint un niveau moyen de 173 emplois permanents et équivalent temps plein (ETP) en 2006, les effectifs ont été réduits à 146 fin 2007, puis portés à 160 au 31 août 2008<sup>62</sup>. Leur ancienneté moyenne était alors de l'ordre de deux ans, car plus de la moitié des salariés de ce jeune organisme a déjà été renouvelée.

La provenance des personnels est atypique, reflétant le niveau élevé des ressources ainsi assemblées : quelque 96% des hommes et 78% des femmes sont des cadres. Les trois-quarts des salariés ont au moins une maîtrise ou équivalent, et un sur cinq a un doctorat. Mais avant 2007 très peu de recrutements avaient été effectués après publication d'une offre d'emploi ou recours à des sociétés spécialisées.

Il était alors recouru à des jeunes diplômés accédant à leur premier contrat à durée indéterminée (CDI), sans toujours avoir une expérience à la hauteur des ambitions de l'INCa. Entre mars et juin 2005, 32 chargés de mission furent ainsi précipitamment recrutés sans que leurs profils et affectations soient documentés au regard des objectifs à atteindre. Cette absence de transparence permit de recruter, sans publication d'offres d'emploi, des proches de plusieurs cadres. Un premier effet a été l'octroi de rémunérations disparates et inéquitablement réparties.

**Tableau 2. Effectifs, 2006-août 2008**

	2006	2007	2008 (au 31 août)
1. Effectifs équivalents temps plein	173	146	160
2. Effectifs permanents au 1 <sup>er</sup> janvier	135	181	152
3. Départs de salariés en CDI	20	42	32
4. Arrivées de salariés en CDI	56	20	34
5. Taux de rotation (3/2)	15 %	23 %	21 %
6. CDD au 1 <sup>er</sup> janvier	6,5	8	3

*Source : INCa. Salariés titulaires d'un CDI, fonctionnaires en mise à disposition, détachement ou disponibilité, hors thésards et post-doctorants. Ligne 1 : effectifs moyens de l'année, y compris mises à disposition d'autres structures, hors CDD.*

62) Le projet de loi de finances 2007 (page 63) indiquait une prévision de 262 « emplois », qui incluait des thésards et post-doctorants d'autres institutions, pris en charge financièrement par l'INCa sans être en fonctions dans ce dernier.

Un second effet a été l'inadéquation de certains recrutements aux profils professionnels nécessaires à la stratégie actuelle de l'INCa ; ainsi, des instructions et des projets de plans d'actions se référant à de meilleures pratiques sont longtemps restés sans suites faute de ressources humaines appropriées pour les concrétiser. Cette situation a contribué au taux de rotation exceptionnellement élevé que reflète le tableau ci-dessus : avec 83 départs, l'INCa a renouvelé la moitié de ses salariés à durée indéterminée entre janvier 2007 et août 2008. Cette rotation accélérée a affecté la performance des équipes dans des proportions non quantifiées, mais elle a aussi permis de mieux les adapter à la stratégie actuelle.

La qualification et le nombre des emplois affectés aux affaires générales, financières et sociales ne correspondaient pas à la charge administrative, ce qu'avait souligné le directeur en charge de ce secteur de 2005 à l'été 2007. Les risques ainsi pris sont illustrés par certaines opérations, parfois onéreuses. Des retards considérables ont par exemple affecté le traitement des engagements et des mandatements; ils ont reflété des conditions difficiles de travail, sans que la direction puisse arguer d'une insuffisance globale de crédits et de moyens. Elle y a depuis lors largement remédié.

## **2 - Les rémunérations**

En 2007, le salaire mensuel brut moyen a été de 3 604 € avec un écart entre cadres et non cadres de 2,09. Certains écarts avec la grille des personnels des agences sanitaires, que la direction du budget avait préconisé d'adopter dès 2005, avaient atteint 46% au profit de salariés de l'INCa, mais l'ampleur des départs a permis de mieux maîtriser la masse salariale en 2008. Un projet de grille proposé début 2006 n'a reçu aucune suite. Un nouveau projet a été élaboré en 2008 de manière particulièrement attentive, mais il n'était pas encore adopté à la fin de l'année 2008 et, malgré des contacts avec d'autres agences et organismes relevant du ministère de la santé, une grille commune de classification et un système commun de rémunération avec ces derniers ne sont pas en vue.

S'agissant de la direction générale, un fonctionnaire a été placé en 2004 en position hors cadre auprès du GIP de préfiguration, qui lui a versé une rémunération brute mensuelle de 15 000€. Une lettre du ministre délégué au budget n'a validé le contrat qu'après la démission de l'intéressé, mais sans préciser le montant de la rémunération. L'intéressé n'a déclaré un avantage en nature – utilisation privée d'un véhicule de fonction - aux services fiscaux que deux ans plus tard et partiellement, suite au contrôle de la Cour ; l'INCa n'a versé les charges patronales y afférentes que trois ans plus tard.

La création d'un opérateur de l'Etat a souvent pour motif de permettre de recruter les compétences nécessaires au prix du marché. En outre, jusqu'en 2006, l'INCa a attiré par un niveau élevé de rémunération des fonctionnaires et des salariés de droit privé d'organismes subventionnés par l'Etat, avec des majorations excédant dans quelques cas 50%, voire dans un cas 110 %, pour un cadre en disponibilité, rémunéré 9 167 € bruts mensuels, après quatre ans d'expérience professionnelle. L'agent comptable de l'époque fit recruter en 2006 pour l'assister un agent contractuel à un salaire supérieur de 63% à sa précédente rémunération dans un établissement public, et cela sur une base fallacieuse. Ce même agent comptable s'était fait attribuer une indemnité annuelle de 9 168 € au-delà du montant autorisé par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Selon cette dernière, la circulaire budgétaire du 17 novembre 2004 autoriserait un tel dépassement : si tel était le cas, le maintien de la procédure impliquant son avis préalable serait inutile. Ces agents ont depuis lors quitté l'INCa.

Après le contrôle de la Cour, L'INCa a régularisé en 2008 des défauts de déclaration sociale de compléments de rémunération de fonctionnaires extérieurs et, comme l'y oblige la réglementation des cumuls, informé des montants versés les employeurs principaux concernés. Il avait par ailleurs mis fin à des avantages en nature sous forme de logement.

Malgré la notoriété et l'importance des moyens financiers de l'INCa, qui auraient pu contribuer à motiver les personnels, l'ambiance interne a été décrite dès l'hiver 2004-2005 comme délétère et les manquements aux bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines ont laissé des stigmates durables. Après un diagnostic psychosocial, la direction soulignait d'elle-même en 2007 la persistance de nombreuses tensions. Une véritable direction des ressources humaines a été créée tardivement ; elle continuait à l'automne 2008 les nécessaires efforts, notamment de communication interne et de gestion du changement, qu'appellent les séquelles de la gestion antérieure et la rotation des salariés.

\*\*\*

D'autres écarts significatifs par rapport aux règles juridiques ou aux bonnes pratiques de gestion ont été commis. Fin 2006, un redressement a été entrepris après, d'une part, un rapport du CGEFI et, d'autre part, un audit comptable réalisé à la demande du contrôle financier par la trésorerie générale des Hauts-de-Seine. Ces rapports ont permis d'importants redressements comptables, conduisant à des comptes 2007 conformes à la réalité, les premiers à être certifiés dans des conditions normales par un commissaire aux comptes. Mais, à l'automne

2008, les recommandations de tels rapports, dont celui de la Cour, n'étaient pas encore toutes pleinement suivies d'effet et quelques errements critiquables et retards de paiement restaient à redresser.

Le lien a été mal établi entre les actions annoncées et leur traduction financière. Ainsi, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses 2007 a été adopté par le conseil sans qu'un programme détaillé d'actions lui soit joint. Sur demande de la direction générale de la santé (DGS), ce programme a été, tardivement, adopté en mai 2007. Mi-2008, l'INCa ne disposait pas encore de tableaux de bord rendant périodiquement compte du pilotage de chaque secteur. Un projet était en cours d'élaboration, et devait être mis en œuvre en 2009. Il n'y a pas encore de comptabilité analytique.

### **C - Marchés et conventions : des améliorations à consolider**

S'agissant de la mise en concurrence des fournisseurs, l'INCa est soumis non pas au Code des marchés publics mais à l'ordonnance n° 649 du 6 juin 2005 ainsi qu'à son décret d'application, du 30 décembre 2005, et donc notamment au principe du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse. Il a passé une quarantaine de marchés de 2005 à 2007, parfois dans des conditions critiquables et avec un manque d'anticipation des mises en concurrence à effectuer. La fonction « achats » restait à normaliser au terme de l'audit susvisé conduit en 2008.

Dans les premiers mois, les salariés chargés de la gestion n'étaient informés de certaines commandes qu'à l'arrivée des livraisons, voire des factures ; il n'y avait pas toujours de devis ou ordres de mission. Des fournisseurs ont attendu pour être payés, et des retards subsistaient mi-2008. L'INCa n'a adopté que fin 2006 une réglementation des frais de réception et de réunion et les a réduits.

#### **1 - Les frais de communication**

La création de l'INCa a renforcé la communication relative au cancer, mais a accru la dispersion des actions de communication de santé publique financées par l'Etat et par l'assurance maladie. A l'interventionnisme des cabinets ministériels et à des insuffisances de stratégie se sont ajoutées quelques mésententes entre établissements.

Le recours au savoir-faire technique de l'INPES, dont la communication et l'information sont le cœur de métier, aurait pu paraître logique, d'autant que ses propres dépenses de communication dans le domaine du cancer dépassent en moyenne 12 M€ par an, mais il a été

tardif. L'INCa renforce désormais sa coordination avec ce dernier et prévoit de lui transférer la conduite de nouvelles actions en 2009.

Doté de trois équipes de communication jusqu'en 2006, réduites à deux en 2007, l'INCa a porté leur effectif de 26 à 29 salariés en 2008 en y intégrant des salariés provenant de la FNCLCC. S'y ajoutent des contributions d'autres équipes. Ces moyens dépassent ceux de nombre de directions de la communication<sup>63</sup>.

## 2 - Conventions et subventions

Au 31 août 2008, l'INCa avait conclu depuis l'origine 1 326 conventions, en quasi-totalité après appels publics à projets, pour un total de 243 M€ Un cinquième de ce montant, restant à payer en 2009-2011, est inscrit en engagements hors bilan. La recherche avait bénéficié de 735 conventions (80% du montant total) et la qualité des soins de 466 conventions (14%). Les procédures et le suivi financier ont eu une précision variable selon les départements jusqu'en 2007. Les délais de mise en œuvre sont restés longs, à toutes les étapes, en partie du fait des partenaires, en dépit du rôle et du financement des cancéropôles. La coordination avec le ministère était défailante jusqu'en 2007 : ainsi, l'INCa avait-il signé en 2005 un contrat de 144 596 € pour développer un outil d'évaluation du coût du dépistage organisé, au moment où la DGS mettait en place dans la centaine de structures de gestion, à un coût conséquent, un progiciel de gestion et d'analyse comptable et statistique.

Un redressement a été amorcé en 2007, avec une « plate-forme appels à projets » et une « mission études » destinées à améliorer la gestion. Mais jusqu'à récemment l'INCa ne s'assurait que très sommairement de la fiabilité et de l'intégrité des informations financières fournies par ses partenaires, de l'efficacité et de l'efficience de leur gestion des travaux, et des risques y afférents. Il a entrepris d'y remédier par deux premiers audits financiers de l'exécution de conventions de recherche, réalisés par des auditeurs externes en août 2008 ; d'autres sont programmés.

---

63) De multiples coûts unitaires sont élevés au regard des moyens limités du secteur sanitaire et social. Par exemple, en 2007, pour une journée de travail, ont été payés : 11 100€ à un photographe, 1 500€ à un coiffeur-maquilleur, 2 000€ à un styliste. Les spots TV avaient coûté jusqu'à 240 000 € l'unité en 2006. Un effort de maîtrise de ces coûts de production a été entrepris.



## **D - Une organisation informatique récente**

L'INCa n'a créé un service informatique qu'en 2008. En dépit des préconisations formulées dès 2005 par un consultant, un cadre avait assumé à lui seul de 2005 à sa démission en mai 2007 la conception, les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre, la sécurisation et la maintenance quotidienne des systèmes, avec des concours extérieurs limités, de près de 200 postes de travail et de plusieurs serveurs, ainsi que de la téléphonie. Les règles de documentation, de séparation des tâches et de supervision des prestataires et de leurs sous-traitants ne pouvaient être respectées dans ces conditions. Un budget ambitieux prévoyait pourtant de mobiliser 2,4 M€ par an. Ces crédits ont été effectivement dépensés à près de 80%, mais le responsable informatique ne fut informé de ce budget et de son suivi ni en 2005 ni en 2006.

En l'absence de schéma directeur informatique - un projet, certes insuffisant, existait depuis 2005 - il n'y a pas eu de choix explicite entre une architecture centralisée et l'autonomie informatique de chaque département. L'absence, jusqu'en 2007, de comité de pilotage et de méthodologie commune, ajoutée à la rotation élevée des personnels, ne pouvait garantir la longévité des systèmes et explique en partie les reports de quelques applications. Le site Internet, pourtant onéreux et de plus en plus fréquenté, a été inégalement actualisé ; les suites d'un audit externe étaient attendues fin 2008.

La sécurité, notamment logicielle, n'était pas aux normes lors du contrôle. Les sauvegardes n'ont été externalisées qu'en 2007, suite au contrôle sur place par la Cour, et ne l'étaient de nouveau plus en septembre 2008 en raison de leur modernisation en cours. Une évaluation rigoureuse de la sécurité informatique a été opérée en 2008.

Un département des systèmes d'information est désormais en place, doté d'une équipe de six personnes. Un schéma directeur informatique et un alignement général sur les bonnes pratiques sont en cours d'élaboration.

## **E - Les avatars immobiliers**

Moins de deux ans après avoir loué et aménagé, à grands frais, des locaux dans le XV<sup>ème</sup> arrondissement, initialement surdimensionnés, l'INCa a déménagé en 2006 dans un immeuble neuf de 4 261m<sup>2</sup>, mis à sa disposition par la municipalité de Boulogne Billancourt et le département des Hauts-de-Seine, dans l'attente de la construction de son siège, qu'avait décidée la présidence de la République, dans l'île Seguin. En 2008, la nouvelle municipalité a annulé ce projet. L'INCa, qui avait provisionné 8 M€ pour cette construction, prendra désormais en charge l'intégralité du bail de location. Le coût élevé d'un investissement de prestige a ainsi été évité, mais les avatars de ce montage onéreux pour les collectivités locales ont fait dépenser à l'INCa près de 0,4 M€ en études désormais inutiles et distrait un temps non négligeable, sans que soit examinée une éventuelle acquisition du siège actuel, récemment vendu. Les autres investissements sont inférieurs à 1 M€ par an.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Les désordres qui ont affecté l'INCa avant 2007 sont en voie de résolution, mais cette remise en ordre restait, fin 2008, à parfaire.*

*Un projet d'établissement et un contrat entre l'Etat et l'INCa, périodiquement annoncés, n'ont pas encore été conclus. L'élaboration du contrat, « de performance » et quinquennal, a été entreprise fin 2008. Le ministère de la santé prévoit, conformément aux recommandations de la Cour, d'y tenir compte des orientations du prochain plan cancer. La clarification des responsabilités stratégiques de l'administration centrale et des fonctions opérationnelles de l'INCa doit y être poursuivie, en garantissant mieux la mesure de ses performances et de celles des acteurs subventionnés par lui. Mais la signature risque d'en être encore retardée du fait de la poursuite des réflexions en matière d'organisation de la recherche en sciences du vivant.*

*S'agissant de la nature juridique de l'INCa, la formule du groupement d'intérêt public n'a pas dans ce cas suffisamment fait ses preuves. Elle a certes formalisé la concertation entre des acteurs aux motivations diverses, mais cette fonction relève plus d'un comité d'orientation stratégique que d'un conseil d'administration. L'absence de mise en commun de moyens significatifs autres que ceux de l'Etat, et depuis peu, de la CNAMTS, est contraire au principe même qui fonde un groupement d'intérêt public. Il convient aussi d'écartier tout risque de conflits d'intérêt en matière d'agrément des activités hospitalières, et d'impliquer davantage d'autres organismes dont le rôle dans la réalisation des mesures du plan cancer est significatif.*

*A défaut, le statut de groupement d'intérêt public serait à réexaminer au profit d'une formule d'établissement public, un conseil d'orientation pouvant préserver la participation de la société civile à l'élaboration des choix scientifiques et techniques.*

*Les procédures administratives et comptables et le contrôle interne ont tardé à être développés, exposant l'INCa à des dérives qui auraient dû être plus promptement prévenues et redressées. L'Etat doit en tirer des leçons. Le recours croissant à de tels centres autonomes de responsabilités, bénéficiant d'assouplissements des règles de gestion budgétaire et de moyens nettement supérieurs à ceux accordés aux administrations centrales, ne doit pas faire oublier que le choix des équipes de direction et les contrôles, notamment internes, doivent être en toutes circonstances sans failles. Ces défauts de gestion ont handicapé la réalisation des missions assignées à l'INCA.*

*La Cour recommande à l'Etat et à l'INCa de :*

*1) clarifier, notamment par une convention à cet effet, l'articulation entre l'Institut national du cancer (INCa) et l'Institut du cancer de l'INSERM.*

*2) préciser sans plus tarder par un contrat les responsabilités stratégiques des administrations centrales et les fonctions opérationnelles de l'INCa.*

*3) étendre à l'INCa la mise en œuvre du décret 2007-454 du 25 mars 2007 relatif aux conventions et aux liens unissant certaines professions de santé aux entreprises.*

*4) finaliser dans les meilleurs délais la grille de rémunération des salariés de l'INCa.*

*5) renforcer le contrôle interne ainsi que la synergie entre l'agence comptable et les services de l'ordonnateur.*

*6) prévenir tout risque de conflit d'intérêt dans les prises de décision du conseil d'administration relatives à l'agrément des établissements hospitaliers pour la cancérologie, en écartant des délibérations les administrateurs concernés, voire en examinant l'opportunité d'une transformation à terme de l'INCa en établissement public.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE SANTÉ, DE LA JEUNESSE, DES  
SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Vous trouverez ci-après mes observations à l'insertion de la Cour des comptes « L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire ».*

*Dans un récent rapport, la Cour avait noté les effets positifs engendrés par la création, pour la première fois, d'une agence de l'Etat au service de la lutte contre le cancer sur plusieurs points : recherche, prévention, dépistage, soins, suivi des patients et information, dans un fonctionnement transversal.*

*La Cour y relevait dans le même temps des carences, notamment dans le rôle, essentiel à ses yeux, qu'aurait dû avoir l'INCa en matière de suivi des mesures du plan Cancer et relativement à son fonctionnement, qui fait l'objet de la présente insertion.*

*Nous avons pris toute la mesure de ce rapport pour améliorer l'action de l'INCa au service de l'efficacité des politiques publiques en cancérologie.*

*Je partage donc les analyses de la Cour sur les progrès accomplis et sur la poursuite nécessaire de l'effort de redressement entrepris par l'établissement. Toutefois, des précisions peuvent être apportées au projet d'insertion tel qu'il nous a été transmis.*

*Tout d'abord, concernant la nature juridique de l'INCa, le législateur lui a conféré le caractère de GIP justifié par la nécessité de coordonner les principaux acteurs publics et privés de la cancérologie, afin de créer un opérateur de référence pour concentrer les compétences et un point de convergence indispensable pour renforcer la lutte contre le cancer. La loi a aussi prévu un GIP sans limitation de durée et a choisi de ne pas y faire siéger de commissaire du gouvernement. Il apparaît toutefois que la représentation de l'Etat, membre majoritaire exerçant la tutelle, lui confère les fonctions d'un commissaire du gouvernement.*

*C'est aussi pour permettre au GIP, conformément à la loi, d'associer les fédérations hospitalières à l'adoption de critères d'agrément opposables aux établissements pratiquant la cancérologie, que celles-ci sont présentes au sein du GIP.*

*Ces fédérations respectent, comme les autres membres du GIP, la clause de la convention constitutive qui prévoit leur participation au fonctionnement sous la forme de contributions et de cotisations. Comme la Cour l'indique, le conseil d'administration de l'INCa a désormais fixé un plancher de cotisation de 5000 €. La FNCLCC et la Ligue contre le cancer contribuent chacune à hauteur de 350 000 € par an. La détermination du montant de ces cotisations relève bien de la responsabilité du conseil d'administration et la réglementation ne prévoit pas en la matière la nécessité de recourir à un arrêté.*

*Dans un souci de bonne gouvernance et avec l'objectif de contrôler les conflits d'intérêts qui pourraient survenir à l'INCa, un comité de déontologie a été installé dès 2006, et permet de prévenir les difficultés soulevées par la Cour à ce sujet. Je précise que le régime des conventions réglementées a été mis en œuvre dès la fin de 2006. Il a pour but, comme le souligne la Cour, d'éviter qu'un membre du conseil d'administration abuse de ses fonctions. La déclaration de conflits d'intérêts des experts est par ailleurs effective et systématique depuis 2007. Ces procédures sont en cours d'évaluation par un audit interne.*

*La Cour regrette toutefois que l'INCa ne figure pas dans le champ d'application de l'article R 4113-110 du code de la santé publique relatif aux conventions unissant les membres de certaines professions de santé aux entreprises. Cette question se pose plus généralement pour d'autres opérateurs du champ de la santé. Le ministère chargé de la santé préparera en conséquence une disposition législative pour étendre le champ d'application de l'article 4113-110 à l'ensemble des opérateurs et agences sanitaires.*

*Comme le souligne la Cour, la gestion administrative et comptable de l'INCa est en voie d'amélioration grâce à des contrôles internes qui ont été engagés avec la mise en place progressive dès 2007 d'un contrôle interne comptable. Un auditeur interne a aussi été recruté en 2008. Je tiens à préciser que ce processus a d'ores et déjà permis :*

- La refonte complète des procédures internes de contrôle à partir d'audits,*
- Une meilleure organisation du circuit de la dépense,*
- Une définition plus précise des responsabilités dans la gestion des crédits,*
- Un travail mieux coordonné entre l'ordonnateur et le comptable,*
- La mise en place d'un contrôle de gestion,*
- L'élaboration de procédures de contrôles sur les appels à projet de recherche qui représentent plus de 60 % du budget de l'établissement depuis 2007.*

*L'élaboration du contrôle interne comptable est désormais intégralement réalisée conformément aux recommandations de la Trésorerie générale des Hauts de Seine en 2006. Un pointage précis de chaque recommandation a été effectué et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel estime que l'INCa fait figure d'exemple pour la qualité de son implication dans la démarche de contrôle interne comptable.*

*La Cour note que le protocole entre l'autorité chargée du contrôle financier et l'INCa n'a été conclu que tardivement, fin 2007. Or, le décret 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'Etat ne soumet toutefois pas les GIP à la signature d'un tel protocole.*

*Il était donc apparu préférable d'attendre l'avancée des travaux relatifs au contrôle interne pour conclure ce protocole.*

*Suite au repositionnement stratégique demandé à l'INCA par ses tutelles fin 2006, la situation a complètement évolué en matière de ressources humaines. En 2007 et 2008, 100 salariés sont partis de l'Institut, sur les 183 en poste fin 2006. Ces salariés avaient des profils de compétence inappropriés aux missions dévolues par la loi à l'INCA et à son positionnement stratégique confirmé fin 2006 (journalistes, géographes, historiens, commerciaux...).*

*Fin 2006, le salaire moyen des 15 plus hauts salaires s'élevait à 93 200 € (extrêmes de 85 000 à 120 000 €), il se monte fin 2008 à 83 200 €, soit une baisse de 10,7 M (extrêmes de 73 000 à 102 500 €).*

*Le salaire moyen des 51 salariés ayant quitté l'Institut en 2008 était de 72 000 €, alors que le salaire moyen des 54 salariés recrutés au cours de la même année était de 64 000 € (- 12 %).*

*Le taux de rotation très élevé des agents, soulignés par la Cour, a ainsi permis d'ajuster le niveau moyen des rémunérations, désormais comparable à celui des autres agences sanitaires. Par ailleurs, la nouvelle direction des ressources humaines élabore une grille de classification des emplois basés sur un tableau des emplois et des compétences requises. Cette grille sera transmise à la Cour dès qu'elle aura été finalisée, début 2009.*

*En matière de passations de marchés et de conventions, l'ensemble des procédures de dépenses ont été revues, conformément aux recommandations de la Trésorerie générale des Hauts de Seine. En réponse aux demandes de la Cour, le contrat pluriannuel de l'INCA prévoira la mise en place d'une comptabilité analytique en cours de période.*

*Elle permettra notamment de bien préciser la nature des dépenses de communication relevées par la Cour. La loi a en effet confié au GIP la mission de développer une information de référence sur les cancers et de piloter des campagnes de sensibilisation et d'information liées aux problématiques de santé publique et de changement de perception de la maladie. Les dépenses de communications intègrent donc aussi les crédits liés à la mission d'information des professionnels et du grand public. Ces dépenses sortent en général du champ classique des dépenses de communication interne et externe, ce qui fausse ainsi les comparaisons. Au final, l'INCA consacre moins de 10 % de ses effectifs à cette mission.*

*Il est toutefois important de veiller à rationaliser le partage des tâches entre l'INCA et l'INPES en la matière. Comme la Cour le souligne, un réajustement des modalités de communication sur le cancer et une clarification des rôles entre l'INCA et l'INPES ont donc été opérés. Le ministère chargé de la santé a, par exemple, confié la communication et*

*l'information relative à la prévention des risques solaires à l'INPES. En ce sens, une convention entre l'INPES et l'INCa est mise en œuvre.*

*De même, la Cour a souhaité une meilleure coordination avec le ministère chargé de la Recherche et avec l'INSERM pour améliorer le pilotage de la recherche contre le cancer. Il est indéniable que le rapprochement de l'INCa et de l'INSERM est de nature à favoriser une recherche plus efficace et mieux organisée. Les précisions souhaitées par la Cour sur cette question pourront être apportées dans le contrat de performance de l'INCa dont l'élaboration est engagée en collaboration avec les ministères chargés de la Santé, de la Recherche et du Budget. Il précisera en particulier l'articulation entre l'INCa et l'INSERM dans le domaine de la recherche contre le cancer.*

*Au final, les conclusions et les recommandations de la Cour font donc l'objet d'un programme de travail pour poursuivre l'effort de redressement, parfaire la gouvernance et améliorer le pilotage de l'INCa par les tutelles. Des progrès très importants ont déjà été réalisés et la conclusion en 2009 d'un contrat de performance entre l'INCa et les ministères de la santé, de la recherche et du budget permettra de suivre les évolutions sur la base d'objectifs fixés en lien avec le contenu du futur plan Cancer en cours d'élaboration et sur la base d'indicateurs de performance.*

---

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Le bilan d'étape réalisé par la Cour des comptes, dans son insertion « L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire », sur le déploiement de cet opérateur de l'Etat me paraît particulièrement utile. Il note les redressements significatifs entrepris depuis l'automne 2006, bien que cette remise en ordre reste à parfaire. Les décisions prises au cours des derniers mois, tant en matière de gouvernance que de gestion administrative et comptable ont été importantes et leur effet sera déterminant dans la durée.*

*Je suis particulièrement attaché à une utilisation optimale des fonds publics consacrés à la prévention et la sécurité sanitaires et mes services ont toujours plaidé pour une approche globale et coordonnée des moyens financiers de l'Etat et de l'assurance maladie dans le cadre de la lutte contre le cancer.*

*Votre insertion au rapport public appelle de ma part les observations suivantes.*

**1. Concernant les procédures administratives et comptables ainsi que le contrôle interne.**

*Je veillerai à ce que les recommandations de la Cour en matière de contrôle interne et de renforcement de la synergie entre l'agence comptable et les services de l'ordonnateur soient mises en œuvre.*

*Toutefois, je souhaiterais nuancer la remarque concernant la mise en œuvre des recommandations formulées par la trésorerie générale : le plan d'action préconisé par les inspecteurs a été appliqué par l'agent comptable dans sa globalité. En effet, seule la partie des préconisations relative au service facturier, a connu une mise en œuvre décalée, pour des raisons matérielles de disponibilité des locaux à l'agence comptable, de recrutement de personnels qualifiés et de maintenance informatique. Le budget 2009 de l'Institut national du cancer sera ainsi exécuté en mode facturier.*

*Je tiens, en outre, à souligner la mise en place du dispositif de contrôle interne dès 2007, tandis que le plan d'action mis en œuvre par l'agent comptable a été élaboré en conformité avec les méthodes et normes de la Direction générale des finances publiques. Ce plan inclut les services de l'ordonnateur, dont les procédures font actuellement l'objet d'une réécriture par un cabinet de conseil. Les travaux engagés impliquent une refonte complète des procédures internes, une définition accrue des responsabilités dans la gestion des crédits et une collaboration renforcée entre l'ordonnateur et le comptable. Dans ces conditions, le regroupement des plans d'actions de l'ordonnateur et de l'agent comptable dès le mois de septembre 2008 se serait avéré prématuré.*

**2. Concernant l'exercice de la tutelle.**

*La Cour note la réalisation de progrès dans l'exercice de la tutelle et souligne à juste titre la vigilance du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM), ainsi que l'existence de nombreux échanges avec le contrôle général économique et financier (CGEFI), puis la trésorerie générale des Hauts de Seine, qui ont été à l'origine d'importants redressements. Je rappelle que le contrôle économique et financier de l'INCa est intégralement assuré par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel « Santé-jeunesse et sports ».*

*Concernant l'élaboration d'un « protocole de contrôle », le délai de mise en œuvre s'explique par le souci de permettre aux équipes de direction de mettre en place les premières mesures de redressement avant d'arrêter des modalités détaillées de contrôle économique et financier adaptées au cas particulier de l'INCa.*



*En matière budgétaire, je souhaite souligner l'effort entrepris dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 afin de recentrer l'INCa sur sa mission de coordination des actions en matière de lutte contre le cancer. Ainsi, le fonds de roulement qui s'élevait à 38 M€ fin 2006, a été ramené à 25 M€ fin 2007 et sera porté à 7,5 M€ fin 2008, soit son niveau prudentiel ; le plafond d'emplois, de 180 équivalents temps plein en 2008 (ETP), sera porté à 170 ETP en 2009.*

*Cet effort d'efficience sera poursuivi dans le cadre du contrat de performance, en cours d'élaboration, conformément aux recommandations formulées par la Cour. Les travaux engagés en collaboration avec les ministères chargés de la santé et de la recherche permettent d'envisager sa signature au cours de l'année 2009.*

*Une attention particulière sera portée dans ce cadre aux dispositions relatives au suivi financier et comptable du GIP, afin de pérenniser les dispositifs mis en œuvre en matière de qualité comptable et de contrôle de gestion, mais aussi à la cohérence globale des actions conduites avec celles des autres agences sanitaires, et de favoriser la définition d'objectifs et indicateurs de performance pertinents.*

### **3. Concernant les progrès réalisés dans la gestion des ressources humaines.**

*Le conseil d'administration de l'INCa examinera prochainement un projet de grille de rémunération renouvelée.*

*Conformément aux recommandations de la Cour, la grille salariale a été élaborée en référence au décret 2003-224 du 7 mars 2003 fixant les règles applicables aux personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sanitaire. Elle en adapte toutefois les dispositions au statut de droit privé du GIP ainsi qu'à la spécificité des métiers que son activité requiert. Le renouvellement d'une part importante du personnel, consécutivement au changement de direction, a été l'occasion d'ajuster le niveau moyen des rémunérations à celui en vigueur dans les agences sanitaires.*

### **4. Concernant l'effort entrepris en faveur d'une meilleure coordination de la recherche en matière de lutte contre le cancer.**

*Le premier signe de cette remise en ordre du paysage de la recherche en cancer a été donné par la décision du conseil d'administration de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), le 27 mars 2008, de créer parmi ses huit instituts thématiques un institut dédié au cancer.*

*Il reviendra bien entendu à la direction de l'INSERM, en liaison avec les ministères chargés de la recherche et de la santé, de déterminer la feuille de route de chaque directeur d'institut. Les discussions à venir relatives au*

*contrat entre l'INSERM à l'État pourraient notamment permettre d'identifier les objectifs attendus.*

*Le Cour propose qu'une convention clarifie l'articulation entre l'INCa et l'institut du cancer de l'INSERM. Cette option, si elle me paraît envisageable, devrait toutefois ne pas conduire à rigidifier les relations entre les instituts thématiques de l'INSERM et les autres établissements de recherche.*

#### **5. S'agissant des évolutions des projets immobiliers de l'INCa.**

*Je m'associe à votre satisfaction face à l'abandon du projet immobilier de prestige de l'INCa, qui aurait constitué un surcoût inacceptable, après les dépenses déjà engagées par l'INCa dans son siège précédent. A cet égard, l'INCa constitue un cas intéressant d'amélioration de la gestion immobilière d'un opérateur. Le respect par les opérateurs de la politique immobilière désormais appliquée par l'Etat aux administrations constitue un des axes majeurs de ma politique. C'est donc avec la même satisfaction que j'ai noté l'engagement du ministère de la Santé, par lettre du directeur de cabinet du 10 décembre 2008, que « l'implantation à Boulogne Billancourt ne sera pas définitive », compte tenu de l'engagement que « l'INCA se rapproche, à partir de 2012, d'autres agences sanitaires situées en Seine Saint Denis ».*

*Je crois donc que la stratégie immobilière de l'INCa est désormais beaucoup plus conforme aux orientations de la politique de l'Etat, axée sur l'efficacité immobilière.*

---

#### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Je vous informe que l'insertion de la Cour des comptes « L'Institut national du cancer : une remise en ordre à parfaire » ne suscite de ma part aucune observation particulière, dans la mesure où il présente la réforme de l'INSERM et la création par ce dernier d'un « Institut du cancer » commun avec le CNRS et l'INCa, comme un premier élément de coordination.*

*Cette coordination sera renforcée dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du rapport du comité international d'évaluation de l'INSERM : « améliorer l'avenir de la recherche dans le domaine des sciences de la vie et de la santé en France » réalisé par l'AERES.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'INSTITUT NATIONAL DU CANCER (INCa)**

*L'INCa prend acte avec satisfaction de l'appréciation globalement positive que porte la Cour sur la remise en ordre de sa gestion, tout en ayant tout à fait conscience des améliorations qui restent à apporter pour que le redressement soit complet. En réponse aux observations de la Cour, l'Institut souhaite cependant apporter les précisions et commentaires suivants :*

**I - Concernant sa gouvernance**

**Sur le rôle des instances et organes de direction**

*L'INCa confirme que le fonctionnement des organes de gouvernance et de direction s'est renforcé et stabilisé, avec la création d'un comité d'audit, d'un bureau du Conseil d'administration, d'un comité consultatif des professionnels de santé, la tenue régulière de son comité de déontologie, ainsi que la refonte complète du règlement intérieur.*

**Sur la déontologie et les conflits d'intérêt**

*La Cour prend certes acte des améliorations apportées au dispositif de prévention des conflits d'intérêt, mais laisse entendre que ces progrès auraient été tardifs. L'INCa souhaite faire valoir que le régime des conventions réglementées a été mis en œuvre dès la fin 2006, moins d'un trimestre après la nomination de l'actuel président du Conseil. Par ailleurs, les vérifications des attestations d'absence de conflits d'intérêt seront menées dès 2009 dans le cadre du plan d'audit que pilotera l'auditeur interne recruté par l'INCa.*

*Enfin, le fait que les critères d'agrément des établissements de santé soient soumis à une délibération du Conseil d'administration résulte d'une interprétation de l'article L 1415-2 du Code de la santé publique par la section sociale du Conseil d'Etat.*

**II - Concernant la gestion administrative et comptable**

*L'INCa se félicite que la Cour ait pris acte des progrès accomplis depuis deux ans, même s'il reste encore des améliorations à apporter.*

**Sur le dispositif de contrôle interne**

*L'INCa ne s'est certes pas doté dès sa création d'un **dispositif de contrôle interne**. L'Institut a cependant, moins de trois ans après sa constitution, fait partie des opérateurs pilotes du ministère de la santé pour la mise en place d'un contrôle interne comptable, et a été depuis désigné par le Contrôleur budgétaire et comptable du ministère de la santé comme opérateur de référence. La démarche de mise en place d'un contrôle interne comptable lancée par l'agent comptable de l'établissement a permis de sécuriser la dépense. Elle est désormais étendue aux services de l'ordonnateur après un audit complet de l'ensemble des procédures administratives et financières effectué par un prestataire extérieur en 2008,*

*pour chacun des cycles de la dépense. Cette démarche s'appuie sur les recommandations méthodologiques de la Cour en la matière. Un protocole de modernisation va être à cet égard prochainement conclu avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances. Il portera sur la poursuite de l'amélioration de la gestion financière, la modernisation des outils de gestion financière et la conduite du changement en interne.*

*Parallèlement, l'INCa a conforté l'ensemble de son **dispositif d'audit et de contrôle**. La création d'un comité d'audit en 2007, au sein du Conseil d'administration, est soulignée par la Cour comme un élément d'amélioration de la gouvernance du GIP. Est en outre désormais mise en œuvre une politique d'audit de l'utilisation des fonds versés par l'INCa à des équipes de recherche, avec le recrutement effectif d'un auditeur interne à la mi-janvier 2009, et le recours à un cabinet extérieur pour amplifier la démarche. Plusieurs audits ont déjà eu lieu, d'autres sont en cours. La Cour en prend acte, mais insiste sur le caractère tardif de ce dispositif. L'INCa souhaite faire valoir que parmi les opérateurs de la recherche française et les agences de moyens, très peu d'organismes sont actuellement dotés de fonctions d'audit identifiées et que l'INCa est en la matière l'un des premiers à s'être déjà lancés dans cette démarche.*

*A ces chantiers s'ajoutent notamment la refonte du volet budgétaire, financier et comptable du règlement intérieur de l'INCa, approuvé par le Conseil d'administration en octobre 2008, la réécriture des modèles de conventions de financement, la déconcentration de la gestion interne des crédits, la fiabilisation de la procédure de gestion et de suivi des appels à projets et des conventions, ainsi que la mise en place d'un service facturier, démarche pilote au sein des opérateurs du ministère de la santé.*

#### **Sur les ressources humaines**

*L'INCa prend acte avec satisfaction de l'appréciation positive portée par la Cour sur les progrès réalisés depuis 2007 dans sa gestion des ressources humaines. Le travail engagé depuis le début 2008 a permis de doter l'INCa d'un outil de gestion des emplois et des rémunérations. L'Institut ne relevant ni de la grille des agences sanitaires, ni d'aucune convention collective, l'actuelle direction s'est engagée dans un double processus d'identification des emplois repères et de détermination de critères classants qui doit aboutir à la mise en place d'un système de rémunérations équitable, compréhensible et reconnu par tous. Si cette démarche ne reprend pas toutes les règles et pratiques du secteur public traditionnellement fondées sur le niveau de qualification et l'ancienneté, elle donne une souplesse de gestion des emplois et des carrières proche des pratiques du secteur privé en fixant un niveau de rémunération sur un contenu d'activités validé par des compétences requises.*

*Ces travaux, conduits en concertation avec le contrôle économique et financier, les tutelles administratives et en étroite collaboration avec les partenaires sociaux, vont permettre à l'Institut dès début 2009 de conjuguer*

*les impératifs d'une bonne gestion publique avec les pratiques managériales du monde de l'entreprise.*

*La Cour mentionne en outre plusieurs cas de salariés aux niveaux de rémunération élevés. L'INCa souhaite insister sur le fait que ces collaborateurs ont quitté l'Institut et que ces pratiques n'ont plus cours.*

#### **Sur les marchés et conventions**

*Si, comme le note la Cour, des améliorations ont d'ores et déjà été apportées dans ces domaines, l'Institut est conscient des efforts qui restent à mettre en œuvre en la matière. S'agissant des délais de paiement, la mise en place d'un service facturier opérationnel dès la fin 2008 va permettre de les diminuer très significativement.*

*Concernant la comptabilité analytique, sa mise en place à l'INCa est prévue dans le cadre du protocole de modernisation en cours de finalisation avec la direction générale des finances publiques ainsi que dans le projet de contrat de performance que le GIP prépare avec l'Etat.*

*En revanche, l'INCa s'étonne de l'analyse faite par la Cour de ses frais de communication. Les moyens mis en exergue par la Cour ne peuvent en effet être comparés à « ceux de nombre de directions de communication ». Conformément à sa mission d'information inscrite dans la loi, l'Institut possède une direction consacrée à l'information des publics, qui ne s'apparente en aucun cas à une classique direction de la communication. Cette direction développe une information de référence sur les cancers à destination du grand public, des patients, des médecins traitants, et pilote des campagnes de sensibilisation et d'information liées aux problématiques de santé publique et de changement de perception de la maladie. Il s'agit-là d'un des cœurs de métier de l'INCa.*

*L'INCa dispose par ailleurs d'un seul département de communication institutionnelle, représentant au total moins de 10% de l'effectif global, et dont une partie de l'équipe effectue des tâches relevant de la logistique pour l'ensemble des publications de l'Institut, dont par exemple les référentiels de bonne pratique clinique, ou les documents d'expertise.*

*Concernant les coûts évoqués en note de bas de page, ceux-ci sont dans les normes et même inférieurs aux prix pratiqués par les agences de communication. Par ailleurs ces visuels ont servi pour des annonces presse, des dépliants, des affichettes, et ont été réutilisés chaque année pour les campagnes de dépistage du cancer du sein.*

#### **Sur l'organisation informatique**

*La Cour acte des améliorations accomplies courant 2008, ce dont l'INCa se félicite. L'un des chantiers prioritaires de l'année 2009 sera la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information et du plan de sécurisation de l'informatique à l'INCa.*

---

## **La gestion du GIP « Dossier médical personnel »**

---

### **PRESENTATION**

---

*Le GIP DMP, prévu par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, a été créé en 2005 pour mettre en place un système informatique donnant aux 63 millions d'assurés accès par Internet à leur dossier médical. Le calendrier fixant initialement sa généralisation à la mi-2007 a été confirmé par le 5<sup>ème</sup> comité interministériel pour la société de l'information, présidé par le Premier ministre en juillet 2006. L'irréalisme de cette échéance était pourtant déjà notoire.*

*Cette petite structure (65 emplois et 23M€ de dépenses en 2007) devait disparaître en 2011, une fois desservis les quelque 500 000 professionnels de santé concernés (en incluant ceux des établissements hospitaliers) ainsi que l'ensemble des assurés. Ces ambitions démesurées, en total décalage avec les contraintes techniques et les moyens humains et financiers mis en œuvre, ont été déçues.*

*La Cour a contrôlé les comptes et la gestion du groupement d'intérêt public « Dossier médical personnel » (GIP DMP) au moment où les pouvoirs publics prenaient enfin conscience de l'irréalisme du projet et décidaient d'attendre le résultat de missions d'enquête avant de le relancer. Cette relance sera confiée à une nouvelle agence des systèmes d'information de santé partagés (ASIP). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu qu'elle bénéficie pour son financement d'une participation des régimes obligatoires d'assurance maladie, fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.*

*Le présent chapitre est consacré à la gestion non pas du projet de DMP, dont la Cour a déjà rendu compte<sup>64</sup>, mais du GIP lui-même, dont le dimensionnement et les moyens n'ont jamais été à la hauteur des ambitions qui lui étaient confiées. Il a de ce fait connu de nombreux dysfonctionnements au cours de sa courte existence, qu'il s'agisse de sa gestion administrative et financière, de sa maîtrise d'ouvrage informatique ou de sa gestion des conventions et marchés.*

## **I - Une autonomie trop limitée**

La création d'un groupement d'intérêt public a normalement pour objectif le partage de compétences et de responsabilités opérationnelles entre plusieurs partenaires pour conduire un projet. Les décisions sont prises par une assemblée générale et un conseil d'administration responsables, mais en l'espèce, l'Etat est largement intervenu dans le fonctionnement normal du GIP.

### **Missions et structure**

Le GIP avait reçu en 2005 pour mission :

- de définir les données de santé à caractère personnel (prévention, diagnostic, suivi des soins) devant figurer dans le DMP ;
- d'assurer la maîtrise d'ouvrage des systèmes informatiques;
- de piloter et mettre en œuvre à partir de 2007 la généralisation du DMP ;
- d'assurer les relations avec les professions de santé et les associations de patients et l'information du public.

Ses services ont été organisés autour d'un secrétariat général et de cinq directions Il était doté d'un agent comptable du Trésor à temps partiel. Son comité d'orientation (COR), consultatif, avait le même président que son conseil d'administration et quelque 70 membres.

## **A - Un partenariat déséquilibré**

Le GIP a réuni l'Etat, représenté par le ministère chargé de la santé, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), chacun disposant d'une voix à l'assemblée générale. Le partenariat entre eux s'est avéré déséquilibré, au profit de l'Etat, et les contributions des trois membres n'ont pas toujours été apportées avec la célérité ou la clarté souhaitables.

64) Cour des comptes, La sécurité sociale, Paris, septembre 2008, Chapitre VII, L'accès en ligne aux dossiers médicaux, pages 223-262 et 459-462.

Le régime général d'assurance maladie a fourni les ressources financières. Sur 242 M€ initialement prévus pour la période 2005-2008, le GIP n'a cependant reçu et dépensé que 53 M€ entre 2005 et 2007<sup>65</sup> - et moins de 21 M€ en 2008, l'Etat ayant suspendu le projet. Cette sous-exécution découle largement des problèmes de pilotage, d'organisation et de gestion évoqués plus loin. Mais la lenteur des procédures du fonds d'aide géré par la CNAMTS est aussi à noter. Elle a été perçue comme reflétant une motivation modérée de la part de la CNAMTS, qui développait parallèlement son propre projet (« historique des remboursements »).

L'apport de la CDC a été triple. Elle a prêté au démarrage du GIP, pendant deux ans, 900 000 € pour pallier les retards de financement susvisés, mis à disposition puis détaché quelques agents et assuré la maîtrise d'œuvre du premier élément important du dispositif, le portail<sup>66</sup>. Mais les ministres successifs ont évolué sur le rôle attribué à la CDC, pour finalement l'écarter de fait fin 2007, sans pour autant clarifier sa position au sein du GIP. Fin 2008, les remboursements à effectuer à la CDC restaient approximativement évalués ou faisaient l'objet de désaccords.

L'Etat, enfin, qui détient quatre des onze sièges du conseil d'administration, l'a cependant largement court-circuité, au point d'en limiter, le plus souvent par des instructions orales, la fréquence des réunions ; cela, au mépris du rythme bimestriel fixé dans la convention constitutive.

## **B - Une gouvernance déficiente**

Le conseil d'administration, largement dessaisi de son autorité et de sa capacité d'initiative, ainsi que la direction n'ont pas toujours réagi à temps et avec la vigueur souhaitable face aux impérities de la tutelle et aux risques encourus, manquant ainsi à leurs obligations.

---

65) Un tableau détaillé figure page 229 du rapport précité.

66) Un « portail » unique – page d'accès sur Internet – devait permettre à chaque bénéficiaire de l'assurance maladie de choisir l'hébergeur de son DMP parmi les entreprises privées agréées pour en gérer, d'y ouvrir son dossier et d'en gérer l'accès.



Le commissariat du gouvernement, d'abord exercé par le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget, est resté vacant près d'un an. Après ce constat fait par la Cour, la ministre a confié cette tâche fin 2007 au chef de la mission pour l'informatisation du système de santé (MISS), placée auprès du secrétaire général du ministère. Mais l'intéressé n'a eu ni lettre de mission ni indications sur la manière de remplir cette fonction.

Le GIP a été soumis au contrôle général économique et financier (CGEFI). Ce contrôle a été exercé avec diligence, mais sans que les mises en garde formulées soient entendues. Dès 2005, le CGEFI soulignait qu'il ne lui semblait pas « *que ce projet soit conduit dans des conditions de visibilité, notamment juridiques et financières, qui permettent de considérer qu'il a de bonnes chances d'aboutir, dans les délais voulus* ». En 2006, il déplorait, comme la direction, l'insuffisant encadrement du GIP, notamment en matière de pilotage et de marchés publics « *tant les carences observées sont patentes* ». La direction du budget n'a pas réagi, mais elle souligne qu'elle « *a été écartée des instances de pilotage du dossier et du conseil d'administration du GIP* » et a vainement plaidé pour un calendrier plus pragmatique.

Les cabinets des ministres successifs chargés de la santé ont exercé la surveillance directe du GIP, en méconnaissant tant les bonnes pratiques que les mises en garde précitées. Sans disposer en leur sein des compétences appropriées, ils ont parfois tenu l'administration centrale à l'écart des prises de décision. Cette dernière représentait pourtant l'Etat au conseil d'administration, et disposait, notamment avec la MISS, de compétences techniques malgré des effectifs insuffisants au regard d'objectifs aussi ambitieux. Encore eût-il fallu éviter qu'en 2006-2007 le chef de la MISS soit également le directeur du GIP.

Etablis à la demande de la ministre, les rapports de revue de projet (novembre 2007)<sup>67</sup> puis de la mission de relance (mai 2008)<sup>68</sup> ont permis de prendre la mesure de la dérive du projet. La mise en œuvre de leurs conclusions est toutefois restée en attente jusqu'en décembre 2008, pendant que s'aggravaient le sous-emploi et la démotivation des salariés du GIP.

---

67) Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, conseil général des technologies de l'information, Rapport sur le dossier médical personnel, Paris, La documentation française, novembre 2007.

68) Michel GAGNEUX, Pour un dossier patient virtuel et partagé et une stratégie nationale des systèmes d'information de santé, Paris, La documentation française, mai 2008.

Le GIP DMP a fait l'objet d'un traitement particulier lié à l'importance politique attachée à ce projet. Mais, précisément, la volonté politique ne pouvant suffire, cette importance aurait dû conduire à renforcer les conditions du succès en faisant pleinement appel aux directions d'administration centrale concernées, ce qui ne fut pas toujours le cas.

L'échec de cette gouvernance est ainsi, pour l'essentiel, imputable à l'Etat jusqu'à la révision du projet entreprise en 2007.

### **C - Une organisation interne insuffisante**

La création d'un tel organisme a aussi, souvent, pour objectif affiché de mettre en œuvre, mieux que ne le permettent les contraintes de l'administration centrale, les moyens et la technicité nécessaires à un projet d'importance. Tel n'a pourtant pas toujours été le cas.

En l'absence de services communs avec d'autres organismes et au regard des ambitions affichées, le GIP n'a en fait pas atteint une taille lui permettant de se doter des moyens nécessaires à une bonne gestion administrative. Le regroupement de trois entités au sein de l'ASIP est de nature à pallier cet inconvénient.

L'organisation comptable a d'abord été marquée par l'absence de salarié stable sous l'autorité de l'agent comptable, lui-même à temps partiel, ce qui a facilité une certaine confusion quant à la séparation de ses responsabilités avec celles de l'ordonnateur. Ainsi, ce dernier a effectué un virement de 900 000€ fin 2007 pour rembourser le prêt de la CDC, sans respecter la réglementation budgétaire et comptable.

Les efforts de la troisième secrétaire générale et du CGEFI ont amélioré la situation, mais les salariés recrutés ou les fonctionnaires issus du ministère n'avaient pas toujours la formation et l'expérience nécessaires.

### **D - Des ressources humaines mal calibrées**

Les efforts fournis par les salariés ne sont pas contestés, mais l'absence de véritable fonction de gestion des ressources humaines et la rotation des responsables du GIP (quatre directeurs et trois secrétaires généraux en trois ans et demi) ont obéré la bonne conduite du projet.

Les recrutements ont été mal organisés. Fin 2005, le GIP ne disposait que de 8 salariés. Le plafond d'emplois a été fixé par les cabinets à 38 en 2006 puis à 65<sup>69</sup>, mais la croissance des effectifs a été tardive et, malgré le manque de moyens, ce plafond n'a jamais été atteint. Les recrutements ont été initialement effectués sans corrélation suffisante avec des besoins fonctionnels. Le taux de rotation a été, d'emblée, relativement élevé et pourrait dépasser 20% en 2008.

En avril 2006, le conseil d'administration avait souhaité des fiches de poste, la publication des vacances d'emploi, la sélection entre plusieurs candidats et le recours à un conseiller en recrutement. Mais l'absence de service des ressources humaines a fait que le CGEFI doutait encore en juillet 2007 « *que les modalités de recrutement aient été à la hauteur des exigences formulées en conseil* ». La description initiale des postes a été si inégale que, lorsqu'un consultant a enfin été chargé en 2007 d'examiner la pertinence des rémunérations, des cadres n'ont pu décrire précisément les fonctions de certains de leurs collaborateurs.

#### Effectifs du GIP DMP, 2006-septembre 2008

	2006	2007	2008	2008 (au 1 <sup>er</sup> oct.)
1. Effectifs ETP au 1 <sup>er</sup> janvier	10,5	33,5	39	39,8
2. Effectifs permanents au 1 <sup>er</sup> janvier	11	34	39	
3. Départs de salariés en CDI	1	3		6
4. Arrivées de salariés en CDI	18	11		5
5. Taux de rotation (3/2)	9,5 %	9 %		14 %
6. CDD au 1 <sup>er</sup> janvier (et au 30/9/08)	2	8,5	17	12,7
<b>7. Total (lignes 1 + 6)</b>	<b>12,5</b>	<b>42</b>	<b>56</b>	<b>52,5</b>
8. Plafond d'emploi (budget)	38	65		

*Lignes 1 et 2 : Salariés titulaires d'un CDI, fonctionnaires en mise à disposition, détachement ou disponibilité.*

69) Le GIP souligne que les projets, à certains égards comparables, de la direction générale des finances publiques (« Copernic ») et de l'agence pour l'informatique financière de l'État (« Accord », « Chorus »), mobilisent respectivement 650 et 200 agents et des centaines de prestataires, pour des budgets prévisionnels qui sont, comme le DMP, de l'ordre de 1 Md€

Une politique de rémunération et une grille salariale ont fait défaut jusqu'en mai 2008. La rémunération brute mensuelle moyenne, CDD inclus, a été élevée (5 169 €), avec une dispersion des rémunérations, parfois peu cohérente au regard du marché de l'emploi, la fourchette allant par exemple de 110 000€ à 55 000€ bruts annuels pour les directeurs et chefs de projet.

Le tardif règlement du personnel, adopté en mai 2008, n'a été que partiellement mis en œuvre. Hors la restauration collective, il n'y a eu ni politique sociale, ni mise en place d'une instance représentative du personnel. Aucune charte de déontologie n'existe et aucune clause de non-concurrence n'a été prévue. Ces carences surprennent de la part d'un organisme dans l'orbite d'un ministère social. Il serait souhaitable d'organiser l'ASIP sur des bases moins fragiles.

## **II - Les faiblesses de la maîtrise d'ouvrage**

La maîtrise d'ouvrage a été affectée par des faiblesses qui auraient dû être évitées, en s'appuyant sur l'existence de la conduite d'autres grands projets similaires. Toutefois, la MISS considère les travaux accomplis sous la conduite du GIP comme réussis ou prometteurs, ce qui justifie la poursuite du projet.

### **A - Une planification et une organisation incomplètes**

La stratégie a fait l'objet de nombreux documents, mais sans schéma directeur informatique. Les points de vue et les rôles des partenaires, multiples et inégalement motivés, n'ont pas toujours été conciliés ou arbitrés à temps par les cabinets ministériels qui s'en réservaient la charge.

L'architecture des informations à traiter est l'un des secteurs que le GIP a le mieux maîtrisés et des revues par les pairs ont été utilement menées, mais la politique de développement technologique comme l'organisation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de conduite des opérations n'ont approché une certaine maturité que fin 2007.

En ce qui concerne la gestion des projets, la direction reconnaît que lui a manqué une architecture technique solidement documentée et stabilisée. Une partie des salariés n'avaient qu'une expérience limitée d'opérations d'une ampleur et d'une complexité comparables. Dans le progiciel de gestion utilisé jusqu'au début 2007, le projet avait été décomposé en 528 activités, dont seulement deux étaient classées « critiques », alors que les consultants du GIP soulignaient que « les

*risques techniques et les risques en matière de déploiement sont élevés* ». Un tableau de 27 risques n'a été actualisé qu'après le début du contrôle de la Cour, sans que soit établi le traditionnel registre des risques. Un progiciel approprié de pilotage n'a été implanté que fin 2007.

## **B - Des préoccupations en matière de qualité et de sécurité insuffisamment prises en compte**

Le GIP a d'emblée intégré des préoccupations d'assurance de qualité et de sécurité, mais ne les a que partiellement mises en œuvre. La documentation a été assurée, mais sans certification aux normes ISO, qui s'impose plus encore dans la perspective du regroupement avec le GIP CPS (carte professionnel santé) et le groupement pour la modernisation du système d'information hospitalier (GMSIH). S'agissant du système envisagé, la CDC avait mis en garde le ministre le 3 décembre 2006 : « *le niveau de sécurité proposé est, à ce jour, très limité et constitue un risque majeur vis-à-vis de la confiance à établir dans le DMP* ». Les efforts pour y remédier n'avaient pas pu tous aboutir fin 2007, d'autant que manquait l'arrêté d'application découlant d'une loi de 2002 en matière de confidentialité des données.

Par ailleurs, il n'y a ni schéma directeur informatique interne ni plan de formation en sécurité physique et informatique, alors que la sécurité du projet DMP lui-même en dépend. Lors du transfert du siège en 2007 dans un immeuble de grande hauteur, dans des conditions précipitées en partie imputables à la tutelle, le GIP est entré dans les lieux sans avoir inventorié les risques et sans sécuriser les accès.

Les fonctions de surveillance des processus, du contrôle interne, de certification et d'audit n'ont jamais été pourvues. Les indicateurs clés prévus dans les normes internationales pour mesurer l'avancement d'un projet à chaque niveau (métier, informatique, processus, activité) et ceux de performance n'ont guère été mis en place.

## **C - Une conduite du changement onéreuse**

La conduite du changement est un volet essentiel d'un grand projet informatique. Compte tenu du retard du projet, le GIP y a affecté une part excessive - plus de la moitié - de ses ressources. Le développement des projets a mobilisé 14,5 salariés et la communication, 5,5 salariés. Fin 2007, l'activité a été mise en veilleuse, les projets décentralisés cheminant sans que le tableau de bord de l'onéreuse direction du déploiement ait été activé.

Aucun indicateur quantifié n'a été suivi en dehors du nombre de sites subventionnés (19 pour 24 M€ versés à 55% à fin septembre 2008, la plus importante subvention bénéficiant au « dossier pharmaceutique » mis en place par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens) et du nombre de réunions de comités de pilotage locaux.

Alors que la mise en œuvre du DMP prenait du retard et que les prises de position divergentes des divers acteurs concernés se multipliaient, le GIP a mobilisé des moyens significatifs pour communiquer. Le rapport de revue de projet a jugé la communication « *déraisonnablement optimiste, et en tout état de cause en décalage avec la réalité* ».

\*

Ainsi, alors qu'il avait la responsabilité d'un projet national de grande envergure s'appuyant sur des expérimentations et des initiatives à travers la France, le GIP a été hors d'état de respecter une part significative des normes internationales en usage et notamment la règle qui impose de montrer clairement les risques liés aux objectifs et aux ressources. Il fallait au demeurant pour y répondre de manière satisfaisante non pas les deux années assignées, mais au minimum les cinq années dont disposa, par exemple, le GIE SESAM Vitale<sup>70</sup> à ses débuts, eux aussi difficiles. Les leçons de telles expériences ont insuffisamment été prises en compte lorsque l'Etat lança le DMP.

Enfin, les suites du réexamen entrepris en 2007 ont tardé. Fin 2008, un an et demi après la remise en cause du projet et six mois après l'annonce de sa relance, aucun plan n'avait été notifié au GIP maître d'ouvrage, faute d'avoir promptement exécuté la décision d'en renouveler la direction.

### **III - L'inégale qualité des conventions et marchés**

Les moyens de gestion des investissements et des achats ont été d'inégale qualité, alors que la direction avait à juste titre souligné que ses besoins contractuels seraient nombreux et devraient être coordonnés. Au 30 septembre 2008, 48 marchés avaient été conclus.

---

70) SESAM-Vitale est un groupement d'intérêt économique (GIE) constitué en 1993, par les organismes d'assurance maladie obligatoire et complémentaire (mutuelles, assurances, instituts de prévoyance) pour concevoir et mettre en œuvre des solutions techniques d'échanges avec les professionnels de santé.

La visibilité du programme, son intérêt pour de nombreux acteurs industriels, le respect des règles européennes de la commande publique, les incertitudes qui en affectent l'application comme la sensibilité de l'opinion publique à toute perception de compromission avec des intérêts privés nécessitaient une gestion cohérente et rigoureuse. Elle ne l'a pas été. Le CGEFI et la commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale (CCMOSS) se sont maintes fois exprimés de manière critique. La règle de visa préalable du CGEFI à partir de 30 000€ a été à plusieurs reprises méconnue, différant parfois de plusieurs mois les paiements promis aux fournisseurs. Fin 2007, plusieurs conventions pour des projets régionaux ont encore été signées pour des montants importants alors que le sort du DMP devenait incertain. La procédure de mise en concurrence pour choisir un hébergeur de référence a rencontré de multiples difficultés avant d'être abandonnée fin 2007.

Plusieurs problèmes significatifs restaient à résoudre fin 2008 :

*- le portail confié à la caisse des dépôts et consignations*

La CDC, membre du GIP, a réalisé le portail du DMP et devait l'exploiter. Le ministre avait annoncé en 2005 qu'une base législative serait conférée à sa mission, envisagée de manière très large, « *relative à la confiance numérique propre à l'ensemble du dispositif et tout particulièrement dans la gestion des identités, celle de l'interopérabilité des systèmes, ainsi que de l'archivage de second rang* ». La CDC avait signé en 2006 une convention provisoire avec le GIP à cet effet - et ce sans mise en concurrence, sans saisine de la commission des marchés et sans en avoir clarifié le fondement juridique.

La CDC a réalisé l'essentiel du portail pour un montant estimé par elle à 7,2M€ et a reçu du GIP un premier paiement de 1,27 M€ mais sans aucun procès-verbal de recette. Elle considère qu'elle conserve la pleine propriété de ce développement informatique (réutilisable pour d'autres échanges sécurisés), à l'inverse de ce qu'avait annoncé le GIP. Ce dossier n'a été réglé ni financièrement ni techniquement (en termes de pérennité de l'investissement), les demandes de la CDC auprès du ministère restant sans réponse fin 2008.

*- le marché relatif à la communication*

Le marché relatif à la communication a été notifié fin 2006, au terme d'une procédure critiquée par la CCMOSS. Son montant a été fixé de manière excessive et prématurée à un minimum de 15 M€ et un maximum de 40 M€ pour la période 2007-2009. Les paiements ont atteint 1,6 M€ en 2007 et puis, malgré la suspension du projet, 1 M€ au 30 septembre 2008, donc très en deçà du minimum contractuel.

- *l'achat d'une nomenclature médicale (SNOMED)*

Avec une précipitation qui n'était pas de mise, le directeur du GIP a fait approuver en octobre 2006 par le conseil d'administration l'achat des droits de la traduction en français de la nomenclature SNOMED® 3.5 (*Systematized Nomenclature of Medicine*), sans étude de faisabilité technique et budgétaire. En dépit des questions soulevées par le conseil, il a omis de l'informer de la complexité du sujet comme des risques évoqués dans les réserves émises par les juristes qu'il avait consultés quant à la nature des droits en cause. Il ne l'a pas non plus informé que la version acquise datait de 1998 et était abandonnée par neuf des principales administrations à travers le monde au profit d'une version CT s'étendant à la recherche médicale. Le Canada en a entrepris la traduction française, le GIP lui prêtant la traduction française de la 3.5, commune pour l'essentiel aux deux versions, afin de faciliter cette tâche.

Cette acquisition avait été initiée par le directeur du GIP en tant que chef de la MISS. Un montant de 1,3 M€ a été versé au Canada sur le compte bancaire personnel du vendeur des droits, qui avait consacré une partie de sa carrière universitaire à élaborer cet outil dans ce pays. La justification de cet investissement était économique mais, alors que des coûts importants sur une longue période sont prévisibles, ni le ministère, à l'origine de cette initiative, ni le GIP n'avaient encore documenté, fin 2008, les avantages, inconvénients et coûts respectifs des deux versions ni l'environnement nécessaire. Les contacts avec les unités françaises de recherche en ingénierie des connaissances en santé, dont certaines utilisent, notamment à l'INSERM, la version CT, n'ont pas débouché sur une réflexion stratégique élaborée.

Le bien-fondé du recours, à terme, à une telle nomenclature ne paraît en rien contestable. Mais le GIP n'en a eu aucun usage et n'a pas les moyens de la faire vivre. Le conseil a proposé fin 2007 d'en transférer la charge à l'Etat et l'a fait mettre gratuitement à la disposition du public en 2008. Le ministère réfléchit depuis lors à en organiser l'exploitation, sans disposer de crédits pour cela. De la sorte, le GIP a ouvert la voie vers des dépenses indéterminées aux dépens de l'Etat, voire de l'assurance maladie, pour un outil dont il n'est pas certain qu'il reste en phase avec les orientations prises par la communauté internationale.

\*



Depuis la fin 2007, nombre des quelque 200 tâches principales alors en cours ou programmées dans le tableau de bord du GIP ont été ralenties, suspendues ou annulées, quelle qu'en ait été l'importance. Cette situation d'attente se prolongeait fin 2008. A l'impression de flottement qui en résulte correspond la poursuite de dépenses de fonctionnement dans des conditions qui n'en garantissent pas la totale pertinence.

Le transfert des équipes dans l'ASIP devra donc être rapidement organisé. Avec les travaux du futur comité national stratégique des systèmes d'information de santé, le nouveau dispositif pourrait permettre de remédier aux défaillances de pilotage interne et externe qui ont affecté la courte vie du GIP DMP.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La disparition anticipée du GIP souligne son échec. Cela ne doit pas faire oublier l'ampleur des travaux menés en peu de temps et dans des conditions très difficiles.*

*Si le conseil d'administration n'a pas veillé suffisamment à la mise en place d'une gestion de qualité garantissant le respect des règles et des bonnes pratiques, la responsabilité en incombe principalement à l'Etat. Ce nouvel exemple<sup>71</sup> de dysfonctionnement d'un GIP dans le secteur de la santé souligne les défaillances qui affectent la création de tels organismes. Il est regrettable que le ministère de la santé et, pour ce qui la concerne, la direction générale des finances publiques n'apportent pas toute l'assistance nécessaire au bon démarrage de ces GIP. Par ailleurs, la mise en place des compétences techniques adaptées aux missions, favorisée par la relative liberté de fixation des rémunérations, doit être professionnalisée. Enfin, de tels projets doivent être conduits dans des conditions de financement clarifiées.*

*Si une forte impulsion politique est nécessaire pour lancer et accompagner des projets de cette envergure, une fois fixés les objectifs et les moyens de leur action, l'autonomie des organismes qui en ont la charge doit être respectée sous la tutelle des administrations centrales.*

*La création de l'ASIP devra éviter de reproduire les errements dont le GIP DMP a été victime.*

---

71) Cf. le cas du GIP Institut national du cancer, précédent chapitre, supra.

*La Cour recommande que le ministère chargé de la santé :*

- 1) veille à ce que soit réglé le dossier relatif au portail réalisé par la Caisse des dépôts et consignations ;*
  - 2) fasse procéder à une expertise complète et indépendante du dossier SNOMED et notamment de ses dimensions internationales ;*
  - 3) veille à la mise en place des services administratifs du niveau nécessaire au développement des projets techniques de tels organismes, avec, s'agissant de leur agence comptable, le soutien du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.*
-

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE, DES  
SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Je partage, pour l'essentiel, les conclusions de l'insertion de la Cour des comptes sur la gestion du GIP « Dossier médical personnel » (GIP DMP). Elles rejoignent celles des missions réalisées à ma demande.*

*Le rapport recommande de clarifier les rôles respectifs de l'Etat et de l'opérateur, d'apporter à ce dernier les moyens nécessaires à un bon démarrage puis à sa bonne gestion et de faire en sorte que l'Etat gère mieux ses relations avec le GIP.*

*A ces recommandations générales s'ajoutent trois recommandations plus spécifiques :*

*- un renforcement des services administratifs et de l'agence comptable du GIP DMP avec le soutien du ministère chargé du budget ;*

*- la normalisation des relations contractuelles relatives au portail entre le GIP DMP et la Caisse des Dépôts ;*

*- la réalisation d'une expertise complète et indépendante au sujet de la nomenclature médicale SNOMED, notamment pour ses dimensions internationales.*

*Ces recommandations appellent de ma part les observations suivantes.*

*1°/ Sur les relations entre l'Etat et son opérateur et sur les moyens de l'opérateur, j'ai annoncé en juin, et rappelé plus récemment le 4 novembre, les orientations désormais arrêtées et appliquées, qui vont dans le sens des préconisations de la Cour :*

*- renforcer la gouvernance dans le domaine des systèmes d'information de santé, pour définir la stratégie d'ensemble, le calendrier, les moyens nécessaires, et le rôle de chacun ;*

*- constituer un nouvel opérateur, l'agence des systèmes d'information partagés (ASIP), unifiant la maîtrise d'ouvrage publique sur les systèmes d'information de santé partagés : avec ce périmètre étendu et les moyens financiers alloués par la loi de financement de la sécurité sociale, l'ASIP sera mieux à même de généraliser les échanges de données de santé informatisés et pourra aussi se doter, comme le souhaite le projet de rapport, de services administratifs ayant la dimension et les compétences nécessaires ;*

*- relancer le dossier médical personnel en se fixant un calendrier réaliste et en donnant à l'ASIP la pleine responsabilité de sa mission, dans un cadre clarifié et précis.*

2°/ *La normalisation des relations conventionnelles relatives au portail entre le GIP DMP et la Caisse des dépôts est en cours, sans qu'il soit possible de dire, au stade actuel, s'il doit s'ensuivre ou non un transfert de la propriété des développements réalisés.*

3°/ *S'agissant de la nomenclature médicale internationale SNOMED, je vais mandater un expert indépendant pour me rendre un rapport d'évaluation sur le sujet.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Comme vous le savez, le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique n'est pas membre du conseil d'administration du GIP « Dossier médical personnel » et il n'assure pas non plus la tutelle de cet organisme. Ma réponse ne porte donc que sur les aspects qui relèvent de la compétence de mes services.*

*La Cour souligne « une organisation interne insuffisante » du GIP DMP. Elle précise notamment que « l'organisation comptable a d'abord été marquée par l'absence de salarié stable sous l'autorité de l'agent comptable, lui-même à temps partiel, ce qui a facilité une certaine confusion quant à la séparation de ses fonctions avec celles de l'ordonnateur ».*

*Ces observations appellent de ma part les précisions suivantes :*

*L'agent comptable du GIP DMP a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> juin 2005. Le dimensionnement du GIP et sa faible activité ne justifiaient pas de mettre en place une importante structure comptable. L'agent comptable exerce donc depuis cette date ses fonctions en adjonction de service, en sus de celles d'agent comptable d'un autre organisme (le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction hospitalière depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2007). Dans l'hypothèse où le développement de l'activité du GIP le justifierait, un agent comptable dédié au GIP pourrait être nommé.*

*Ces modalités de fonctionnement ne remettent nullement en cause le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable et ne sauraient expliquer les dysfonctionnements constatés.*

*Les recrutements de personnel des agences comptables relèvent de la direction des GIP. Or, le recrutement tardif par la direction d'un salarié stable au sein de l'agence comptable du GIP DMP a effectivement compliqué la tâche de l'agent comptable. Il faut également souligner que l'agent comptable n'a disposé d'un bureau définitif qu'en septembre 2007 et qu'il a fait régulièrement part de ces dysfonctionnements à sa direction.*

*Il est exact que l'ordonnateur a effectué des virements bancaires sans disposer de cette compétence. Je tiens à souligner que l'agent comptable, responsable personnellement et pécuniairement de la tenue de la comptabilité et du paiement des dépenses, est intervenu depuis l'origine auprès de l'ordonnateur afin de lui rappeler la nature du principe de séparation.*

*Compte tenu des dysfonctionnements relevés par la Cour, je souscris pleinement à son souhait de mise en place des services administratifs du niveau approprié pour assurer le bon fonctionnement du GIP DMP et, dans un futur proche, de l'Agence des systèmes d'information de santé partagés (ASIP). S'agissant de l'agence comptable de ces organismes, mes services leur apporteront leur entier soutien.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE  
DE L'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS  
(CNAM-TS)**

*Après avoir pris connaissance de l'insertion sur « la gestion du GIP dossier médical personnel », je souhaite apporter des éléments de réponse sur la motivation de la CNAMTS à contribuer au financement de ce projet et au positionnement du service « Historique des Remboursements » mis en œuvre par l'Assurance Maladie.*

*Depuis l'origine, la CNAMTS a toujours soutenu le projet conduit par le GIP DMP.*

*Le principe du financement du GIP DMP par le FAQSV puis par le FIOCS est reconduit chaque année par la loi de financement de la sécurité sociale. Chaque année la CNAMTS et le GIP DMP établissent conjointement une convention de financement pour mettre en œuvre la loi votée.*

*Durant les dernières années, la CNAMTS, a appliqué les modalités prévues par la convention et n'a jamais fait obstacle aux versements demandés par le GIP DMP d'une quelconque manière que ce soit. Elle a même à plusieurs reprises relancé le GIP DMP sur ses besoins en termes de financement.*

*Ainsi, le constat fait par la CNAMTS sur la pratique des demandes de financements du GIP DMP révèle en réalité beaucoup plus un manque de gestion prévisionnelle du GIP DMP de ses propres besoins en la matière, qu'un manque de réactivité de la CNAMTS à verser les sommes correspondantes.*

*Le service « Historique des Remboursements » est disponible, généralisé et accessible par tous les médecins depuis près de deux ans.*

*Ce service a été conçu comme précurseur et complémentaire au DMP. A ce titre il a vocation à s'intégrer dans le DMP. Dans cette perspective, dès le premier séminaire organisé par le GIP DMP en 2005, j'ai proposé que le service « historique des remboursements » en appui au DMP lui assure la présence des données de base afin de constituer un premier contenu susceptible d'intérêt pour les médecins.*

---

#### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

*Comme le recommande la Cour dans son insertion sur « La gestion du GIP Dossier médical personnel (GIP DMP) », une normalisation des relations contractuelles relative au portail entre le GIP DMP et la Caisse des Dépôts mérite d'intervenir.*

*A cet égard et conformément à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, mon établissement est tenu de veiller à la sauvegarde de ses intérêts patrimoniaux.*

*Dans ces conditions et en application du code de la propriété intellectuelle (articles L. 111-1, L. 113-9, L. 131-2 et L. 131-3), une cession des droits d'usage du portail devrait être convenue avec le GIP-DMP et formalisée par un écrit.*

---

# **L'Institut Géographique National : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective**

---

## **PRESENTATION**

---

*L'institut géographique national (IGN) a été créé le 26 juin 1940 au sein du ministère des travaux publics en remplacement du service géographique des armées. Son rôle était d'exécuter, pour le compte de l'État, tous les travaux d'intérêt général dans les domaines géodésique, topographique et cartographique. Erigé en établissement public administratif en 1966, l'IGN compte aujourd'hui environ 1700 agents et son budget est de 150 M€ environ, dont plus de 60 M financés par une subvention de l'Etat pour charges de service public.*

*Ces dernières années, la Cour a procédé à des contrôles réguliers de l'IGN, en 1997, 2004 et 2008. Force est de constater que l'établissement a rarement pris en compte les observations de la Cour, pourtant réitérées.*

---

Aujourd'hui, l'IGN ne présente pas de vision cohérente de son avenir et de ses axes de développement à moyen terme. Si ses ambitions commerciales peuvent être fondées sur un savoir-faire reconnu, leur développement est bridé par une organisation qui interdit pratiquement à l'établissement public de sortir d'un pré carré national protégé par l'État. Si, à l'inverse, il devait se recentrer sur ses missions de service public, l'IGN serait confronté à la réduction de ses ressources budgétaires, déjà engagée depuis plusieurs années.

Par ailleurs, la Cour a relevé que, malgré ses recommandations récurrentes, l'IGN ne s'est toujours pas doté des outils nécessaires pour maîtriser sa gestion, ce qui laisse croître ses coûts de fonctionnement et les risques juridiques et financiers qu'il encourt.

## **I - Un établissement sans stratégie à moyen terme**

L'IGN, comme les ministères qui en assurent la tutelle, n'ont pas su ou pas voulu au cours des dernières années adapter ses missions à un environnement concurrentiel devenu mondial et en profonde mutation technologique. Pas plus que les services qui exercent la tutelle au nom de l'État, il ne s'est doté des outils nécessaires pour éclairer son avenir et adopter un positionnement pertinent et optimal.

### **A - Un environnement en pleine mutation**

#### **1 - Les défis auxquels est aujourd'hui confronté l'IGN**

L'IGN doit en premier lieu s'adapter à une croissance forte et rapide du marché de l'information géographique, le secteur de la navigation routière (GPS en particulier) étant de loin le plus dynamique. Les besoins de données sophistiquées sont croissants, ce qui peut constituer un atout pour l'établissement. Dans cette conjoncture, une concurrence exacerbée se dessine, facilitée par les progrès technologiques. Elle est représentée aussi bien par de grandes entreprises mondiales que par des petites entreprises innovantes. Le marché local est par ailleurs particulièrement dynamique, tiré notamment par la demande croissante des collectivités territoriales : si les géomètres-experts continuent de dominer très largement ce segment de marché, les sociétés spécialisées connaissent également une activité en forte croissance. À cet égard, l'IGN apparaît plutôt isolé et peu ouvert aux autres acteurs, comme si cet environnement en pleine mutation n'était pas susceptible de remettre en cause sa position actuelle et son avenir.

L'évolution des normes juridiques de l'Union européenne doit, en deuxième lieu, être prise en compte. Même s'il est difficile de savoir, pour le moment, quelles conséquences la directive INSPIRE<sup>72</sup> aura sur les activités de l'IGN, les projets de bases de données européennes et leur interopérabilité imposeront une clarification des coûts et des tarifs de l'établissement public. Sur les plans juridique et économique, les conditions réelles d'exercice de la concurrence sur le marché de l'information géographique en France, et donc les règles de fixation des tarifs de l'IGN, doivent être inattaquables. Or, l'insuffisance de clarté et

---

72) Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne



de transparence qui prévaut aujourd'hui dans les modalités d'affectation de la subvention versée par l'État à l'IGN et la fixation de ses tarifs ne peut qu'être relevée.

Enfin, des évolutions technologiques majeures affectent le secteur de l'information géographique (images spatiales de haute résolution, diffusion des données de base et des cartes sur internet, etc.). Ces mutations ne manqueront pas d'entraîner, outre des investissements importants auxquels l'IGN doit se préparer, des changements profonds dans les activités, les compétences et l'organisation de l'établissement.

## **2 - Les atouts de l'IGN**

L'IGN est une institution reconnue internationalement et dispose d'une réputation solide de compétence, de rigueur et de qualité appréciée aussi bien par le grand public que par les administrations et collectivités publiques, les homologues étrangers, et même de grands partenaires industriels.

Les équipes de l'IGN se distinguent par un savoir-faire et une capacité de mobilisation indéniables qui ont permis, au cours des années récentes, la réalisation du référentiel à grande échelle (RGE)<sup>73</sup>, l'ouverture au grand public du Géoportail ou encore le lancement du GPS Evadéo. Le potentiel de recherche de l'établissement public, déjà important, a tendance à se renforcer.

L'IGN a en outre accumulé depuis de longues années un patrimoine de données géographiques de premier plan. Une réflexion sur une meilleure valorisation de ce patrimoine immatériel - notamment la marque « IGN » - mériterait d'être engagée.

Enfin, l'IGN s'est placé sur des créneaux qui peuvent être porteurs, notamment le recueil de données par satellite avec IGN Espace.

---

73) Le référentiel à grande échelle (RGE), de précision métrique, comble l'espace entre les produits à moyenne échelle et les plans cadastraux. Le RGE constitué par l'IGN est composé de quatre bases de données numérisées et interopérables, correspondant respectivement aux éléments topographiques, orthophotographiques et parcellaires ainsi qu'aux adresses.

## **B - La question du statut de l'établissement et de son modèle économique**

### **1 - Les incohérences**

L'IGN est parvenu jusqu'à présent à faire face aux évolutions auxquelles il est confronté. Cependant, dans cette course à l'innovation, aux rachats d'entreprises, aux investissements de plus en plus lourds, l'IGN, habituée jusqu'alors à une concurrence interne à la France à laquelle sa politique de créneaux (cartes de randonnée notamment) lui permettait d'ailleurs d'échapper partiellement, rencontre des difficultés croissantes.

Ses missions d'intérêt général, comme leur financement, évoluent nécessairement. Si ces missions ont été confortées, voire élargies, par le décret du 22 novembre 2004, la subvention pour charges de service public représente aujourd'hui moins de la moitié du financement de l'IGN, les ressources propres (redevances pour utilisation du RGE et autre recettes commerciales) étant désormais majoritaires. L'Etat a d'abord engagé un mouvement de réduction de la subvention qui, selon toute vraisemblance, ne devrait pas être inversé à court terme. Par ailleurs, les redevances versées par les services de l'Etat qui sont clients de l'IGN constituent une ressource commerciale obligée du fait du droit d'exclusivité reconnu à l'égard des administrations de l'Etat par le décret de 2004. Or, elles devraient, au mieux, se stabiliser dans les années à venir.

La vente des bases de données subventionnées arrivant à maturité, les demandes ne vont plus que marginalement concerner des nouveaux achats et se concentrer sur des mises à jour.

En outre, les réorganisations administratives annoncées et engagées, notamment dans les ministères civils traditionnellement clients de l'IGN, tels que le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, conduisent à une rationalisation de leurs structures centrales et déconcentrées et donc de leurs commandes. L'obligation juridique faite aux services de l'Etat d'acquiescer ces bases de données demeure purement théorique, puisque de grands services régaliens tels que la police ou la gendarmerie ont recours à d'autres fournisseurs appartenant au secteur privé. Enfin, les collectivités territoriales, grandes utilisatrices de données cartographiques, font jouer la concurrence, l'IGN n'ayant pas obtenu que le droit exclusif que lui a reconnu le décret de 2004 leur soit étendu, ce qui eût été contraire au principe de leur libre administration garanti par la Constitution.

Ces difficultés prennent d'autant plus d'intensité que l'IGN approche de la fin d'une période, engagée au début des années 2000, au cours de laquelle il a été mobilisé par le projet de référentiel à grande échelle. Si les perspectives d'activité demeurent encore solides, notamment grâce à la mise à jour en continu de ces bases, il n'en demeure pas moins que l'avenir de l'établissement public et de ses personnels semble davantage s'inscrire dans une perspective de conservation des positions acquises que dans une démarche de développement.

## **2 - L'absence de réflexion sur les missions de l'établissement**

L'établissement, comme sa tutelle, n'ont pas mené de réflexion pour définir ses axes de développement à moyen et long termes.

L'IGN n'a pas de stratégie claire pour l'avenir. Il dispose certes d'un projet d'entreprise portant sur les années 2006-2015 qui définit six projets de développement, mais ce document d'une quinzaine de pages décline des objectifs sans données chiffrées et sans les corrélés aux moyens susceptibles d'être mobilisés sur la période. Le précédent contrat d'objectifs et de moyens (COM) s'achevait en 2006 et, en l'absence de nouveau COM pour la période 2007-2010, le projet d'entreprise manque de traduction concrète, notamment financière, et n'est dès lors que peu opérationnel.

L'établissement élabore par ailleurs de nombreux documents prospectifs internes qui ne sont pas toujours articulés entre eux. Chacune des directions de l'IGN développe en effet son propre plan : plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPEC) pour les années 2007-2011 élaboré par la direction des ressources humaines ; plan marketing stratégique élaboré en 2005 par la direction commerciale et non actualisé depuis ; schéma directeur de la recherche 2006-2010 élaboré par la direction technique ; plan annuel de la direction de la communication. Aucune cohérence n'existe entre ces documents prospectifs dont les objectifs sont parfois contradictoires. Ainsi, le plan GEPEC estime les recrutements à venir en agrégeant les besoins exprimés par les directions, à périmètre d'activité constant et sans envisager une évolution des missions. La vision à moyen terme de l'IGN est ainsi définie ex post, par compilation des divers documents élaborés par les directions, et ne résulte pas d'une politique unique, cohérente et clairement affichée.

L'établissement est de fait conduit à poursuivre ce pilotage à vue, faute d'orientation claire de sa tutelle. Aucun axe d'évolution stratégique, aucune proposition de redéfinition des missions n'émane de la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique, pas plus que

de la direction du budget. Cette absence de projet a été illustrée récemment par la vacance du poste de directeur général de l'établissement pendant plus de huit mois en 2007-2008.

Or, la redéfinition de la stratégie et des missions de l'établissement apparaît nécessaire. S'il ne semble pas contesté que l'Etat ait besoin d'un opérateur national de référence en matière d'information géographique, il convient de réexaminer son rôle par rapport à d'autres acteurs publics et privés, et de préciser quelles doivent être ses missions. L'IGN doit-il être le fournisseur principal, voire exclusif des services de l'Etat, ou doit-il devenir, dans un contexte de mise en concurrence, un maître d'ouvrage délégué pour le compte de ces mêmes services ? L'IGN doit-il devenir un organisme neutre, régulateur d'un marché libéralisé de l'information géographique, en conservant toutefois un rôle de définition de référentiels partagés, d'orientation de la recherche, etc. ? Doit-il continuer à avoir une activité de production, y compris sur le marché grand public, l'activité commerciale pouvant donner lieu, le cas échéant, à la création d'une filiale ? Faut-il regrouper, au sein d'un établissement public dont l'IGN serait l'une des composantes essentielles, l'ensemble des données géographiques publiques actuellement produites, et notamment les données cadastrales recueillies par la direction générale des finances publiques ?

Une réflexion approfondie, ouverte aux avis et compétences extérieurs, notamment étrangers, est désormais indispensable pour dresser un constat solide et formuler des propositions au Gouvernement.

### **3 - Des décisions devenues inéluctables**

Redéfinir la stratégie et les missions de l'établissement conduit à s'interroger sur son modèle économique et son statut. Un recentrage de l'établissement sur des missions régaliennes impliquerait l'abandon des activités commerciales et une part de financement accrue en provenance de l'Etat. À l'inverse, le développement d'une logique commerciale conduirait l'IGN à accepter une plus grande transparence sur sa politique tarifaire et sur ses financements publics. Il l'obligerait également à se fixer des objectifs en termes de marge bénéficiaire, et non simplement en termes de chiffre d'affaires comme c'est le cas aujourd'hui.

Or, à ce jour, le seul objectif fixé à l'IGN est de développer ses recettes commerciales. L'établissement s'est lancé de sa propre initiative dans une diversification hasardeuse et mal maîtrisée (lancement de la gamme de GPS Evadeo, développement de la vente en ligne sur le Géoportail). Il s'est engagé dans des secteurs par ailleurs extrêmement

concurrentiels, sans se fixer d'objectif de bénéfice ni se doter des capacités de suivi de ses marges.

Par ailleurs, la sous-traitance appelle des observations. L'établissement bénéficie d'une subvention pour couvrir les coûts du RGE relevant d'une mission d'intérêt général. Or, lui sont par ailleurs fixés, dans le contrat d'objectifs et de moyens, des objectifs en matière de sous-traitance. Ainsi, certaines de ces bases, subventionnées par des fonds publics, sont sous-traitées à plus de 70% à des sociétés qui, pour des raisons de coût, délocalisent une part importante de leur production en Inde. Aucune réflexion n'est aujourd'hui menée sur cette situation pourtant paradoxale.

Enfin, l'établissement se refuse à envisager toute éventuelle modification de son statut historique d'établissement public administratif, qui conduirait à une interrogation sur le statut des personnels, composés à 44% de fonctionnaires et à 48% d'ouvriers d'Etat.

Le statut actuel lui permet aussi de considérer la subvention pour charges de service public dont il bénéficie comme une subvention globale d'équilibre et non comme une subvention affectée aux seules missions de service public. Cette analyse apparaît contestable.

L'IGN et ses tutelles semblent s'accommoder de cette situation où missions régaliennes et activités concurrentielles se mêlent sans ligne directrice, sans partage clair des périmètres, sans véritable clarification comptable, et surtout sans autre stratégie que la préservation de l'existant. Cette passivité permet notamment à l'établissement de refuser toute évolution profonde de ses missions et de son organisation.

## **II - Une gestion dispendieuse qui ne prépare pas l'avenir**

### **A - L'absence de gestion immobilière**

Le parc immobilier de l'IGN présente deux caractéristiques principales. La première est sa dispersion géographique puisque sont dénombrées 20 implantations dont 6 en Île-de-France et 14 en province. La seconde concerne la propriété de ses biens qui lui ont pour la plupart été remis en dotation par l'Etat.

La gestion de ce parc immobilier est marquée par de grandes insuffisances. Ainsi, plusieurs implantations sont manifestement sous-utilisées. Deux des quatre étages de l'immeuble de la rue La Boétie, à

Paris, à deux pas des Champs-Élysées, sont inoccupés. L'IGN a lancé en 2006 un appel d'offres pour définir des scénarios possibles d'évolution de ce site où est implanté le principal point de vente au grand public, mais il a été déclaré infructueux et la procédure abandonnée.

La base logistique de l'établissement, située à Villefranche-sur-Cher (Loir-et-Cher), regroupe pour sa part plusieurs bâtiments répartis sur 30 hectares de bois, où travaillent 43 agents du service logistique, 23 agents du service de photogravure et impression et 11 agents de la direction commerciale. Elle héberge également les colonies de vacances des enfants du personnel pendant de brèves périodes de l'année. Là encore, aucune réflexion n'est menée à son terme pour optimiser l'utilisation du site qui dispose de surfaces inutilisées importantes. Celui-ci offre pourtant des opportunités permettant de rationaliser certaines activités. Par exemple, les services de photogravure et d'impression sont aujourd'hui répartis entre Villefranche et Saint-Mandé (Val-de-Marne), ce qui entraîne des transports coûteux par la route entre les deux implantations distantes de 230 km. Le maintien de l'imprimerie à Saint-Mandé, où elle occupe des locaux d'une superficie de 4 335 m<sup>2</sup> dans une commune où le foncier est rare et cher, devrait être justifié ou son transfert à Villefranche envisagé. De même, un projet touristique et muséal mettant en valeur les savoir-faire de l'IGN a été envisagé en 2006, mais aucune suite ne lui a été donnée.

Les conditions de la vente de l'immeuble de la rue de Grenelle – siège historique de l'IGN alors même que l'essentiel des services est implanté à Saint-Mandé - sont une autre illustration de l'absence de gestion immobilière de l'IGN. Bien qu'ayant fait l'objet de multiples réunions et discussions, l'abandon du site de Grenelle et le regroupement des services à Saint-Mandé n'ont pas été anticipés par l'établissement. L'IGN a ainsi, sans opposition de ses tutelles, procédé en 2004 et 2005 à des travaux de rénovation du porche pour 94 000 € et de la salle du conseil d'administration pour 397 000 €. L'absence d'anticipation est patente dans les trois phases de l'opération : vente de l'immeuble de Grenelle par les services des domaines dans la précipitation pour 28,2 M€ fin 2006 ; maintien dans les lieux pendant toute l'année 2007 moyennant le versement au nouveau propriétaire d'une redevance de plus d'1,5 M€ ; prise à bail de locaux de bureaux à Vincennes près de Saint-Mandé jusqu'à l'installation dans le nouveau bâtiment qui doit être construit. La vente du site de Grenelle a en effet été décidée en 2006 et réalisée dès le 28 décembre, sans que l'établissement dispose à cette date d'une solution de relogement, le projet ambitieux de reconstruction, à horizon 2010, sur le site de Saint-Mandé, n'étant alors pas encore engagé.

L'IGN est largement responsable de cette situation, en ayant cherché à retarder le plus possible un déménagement inéluctable. Cette attitude a un coût élevé. Les installations provisoires successives jusqu'à l'emménagement dans le nouveau bâtiment prévu en principe en 2010 devraient en effet représenter une dépense de 3,5 M€, sans compter les investissements engagés en 2005-2006 rue de Grenelle.

### **B - L'absence de réelle gestion commerciale**

L'IGN a développé un outil de comptabilité analytique dont il ne tire toutefois aucune conclusion opérationnelle. Il est utilisé vis-à-vis des tutelles comme justification des subventions versées, mais pas comme instrument de pilotage alors que l'IGN en aurait pourtant bien besoin. Ainsi, sur la période 2003-2006, les points de vente ont enregistré des déficits d'exploitation de plus d'1,5 M€ par an. En 2006, cinq points de vente sur douze ont un résultat déficitaire de plus de 30 % du chiffre d'affaires.

Si certains d'entre eux ont été fermés récemment (Rennes, Nice, Montpellier), un nouveau a été ouvert au cœur de la Sologne sur le site de Villefranche-sur-Cher, nécessitant des travaux importants, pour compenser la fermeture du point de vente de Blois. Le point de vente de Saint-Médard-en-Jalles (Gironde), à une quinzaine de kilomètres du centre de Bordeaux, est quant à lui installé sur l'emprise du centre d'études techniques de l'équipement dont l'accès est protégé par une barrière et qui n'est pratiquement accessible qu'en voiture. Cette implantation presque confidentielle, qui ne peut attirer qu'une clientèle avertie et passionnée, n'est sans doute pas étrangère à la modestie du chiffre d'affaires réalisé (70 000 € par an en moyenne). Même les points de vente de la rue la Boétie à Paris et de Dijon, en centre ville, présentent des résultats particulièrement dégradés.

L'IGN n'a pas de stratégie de court ou de moyen terme à l'égard de cette activité de vente au grand public qui pèse pourtant sur son résultat global. Il ne dispose pas à ce jour de plan de substitution pour développer et rentabiliser les ventes à distance et par internet.

### **C - L'absence de politique des ressources humaines**

L'IGN comptait, au 31 décembre 2007, 1 716 agents. Ses effectifs ont diminué de moins de 1 % entre 2002 et 2006 alors que les gains de productivité, l'évolution du marché et les nouvelles technologies auraient dû amener l'établissement à définir et à commencer de mettre en œuvre un redimensionnement de ses ressources humaines. Au cours de la

période 2007-2011, les départs à la retraite prévus dans le cadre des travaux de gestion prévisionnelle seraient de 295, soit près de 20 % des effectifs totaux. Le défaut de réflexion sur les effets possibles de la réduction des emplois se traduit par l'absence de rupture constatée dans le plan de recrutement. Estimant qu'il n'est pas concerné par la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, l'IGN envisageait ainsi de remplacer 270 des 295 départs à la retraite prévus d'ici 2011, sans avoir mené de réflexion sur l'avenir de ses missions et de son organisation.

Or l'IGN dispose de directions à effectifs très nombreux au regard de leurs missions. Le secrétariat général comprend 201 agents, concentrés sur le service de la logistique (131 agents) et sur le service des achats et des finances (35 agents), alors qu'il ne gère ni les ressources humaines, ni les investissements, ni les recettes de l'IGN. L'importance de ces effectifs ne garantit pas un haut niveau de professionnalisme, comme l'illustrent les lacunes relevées dans la gestion des achats. La direction de la communication compte à elle seule 28 agents, alors qu'elle recourt largement à la sous-traitance et que la communication sur les produits relève de la direction commerciale.

Les orientations gouvernementales inscrites dans le projet de budget pluriannuel 2009-2011 devraient imposer à l'IGN un effort plus important de réduction de ses effectifs.

#### **Le service des activités aériennes**

L'IGN possède quatre avions bimoteurs à hélices (King Air Beechcraft) qui ne volent chacun que 65 jours par an en moyenne. Les vols en France ne sont en effet possibles pour les prises de vue aériennes qu'entre le 15 mai et le 15 octobre, période pendant laquelle les arbres ont des feuilles et la lumière du soleil n'est pas trop rasante. En moyenne sur la période 2002-2006, les avions de l'IGN n'ont volé que 3,26 heures par appareil et par jour « favorable ».

Dans le passé, cette activité était complétée, pendant la période hivernale, par des prises de vue facturées à des organismes d'États situés plus au sud et bénéficiant d'une météo et d'une hauteur de soleil plus favorables. Avec le développement de nombreuses sociétés concurrentes, ces travaux facturés à l'étranger sont devenus rares.

Le personnel navigant de l'IGN se composait, fin 2006, de 6 agents. Leur rémunération et la réglementation de leur travail ont été fixées par une décision du directeur général du 30 mars 1992. Ces dispositions étaient nettement plus favorables, à l'époque, que celles dont bénéficiaient les personnels aéronautiques des autres administrations.



Le temps travaillé par le personnel navigant se répartit entre les vols effectués pour l'IGN en France métropolitaine ou outre-mer, les missions effectuées pour la filiale internationale de l'IGN (IGN FI) et les jours de formation. Les jours restants sont des journées de présence sur le site de Creil.

Ces pilotes consacrent un peu moins du tiers de leur temps de travail à des vols pour l'IGN (hors IGN-FI). En 2007, près de 70 % de ce temps « travaillé » est un temps de présence sur le site de Creil, dont ni la durée effective ni le contenu ne sont réellement suivis. La diversification des tâches de ces agents, initiée en 2006, a trouvé ses limites dès 2007, année où la météo mauvaise a considérablement limité les prises de vue. Il s'est révélé très difficile d'affecter à d'autres tâches les personnels navigants bien qu'ils soient fort peu occupés.

Aucune réflexion n'est menée par l'établissement sur l'opportunité de maintenir en l'état, à court et moyen terme, ce service particulièrement onéreux et sous-utilisé. Pour autant, la concurrence de prestataires privés en France ne cesse d'augmenter. Par ailleurs, si les images satellitaires ne sont pas aujourd'hui en mesure de fournir des photos d'une qualité comparable aux photos aériennes, l'arrivée de satellites de plus grande précision remplacera, à moyen terme, le recueil systématique par photo aérienne.

## **D - Le rêve brisé des participations financières**

En février 1992, l'IGN a acquis une participation de 2 MF (0,3 M€) au capital de la société EGT (European Geographics Technologies), spécialisée dans la constitution de bases de données géographiques. Le montant de cette participation a été porté en 1993 à 15 MF (2,29 M€) par la conversion en actions de créances que l'IGN détenait sur cette société.

A la suite de différentes opérations de restructuration, EGT est absorbée en 1995 par une société américaine, Navtech, devenue « Navteq » en 2004. L'IGN possède alors un peu plus de 3,5 millions d'actions de cette société qui, jusqu'au début des années 2000, connaît une situation difficile, ce qui conduit d'ailleurs l'IGN à provisionner dans ses comptes l'équivalent de la moitié de sa participation.

A partir de 2002, Navteq connaît un développement considérable grâce au succès des systèmes de navigation automobile embarqués (GPS) dont elle est aujourd'hui l'un des deux leaders mondiaux. En 2004, l'IGN reçoit un dividende, pour la première fois depuis son entrée au capital. La même année, Navteq envisage son introduction à la bourse de New York et procède, au mois d'août, à une opération de réduction du nombre de ses actions, chaque action ancienne étant transformée en un quatorzième

d'action nouvelle. De façon difficilement compréhensible, l'IGN ne prend pas conscience que cette opération, dont il s'avèrera par la suite qu'il a été averti en temps utile par plusieurs courriers de Navteq, a pour effet de réduire le nombre de ses actions de 3,5 millions à 250 435.

Navteq est introduit en bourse en 2005 et l'IGN, au vu du cours de l'action, est alors convaincu que la valeur de sa participation dans cette société s'élève à plus de 120 M€ Cette conviction est partagée par les autorités de tutelle de l'IGN qui envisagent même, dans le projet de loi de finances pour 2006, les conditions dans lesquelles cette somme serait en partie récupérée par le budget de l'Etat.

En octobre 2007, la société Nokia lance une offre d'achat des actions Navteq. L'IGN conclut alors un contrat de couverture de change euro/USD avec un établissement bancaire, dans la perspective de céder la quasi-totalité des quelque 3,5 millions d'actions dont il pense être toujours propriétaire. Il escompte alors retirer de cette cession un montant de 193 M€

Ce n'est qu'en juin 2008, au moment de l'arrivée à échéance de l'offre de Nokia, que l'IGN découvre qu'il ne détient pas 3,5 millions d'actions, mais quatorze fois moins. La plus-value espérée n'est donc plus de 193 M€ mais de 13 M€ à laquelle s'ajoute un gain de change d'un montant équivalent. La recette à attendre de la cession des actions détenues par l'IGN sera donc de l'ordre de 26 M€ ce qui constitue certes une plus-value très appréciable par rapport à la participation initiale de 2,3 M€ inscrite dans ses comptes, mais très inférieure à l'évaluation faite depuis 2005.

Au total, l'IGN et ses autorités de tutelle auront cru, pendant plus de trois ans, pouvoir disposer d'un montant de près de 200 M€ alors que la réalité se révèle bien plus modeste. Cette mésaventure illustre pour le moins la négligence dont l'IGN et les services du ministère chargé des finances ont fait preuve dans le suivi de sa participation financière au sein de Navteq.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*L'Institut Géographique National existe depuis bientôt soixante-dix ans. Il a acquis, tant en France qu'à l'étranger, une notoriété réelle fondée sur la qualité de ses prestations et les compétences de ses équipes. Toutefois, il se caractérise depuis de longues années par une absence de vision stratégique cohérente à moyen et long termes, tant de la part de ses dirigeants successifs que de sa tutelle alors que le marché de l'information géographique connaît de profondes évolutions.*

*L'organisation de l'IGN est à la fois trop lourde et marquée par de nombreuses défaillances récurrentes, notamment dans les domaines immobilier, commercial et de gestion des ressources humaines.*

*- La Cour recommande qu'après la nomination d'un nouveau directeur général et à l'occasion de la restructuration de son ministère de tutelle et de l'élaboration d'un nouveau « contrat d'objectifs et de moyens », la réflexion sur les missions de l'IGN soit menée sans tarder et suivie de décisions fixant le cadre de l'activité de l'IGN pour les dix ans à venir.*

*- Parallèlement, et à la lumière notamment des dysfonctionnements constatés dans la gestion de sa participation dans la société Navteq, il est recommandé à l'IGN de se doter d'outils de gestion plus rigoureux, tant en matière financière, immobilière et commerciale que dans le domaine de la gestion de ses ressources humaines.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes « L'Institut géographique national : faiblesse des outils de gestion et insuffisance de vision prospective ».*

*De manière générale, je partage les principales recommandations émises par la Cour dans son projet d'insertion relatif à l'Institut géographique national.*

*Sur l'absence de vision stratégique de l'établissement :*

*Le ministère ne peut que partager le constat de la Cour sur la nécessité d'engager la réflexion qu'elle préconise et de renforcer les moyens de gestion et de contrôle de l'Institut, notamment dans le domaine financier.*

*Le mandat du nouveau directeur général nommé en mars 2008 met l'accent sur la nécessité de remédier à ces difficultés.*

*Celui-ci a déjà lancé ce travail avec l'objectif qu'il se traduise, à l'échéance de l'été 2009, par une actualisation des orientations stratégiques de l'IGN à moyen et long termes, un réaménagement de son fonctionnement administratif et financier comprenant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et la conclusion avec l'Etat d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2010-2014.*

*L'établissement s'est attaché les services d'un consultant pour mener à bien cette démarche. Son conseil d'administration a par ailleurs décidé de créer en son sein deux commissions consultatives, l'une dédiée à la stratégie et aux programmes, l'autre aux questions de tarification, afin d'être mieux associé à l'élaboration de la stratégie dont l'approbation relève de sa compétence.*

*De son côté, le MEEDDAT sera très attentif à formuler avec l'établissement une stratégie tenant compte des projets issus du Grenelle de l'environnement et des objectifs de la réforme de l'Etat.*

*Sur l'organisation et la gestion de l'établissement:*

*Partageant le souci exprimé par la Cour, la tutelle veillera dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance à améliorer la gestion en matière immobilière d'une part, celle des ressources humaines d'autre part et à adapter la politique commerciale et ses moyens aux orientations stratégiques retenues.*

*D'ores et déjà, la politique de ressources humaines de l'établissement est en phase avec le principe de réduction des effectifs appliqué à l'ensemble de l'administration. En effet, pour 2009, 2010 et 2011, l'établissement appliquera la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.*

*Les prévisions de départ s'élevant respectivement à 60, 57 et 47, les effectifs permanents s'établiront à 1688, 1660 et 1637 à ces échéances.*

*De plus, le plan de gestion des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est mis à jour chaque année sur un horizon de cinq ans. Il s'appuie sur le document stratégique en vigueur au moment de la mise à jour : en 2006, le contrat d'objectifs et de moyens 2002-2006 ; en 2007, le projet de contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 ; en 2008, le programme de développement adopté par l'Institut en l'absence de signature du contrat d'objectifs préparé.*

*Le prochain contrat d'objectifs de l'établissement en cours de préparation sera l'occasion de marquer les inflexions nécessaires comme l'indique la Haute Juridiction. La qualité des prestations de l'IGN et l'excellence technique de ses équipes sont unanimement reconnues. L'IGN a montré qu'il sait garder une grande maîtrise technologique dans le secteur en évolution très rapide de l'information géographique. La production du référentiel à grande échelle et la mise en œuvre du Géoportail en sont des exemples remarquables ces dernières années.*

*Enfin, en ce qui concerne la gestion de la participation dans la société Navteq, si l'établissement a certes commis une erreur d'appréciation du montant de cette participation, il a pris toutes les dispositions nécessaires pour préserver ses intérêts et valoriser au mieux cet actif entre 2005 et 2008. Pour cela, il s'est notamment attaché les services d'une banque conseil et d'un cabinet d'avocats spécialisé. Il a également mis en place une garantie de change qui s'est révélée particulièrement opportune.*

*En outre, comme la Cour l'indique, la cession de cette participation dans le cadre de l'opération de fusion acquisition de NAVTEQ par NOKIA, qui se serait imposée à l'IGN compte tenu de sa position d'actionnaire très minoritaire, s'est traduite par une plus-value appréciable puisque l'établissement a retiré 26 M€ d'un investissement cumulé de 2,3 M€ en 1993.*

\*\*\*

*L'IGN est un organisme qui participe significativement à la mise en œuvre des politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Les besoins de l'Etat et des collectivités territoriales en termes d'évaluation territoriale et d'information géographique (état des lieux, projets locaux, mises à dispositions de données environnementales...) ont été profondément renouvelés par les exigences renforcées de la protection de l'environnement, par la lutte contre le changement climatique et par la nécessité de renforcer nos efforts pour maîtriser l'étalement urbain, la ville et les transports.*

*L'établissement intervient à cet égard à la fois en produisant un référentiel géographique unique mais aussi en facilitant l'accès des acteurs institutionnels ou des partenaires économiques comme du grand public aux données géographiques. L'IGN a un rôle fédérateur pour rendre les données encore plus accessibles aux utilisateurs. Il s'agit d'une demande forte émise dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Au-delà du cadre national, il s'agit également de l'enjeu de la mise en œuvre de la directive Inspire établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.*

*L'Etat s'appuie notamment sur l'expertise de l'IGN pour cet exercice auquel participe également le développement du Géoportail.*

*Je resterai très attentif à l'évolution de l'Institut. Le Grenelle de l'environnement et la réforme en cours de l'État obligent l'établissement à repenser sa stratégie à moyen et long termes pour s'adapter à ce nouveau contexte. Le ministère fera en sorte que le contrat d'objectifs en cours de préparation soit l'occasion de marquer une inflexion en ce sens. Dans ce cadre, je veillerai à la mise en œuvre rapide des recommandations émises par la Cour des comptes dans son rapport annuel.*

---

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*La Cour des comptes a procédé en 2008 au contrôle de l'Institut géographique national (IGN), à la suite duquel elle a formulé des observations et recommandations auxquelles je souscris et qui trouveront leur traduction dans le prochain contrat d'objectifs et de performance entre l'Etat et l'institut. Votre insertion reprend l'essentiel de ses observations.*

*L'IGN est un acteur majeur de l'information géographique et met en œuvre une grande partie de la politique de l'Etat dans ce domaine. Cependant, et comme l'a relevé la Cour des comptes, il évolue dans un secteur économique en pleine expansion avec l'arrivée de nouveaux acteurs publics et privés et l'évolution des techniques. Le prochain cadre stratégique de l'IGN devra ainsi s'appuyer sur une meilleure appréhension des missions de service public qui lui seront confiées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et de la directive « Inspire » établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne. La redéfinition de ces missions et de la stratégie de l'IGN pourra aboutir à une révision de ses activités et son organisation. Ce cadre permettra de déterminer en cohérence le niveau de la subvention pour charge de service public versée à l'IGN et la tarification de ses produits subventionnés.*

*De nombreuses observations de la Cour des comptes portent sur la gestion de l'Institut. Certaines ont d'ores et déjà été prises en compte, en particulier concernant l'évolution des effectifs sur la période 2009-2011.*

*Dans ce domaine, la Cour met également en exergue un dysfonctionnement dans le suivi de la participation financière détenue par l'Institut dans la société Navteq. Malgré les conseils de professionnels diligentés par l'établissement, l'IGN a commis une erreur d'appréciation sur le montant de sa participation. Les éléments transmis aux autorités de tutelles et les réponses aux questions posées n'ont malheureusement pas permis de déceler cette erreur avant l'été 2008. Cependant, dès qu'ils en ont eu connaissance, les services des ministères chargés du budget et des finances ont conseillé et accompagné l'établissement afin qu'il valorise au mieux cette participation. La réactivité de l'IGN et des services a permis de conclure les transactions nécessaires dans un délai court et de sécuriser les gains financiers et les aspects juridiques relatifs à cette participation. Si ce dysfonctionnement doit conduire l'établissement et ses tutelles à revoir les procédures de gestion et de contrôle des participations financières, la cession visée s'est traduite par une plus-value très appréciable.*

*D'autres recommandations nécessitent un renforcement et une réorganisation des cellules financières et du contrôle interne. Je serai attentif à ce que les problèmes dans la gestion de l'Institut relevés par la Cour soient résolus et les solutions inscrites dans le prochain contrat de performance. Les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique continueront d'accompagner l'Institut dans sa gestion.*

---

#### **RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT GÉOGRAPHIQUE NATIONAL (IGN)**

*Tout en reconnaissant que l'Etat a besoin d'un opérateur national de référence en matière d'information géographique et que l'Institut géographique national a acquis, tant en France qu'à l'étranger, une notoriété réelle fondée sur la qualité de ses prestations et les compétences de ses équipes, la Cour développe dans son projet d'insertion deux critiques principales à l'encontre de l'établissement qui structurent sa conclusion et les recommandations qu'elle formule : l'absence depuis de longues années de vision stratégique à moyen et long terme, alors que le marché de l'information géographique connaît de profondes évolutions, et l'insuffisance de ses outils de gestion en matière financière, immobilière, commerciale et de ressources humaines. Ce constat la conduit à recommander d'une part qu'une réflexion sur les missions de l'IGN débouchant sur un nouveau contrat d'objectifs et de moyens soit engagée rapidement, d'autre part que l'établissement se dote d'outils de gestion plus rigoureux.*

*Je partage complètement l'avis de la Cour sur la nécessité d'engager la réflexion qu'elle préconise et de renforcer les moyens de gestion et de contrôle de l'Institut, notamment dans le domaine financier. Ce travail a d'ailleurs d'ores et déjà été lancé avec l'objectif qu'il se traduise, à l'échéance de l'été 2009, par une actualisation des orientations stratégiques de l'IGN à moyen et long terme, un réaménagement de son fonctionnement administratif et financier comprenant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et la conclusion avec l'Etat d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2010-2014. L'établissement s'est attaché les services d'un consultant pour mener à bien cette démarche. Son conseil d'administration a par ailleurs décidé de créer en son sein deux commissions consultatives, l'une dédiée à la stratégie et aux programmes, l'autre aux questions de tarification, afin d'être mieux associé à l'élaboration de la stratégie dont l'approbation relève de sa compétence.*

*C'est à l'issue de ces travaux que la question du statut et du modèle économique de l'établissement pourra être réexaminée, en fonction des options stratégiques qui seront finalement retenues.*

*Pour autant, cette convergence de vues avec la Cour sur la nécessité d'engager rapidement ces réflexions ne signifie pas que je la rejoigne dans son appréciation selon laquelle l'IGN n'aurait pas su, ou pas voulu, s'adapter à un environnement concurrentiel mondial en profonde mutation technologique, envisagerait davantage son avenir dans une perspective de conservation des positions acquises que dans une démarche de développement et enfin n'aurait aucune vision stratégique cohérente, nonobstant l'existence de nombreux documents prospectifs internes.*

*Nous ne sommes objectivement pas dans cette situation.*

*S'agissant des mutations technologiques que connaît le secteur de l'information géographique, je suis en désaccord profond avec l'affirmation selon laquelle l'Institut ne s'y serait pas préparé. En témoigne sa position de pointe dans de nombreux domaines tels que la géodésie et le positionnement spatial, pour lequel l'établissement opère l'un des rares centres mondiaux de calcul et de diffusion à destination de la communauté scientifique, le traitement et l'utilisation des images aériennes et satellitaires, qui l'a conduit à développer des produits et logiciels faisant aujourd'hui référence au plan mondial, l'automatisation de ses chaînes de production, la dématérialisation de ses fonds photographiques et cartographiques, la création du Géoportail et l'utilisation des technologies Internet les plus avancées pour la visualisation et la diffusion des données ou encore le lancement de projets de recherche prometteurs ainsi que sa participation à trois pôles de compétitivité.*



*Pour ce qui concerne en particulier le domaine spatial, l'IGN s'est fortement impliqué dans la conception et la recette des satellites français d'observation de la terre comme dans l'exploitation d'images satellitaires de toute provenance. Il est mondialement reconnu pour la qualité de ses productions utilisant ces images, vendues à de nombreux clients civils et militaires étrangers, et pour son expertise qui en fait un référent en matière de qualité image pour la Défense française. L'établissement est également très attentif et opérationnellement associé aux évolutions en cours. A ce titre, il contribue, à la demande de SPOT Image, du CNES et du ministère de la défense aux réflexions sur SPOT6. Il participe également à la préparation des futurs satellites Pléiades à 70 cm de résolution en réalisant des expertises et des simulations portant sur l'utilisation de leurs images pour la production de modèles en trois dimensions ou pour la mise à jour des bases de données à grande échelle.*

*Enfin, concernant les évolutions susceptibles de résulter de la directive INSPIRE, je souligne que l'IGN a été depuis l'origine de ce texte un acteur majeur des travaux auxquels il a donné lieu tant en France qu'au niveau européen, où l'Institut mobilise encore actuellement pas moins de huit experts dans les groupes de travail mis en place par la Commission pour en définir les règles de mise en œuvre. Il ne peut donc pas lui être reproché un manque d'anticipation dans ce domaine.*

*Il n'est pas non plus conforme à la réalité d'indiquer que l'établissement ne s'inscrirait pas dans une démarche de développement. En effet, le taux de ses ressources propres, mesuré comme le rapport du total de ses produits encaissables hors subvention à l'ensemble de ses charges décaissables, est passé de 41,4 % en 2001 à 57 % en 2008, alors que ces charges ont elles-mêmes sensiblement augmenté.*

*S'agissant des orientations stratégiques, l'existence constatée par la Cour de nombreux documents internes relatifs à ces orientations, qui se déclinent en partant du projet d'entreprise établi en 2005 pour la période 2006-2015, montre que l'IGN a bien la préoccupation de préparer son avenir. Il est très excessif d'affirmer qu'il n'y a aucune cohérence entre les documents prospectifs des différentes directions et que la politique de l'Institut se résoudrait à leur simple agrégation. Pour ce qui concerne les ressources humaines, exemple cité à l'appui de cette affirmation, le plan de gestion des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est mis à jour chaque année sur un horizon de cinq ans. Il s'appuie sur le document stratégique en vigueur au moment de la mise à jour : en 2006, le contrat d'objectifs et de moyens 2002-2006 ; en 2007, le projet de contrat d'objectifs et de moyens 2007-2011 ; en 2008, le programme de développement adopté par l'Institut en l'absence de signature du contrat d'objectifs préparé. Les directions font naturellement des propositions, mais d'une part celles-ci découlent du programme de travail qui s'impose à elles aux termes du document stratégique en vigueur, d'autre part elles sont discutées et*

*finalement arbitrées par la direction générale en cohérence avec les orientations de l'établissement et ses contraintes en matière d'effectifs.*

*Enfin, il doit être souligné, comme cela apparaît dans le développement qui précède, que l'IGN s'est bien mis en situation, en 2006, de renouveler pour la période 2007-2011 son contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat et que, celui-ci n'ayant pu être signé, il a pris l'initiative d'y substituer un programme de développement de façon à disposer d'un instrument de pilotage. C'est ce programme qu'il applique actuellement dans l'attente de la conclusion d'un nouveau contrat.*

*A ce propos, lorsque la Cour indique qu'en l'absence d'un nouveau contrat d'objectifs pour la période 2007-2010, le projet d'entreprise manque de traduction concrète, notamment financière, et n'est dès lors que peu opérationnel, elle méconnaît que le programme de développement 2008-2011 a été explicitement chiffré, ce qui a d'ailleurs représenté un travail important pour la direction de la maîtrise d'ouvrage déléguée du service public, la direction commerciale et le contrôle de gestion. Ce travail est en outre utilisé pour assurer le suivi de la réalisation des objectifs du programme 159 Information géographique du budget de l'Etat. Comme tous les chiffrages à moyen terme, il est sans doute imparfait, mais l'exercice a été mené et a montré la cohérence et la faisabilité du programme. Si les chiffres n'ont pas été diffusés car le contrat d'objectifs et de moyens n'a finalement pas été signé, les tutelles en ont eu connaissance.*

*Au-delà des appréciations qu'elle porte sur la stratégie et les outils de gestion, la Cour formule des critiques plus ponctuelles auxquelles il est répondu ci-après.*

### **Effectifs**

*Etant rappelé que depuis 2002 le volume d'activité de l'Institut a sensiblement augmenté, l'évolution de ses effectifs sur la période récente et celle à venir est la suivante.*

*En 2007 et 2008, la diminution annuelle moyenne aura été de 29 personnes : en 2007, pour un objectif initial de diminution de 10 des effectifs permanents, la baisse a été de 35 ; en 2008, pour un objectif initial de diminution de 15 fixé dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de moyens, la baisse atteindra en réalité 23.*

*Pour 2009, 2010 et 2011, l'établissement appliquera la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Les prévisions de départ s'élevant respectivement à 60, 57 et 47, les effectifs permanents s'établiront à 1688, 1660 et 1637 à ces échéances.*

### **Politique commerciale**

*La Cour reproche notamment à l'établissement une absence de réelle gestion commerciale qui se traduit par des déficits d'exploitation des points de vente au public pesant sur son résultat global.*

*Sur les 15 points de vente tenus directement par l'IGN en 2004, 7 ont été fermés. Parallèlement, l'effort a été porté sur les ventes en ligne. Le site ign.fr vient d'être réaménagé pour soutenir cette orientation. Cette politique de fermeture des points de vente déficitaires est menée en concertation avec les personnels concernés et en tenant compte des possibilités de réaffectation des agents. Elle sera poursuivie de façon déterminée.*

*La Cour estime également que l'Institut, en commercialisant sa propre gamme de navigateurs GPS personnels Evadéo, s'est lancé dans une diversification hasardeuse et mal maîtrisée.*

*L'opération a été conduite avec un budget limité, engagé progressivement. Ramené aux seules dépenses supplémentaires et directes, le résultat est proche de zéro. Il en sera de même en 2008. Une revue de projet sera réalisée au printemps 2009 qui permettra de définir la suite à lui donner, sans exclure aucune hypothèse. On peut cependant considérer que son bilan est positif. Il a fait naître un marché nouveau, celui des GPS mixtes route et randonnée, qui consomme des cartes numériques au 1 : 25 000 représentant pour l'IGN un chiffre d'affaires qui a atteint, dès la première année, le tiers des redevances de droit d'auteur perçues sur l'édition papier. D'autres éditeurs de GPS investissent maintenant sur ce marché, ce qui devrait induire un doublement des téléchargements de cartes de l'Institut. Enfin, la commercialisation de la gamme Evadéo a d'ores et déjà contribué très positivement à l'image et à la notoriété de l'IGN.*

### **Gestion immobilière**

*La Cour mentionne que le parc immobilier de l'IGN est très dispersé géographiquement puisqu'il comprend 20 implantations. Si le nombre de ces implantations peut paraître élevé et que leur répartition peut sans doute être optimisée comme indiqué précédemment à propos des points de vente, le maintien d'une implantation territorialisée est nécessaire pour la réalisation de certaines tâches de production, notamment les mises à jour, et pour fournir un appui à la clientèle professionnelle, en particulier celle, importante, des collectivités territoriales.*

*S'agissant de la gestion de ces biens immobiliers, outre les points de vente déjà évoqués, le lancement de la construction du nouveau siège de l'Institut à Saint-Mandé, commun avec celui de Météo France, marque l'engagement d'une vaste opération de réaménagement du site historique de l'IGN visant à optimiser sa gestion et son fonctionnement tout en libérant, en vue de sa cession, la moitié de la surface de terrain qu'il occupe actuellement.*

*Pour ce qui concerne l'imprimerie, sur la localisation de laquelle la Cour s'interroge, sa présence à Saint-Mandé assure un contact étroit avec le service de cartographie, ce qui permet, compte tenu des allers-retours nombreux entre ces deux entités, de maximiser la réactivité et ainsi de réduire les délais. La surface mentionnée est occupée par le service de photogravure et d'impression et non par l'imprimerie seule, laquelle n'utilise que 1167 m<sup>2</sup>. Cette surface est en outre située pour moitié en sous-sol. Enfin, la modernisation de la chaîne graphique va réduire encore l'espace occupé.*

#### **Sous-traitance**

*La Cour reproche à l'établissement de n'avoir mené aucune réflexion sur la situation, qu'elle considère paradoxale, consistant à ce que la constitution de bases de données subventionnées par l'Etat et dont la réalisation a été pour partie confiée, après appel d'offres, à des entreprises privées, aboutisse, du fait de la sous-traitance pratiquée par ces entreprises, à des productions délocalisées dans des pays à bas coût de main d'œuvre.*

*L'Institut s'est interrogé sur cette question. Cependant, sauf à renoncer à confier au secteur privé une partie des travaux qu'il doit réaliser, hypothèse que la Cour n'envisage pas elle-même puisque l'un des scénarios qu'elle évoque comme possibles pour le positionnement futur de l'établissement serait que l'IGN cesse toute activité de production, les moyens d'éviter de telles délocalisations ne semblent pas exister.*

#### **Prises de vues aériennes**

*L'IGN a poursuivi sa politique de réduction de la masse salariale consacrée à cette activité. Il ne reste plus au service des activités aériennes au 1<sup>er</sup> octobre 2008 que quatre agents sur un statut public dérivé de celui des pilotes d'Air France. Un pilote a été embauché sur contrat à durée déterminée et le poste de photographe navigant est occupé par une jeune technicienne géomètre.*

*La décision prise récemment d'améliorer la précision de la composante altimétrique du référentiel à grande échelle sur l'ensemble du territoire, et en particulier sur les zones à enjeux comme le littoral et les zones inondables, au moyen de prises de vues d'hiver et d'acquisitions de données grâce à un LIDAR embarqué, devrait augmenter sensiblement dès 2009 le taux d'utilisation des avions.*

*Par ailleurs, si, comme cela a déjà été développé dans la présente réponse, l'IGN est très impliqué dans l'utilisation des images satellite actuelles et dans la réalisation de tests et d'expertises portant sur celles à plus haute résolution attendues des futurs satellites en cours de mise au point, on peut affirmer aujourd'hui que ce n'est pas à moyen terme que le recueil systématique par photos aériennes pourra être remplacé par l'imagerie satellitaire. Ce d'autant plus que la demande des utilisateurs s'oriente clairement vers des résolutions inférieure à 30 cm. En outre, ce basculement nécessiterait d'avoir recours à des systèmes aujourd'hui exclusivement réservés au renseignement militaire et supposerait qu'ils soient cinq à dix fois plus nombreux que ce qui est actuellement planifié mondialement à l'horizon 2015. L'échéance d'une telle substitution est donc sensiblement plus lointaine.*

*L'IGN poursuivra l'optimisation du dimensionnement et de l'utilisation de son équipement aérien en fonction du contexte technologique qu'il suit attentivement. Il n'a pas commis d'erreur stratégique jusqu'à présent en conservant la maîtrise de cet outil, qui lui confère par ailleurs une souplesse appréciable pour conduire ses travaux de recherche et développement sur toute la chaîne de l'acquisition et de l'exploitation des images, jusqu'à la constitution des bases de données.*

#### **Gestion de la participation dans la société NAVTEQ**

*Deux points méritent d'être soulignés.*

*Le premier est que la participation très minime que l'IGN détenait depuis 1992 dans une société néerlandaise, ensuite devenue l'actuelle société NAVTEQ, n'a jamais été constituée à des fins financières. Elle était destinée à conforter un partenariat industriel et des échanges commerciaux sur le marché naissant du guidage électronique au moyen de cartes numériques navigables.*

*Le deuxième est que si l'établissement a certes commis une erreur d'appréciation du montant de cette participation, il a pris toutes les dispositions nécessaires pour préserver ses intérêts et valoriser au mieux cet actif entre 2005 et 2008. Pour cela, il s'est notamment attaché les services d'une banque conseil et d'un cabinet d'avocats spécialisé. Il a également mis en place une garantie de change qui s'est révélée particulièrement opportune.*

*Finalement, comme la Cour l'indique, la cession de cette participation dans le cadre de l'opération de fusion acquisition de NAVTEQ par NOKIA, qui se serait de toutes les façons imposée à l'IGN compte tenu de sa position d'actionnaire très minoritaire, s'est traduite par une plus-value appréciable puisque l'établissement a retiré 26 M€ d'un investissement cumulé de 2,3 M€ en 1993.*

---

# **L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale**

---

## **PRESENTATION**

---

*En 2006, 27.404 parents français disposaient d'un agrément en vue de l'adoption, délivré par l'autorité compétente, le président du conseil général de leur département de résidence. La faiblesse du nombre des adoptions nationales (environ 1.000 par an) conduit les familles à se tourner vers l'adoption internationale qui représente plus des trois quarts des quatre mille adoptions annuelles réalisées. En 2007, 38% seulement de ces adoptions internationales concernaient des Etats d'origine adhérents à la convention de La Haye.*

*Ratifiée par la France le 30 juin 1998, cette convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale a pour objet "d'établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant"<sup>74</sup> ; elle privilégie le recours à l'adoption nationale et impose la création, dans chaque Etat, d'une Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI) responsable du respect des procédures. Elle exige des Etats d'accueil de veiller à l'éthique des adoptions dans les Etats d'origine qui ne l'ont pas ratifiée ; elle impose le recours à des intermédiaires habilités, les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) et encourage à renoncer aux démarches individuelles.*

*Aujourd'hui, alors que le nombre de parents désirant adopter un enfant est en augmentation, le nombre d'enfants adoptables décroît, du fait de la priorité affichée par de nombreux pays d'origine à leur propre système d'adoption nationale.*

---

74) Convention de La Haye, article 1.

*Dans ce contexte, il appartient à l'Etat de mettre en œuvre, dans le cadre fixé par la convention de La Haye, les institutions et les procédures de nature à garantir que le consentement des parents, lorsque l'enfant en a encore, est libre et éclairé, que celui-ci est adoptable, en veillant à la transparence de transactions financières justifiées, et que les familles soient accompagnées dans cette démarche longue et souvent complexe, afin que l'adoption soit la plus heureuse possible.*

*La majorité (62%) de ces adoptions internationales est désormais réalisée dans notre pays par l'intermédiaire des OAA, essentiellement des associations (1.322 adoptions en 2007, soit 42% du total des adoptions internationales) ainsi que de l'Agence française de l'adoption (AFA) (602 adoptions soit 19%), OAA ayant forme de groupement d'intérêt public (GIP).*

*Au moment où les pouvoirs publics s'interrogent sur le fonctionnement du dispositif et sur sa capacité à répondre aux engagements internationaux de la France comme aux attentes des parents, la Cour a examiné le fonctionnement de l'AFA, de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (ACAI) et de quatre OAA (Médecins du Monde, Les Amis des enfants du Monde, Les Enfants Reine de Miséricorde et Enfance Avenir) qui ont réalisé, en 2007, 432 des 1.322 adoptions effectuées par l'intermédiaire d'OAA associatifs.*

## **I - Un ensemble hétérogène**

### **A - 42 OAA de statut associatif**

Prévu par la convention de La Haye, l'organisme autorisé pour l'adoption concourt à "faciliter, suivre et activer les procédures en vue de l'adoption [...] promouvoir le développement de services de conseils pour l'adoption et pour le suivi de l'adoption"<sup>75</sup>. Organisme sans but lucratif placé sous le contrôle de l'Etat membre par l'intermédiaire de son autorité centrale, il doit être habilité. En France, la procédure requiert préalablement l'autorisation du président du conseil général du département siège de l'association, suivi de déclarations auprès des services de chacun des départements dans lequel l'organisme fonctionne ; le ministère des affaires étrangères et européennes délivre ensuite une habilitation - sans limitation de durée -<sup>76</sup> pour chaque Etat d'origine où l'OAA souhaite

---

75) Convention de La Haye, article 9.

76) L'article R.225-38 du Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit un retrait d'habilitation par le ministre des affaires étrangères dans différentes situations, dont en particulier « si l'organisme n'a pas réalisé d'adoption dans le pays concerné pendant une durée de 3 ans ».

intervenir. Il appartient enfin à chaque Etat d'origine d'accréditer ou non l'OAA. Ainsi, Médecins du Monde se trouve-t-il habilité mais non accrédité en Russie, Enfance Avenir, habilité mais non accrédité en Ethiopie. Ces procédures successives d'agrément n'ont pas été utilisées pour structurer le secteur. Les 42 OAA français, d'une taille souvent réduite, reposent essentiellement sur le bénévolat et sont généralement implantés dans un petit nombre de pays, voire dans un seul. Ainsi, les Amis des Enfants du Monde interviennent-ils essentiellement en Ethiopie, marginalement aux Philippines et en Haïti, les Enfants Reine de Miséricorde à 90% en Ethiopie et pour 10% au Burkina Faso, Enfance Avenir en Russie et au Vietnam, subsidiairement à Madagascar. La plupart des OAA réalisent en moyenne peu d'adoptions : moins de 20 dans l'année 2007 pour la moitié d'entre eux. Quatre seulement ont atteint ou presque atteint la centaine d'adoptions, dont les Amis des Enfants du Monde et Médecins du Monde qui, avec 212 adoptions, est le premier des OAA français ; 18 organismes effectuaient 20 adoptions ou plus, 10 en réalisaient moins d'une dizaine, et certains aucune.

Dans ces conditions, la présence française s'est concentrée dans quelques pays d'origine, l'Ethiopie, le Vietnam, Haïti et la Russie, qui n'ont pas ratifié la convention de La Haye, ainsi que la Chine et la Colombie, où la convention est valide. Deuxième pays d'accueil, en 2003 après les Etats-Unis, la France est devenue en 2007 le quatrième, après l'Espagne et l'Italie, pays qui ne comptent respectivement que 5 et 3 organismes autorisés pour l'adoption.

## **B - Le positionnement de l'AFA**

Les parents postulants souhaitant adopter un enfant étranger sont tributaires des habilitations et accréditations dont disposent les OAA présents dans leur département de résidence<sup>77</sup>. Dans un souci de simplification de ce dispositif, la loi 2005-744 du 4 juillet 2005 portant réforme de l'adoption a créé l'*Agence française de l'adoption*, groupement d'intérêt public associant l'Etat et tous les conseils généraux. L'AFA exerce les missions d'un OAA sur l'ensemble du territoire national et a vocation à être accréditée dans tous les Etats parties à la convention de La Haye.

Largement dotée par l'Etat (4 millions d'euros), l'AFA bénéficie également du soutien de l'ensemble des conseils généraux, membres de droit du GIP, qui mettent à sa disposition des correspondants départementaux ; il faut noter qu'à ce jour, certains conseils généraux n'ont

---

77) Ainsi, des parents candidats à l'adoption s'installant dans un département différent de celui dans lequel ils ont constitué un dossier via un OAA autorisé devront-ils chercher un nouvel OAA autorisé pour y déposer un nouveau dossier.



pas encore désigné de correspondants. Sa création a été parfois mal comprise des OAA qui, pour leur part, ont un faible accès aux subventions publiques (130.700 € en 2007 pour 28 OAA bénéficiaires). De fait, si l'AFA a pu faciliter les démarches des futurs adoptants, elle n'a pas remédié aux insuffisances du réseau français à l'étranger. Ainsi elle est présente au Vietnam où le nombre d'OAA français paraît suffisant au regard du potentiel d'adoptions et n'a prévu que récemment de développer une implantation en Inde. Par ailleurs, l'AFA, qui a repris une partie des dossiers non traités antérieurement à sa création et transmis par la mission de l'adoption internationale (MAI) du ministère des affaires étrangères, a réalisé, en 2007, 19 % des adoptions internationales pour sa première année d'activité pleine.

### **C - L'effacement de l'Autorité centrale**

L'Autorité centrale n'a pu jouer le rôle que le décret 2006-1128 du 8 septembre 2006 lui confiait en matière de structuration du réseau, de soutien aux OAA, d'aide à leur coordination et à leur contrôle. Conçue non comme une agence ou une direction d'administration centrale mais comme une instance non permanente, elle est présidée par un président de conseil général et comprend des représentants des ministères des affaires étrangères, de la justice et de la famille ainsi que des conseils généraux.

Elle s'est peu réunie, n'a pas rendu son rapport d'activité règlementaire trois années consécutives (2005, 2006 et 2007) et n'a pas participé à des rencontres internationales des autorités centrales (européennes à Riga en 2007 ou internationales à Delhi la même année). Il est vrai que le budget dévolu à son secrétariat général (SGAI), reconduit à hauteur de 400 000 € ne comptait que 19 700 euros affectés aux déplacements, tandis que l'AFA disposait, pour le même exercice et pour les mêmes frais de déplacement, de 270 000 euros.

De plus, le secrétariat général a vu ses moyens considérablement réduits lors de la création de l'AFA. De 2005 à 2007, ses effectifs sont passés de 24 à 15 agents. Or, une douzaine d'entre eux, soit la quasi-totalité, est constamment mobilisée par l'examen des autorisations de délivrance des visas long séjour adoption, demandées en urgence par les services consulaires et dont la possession est nécessaire à l'entrée sur le territoire français des enfants adoptés. Le manque de personnel, notamment d'encadrement, n'a pas permis au secrétariat général d'épauler l'Autorité de façon satisfaisante.

Le rattachement annoncé de l'Autorité centrale au ministère des affaires étrangères, sous la forme d'un service dirigé par l'ambassadeur en charge de l'adoption internationale (nommé par un décret du 27 juin 2008), devra lui permettre d'exercer pleinement ses missions, ce qui n'a pas été le cas durant la période examinée par la Cour.

## II - Des pratiques très diversifiées

### A - Dans les relations avec les parents

Nonobstant la diminution du nombre d'enfants adoptables, les OAA français sont confrontés à une demande très supérieure à leurs capacités et ce, indépendamment de leur taille. L'OAA *Enfance Avenir* qui estime disposer des moyens de réaliser 50 adoptions annuelles a reçu, en 2007, 1 203 courriers ; *Médecins du Monde*, le plus important des OAA français, en a enregistré environ 3.000. Pour les associations, la sélection des dossiers constitue donc une étape essentielle. La légitimité de cette sélection s'appuie sur des dispositions réglementaires visant "*ses capacités de fonctionnement et les conditions requises dans les pays dans lesquels il est habilité*"<sup>78</sup>, mais les critères effectivement mis en œuvre peuvent également résulter d'options propres à l'OAA. Les Enfants Reine de Miséricorde, OAA bien établi en Ethiopie et largement composé de parents y ayant adopté, donnent suite à 10 % des 1 500 demandes reçues chaque année. Les familles sélectionnées reçoivent un questionnaire qui leur demande de se positionner vis-à-vis de l'engagement catholique de l'organisme. Près de la moitié des enfants adoptés par l'intermédiaire de l'association est composée des fratries de deux ou trois enfants. *Enfance Avenir*, pour sa part, privilégie les démarches fondées sur le désir raisonné d'enfant par rapport à des motivations à caractère humanitaire.

La commission nationale des *Amis des Enfants du Monde*, quant à elle, examine une centaine de dossiers par an<sup>79</sup>, l'instruction des 1.500 demandes initiales, environ<sup>80</sup>, étant confiée contradictoirement à deux couples de bénévoles, délégués départementaux ayant reçu la formation prévue par les textes réglementaires<sup>81</sup> ; la proportion des demandes acceptées s'avère ainsi, en moyenne, de l'ordre de 8 à 10 %. *Médecins du Monde*, de son côté, a développé une procédure d'autant plus

---

78) Code de l'action sociale et des familles, article R 225-41.

79) 106 en 2005, 143 en 2006 et 90 en 2007

80) L'OAA ne centralise pas l'information : le nombre de demandes initiales n'est connu que dans chaque délégation départementale.

81) Décret 2002-575 du 18 avril 2002, articles 27, 32 et 34.

professionnalisée que l'association propose à l'adoption, de façon croissante, des enfants connaissant des handicaps ou des problèmes de santé. Sur les trois dernières années, la proportion des enfants adoptés présentant des "besoins spéciaux" est ainsi passée de 9,8 % en 2005 à 16 % en 2007. Un comité d'éthique interne travaille à rendre plus objectifs les critères de sélection. Les dossiers des adoptants sont examinés par deux commissions et des entretiens préalables avec des psychologues et des professionnels de l'adoption sont organisés. Les dossiers admis à passer devant la "commission définitive" ne représentent que 17 % des lettres de candidature reçues par l'organisme ; 16% d'entre eux y sont refusés ; le taux global d'acceptation est ainsi de 14% des demandes.

*Enfance Avenir*, qui suit une procédure comparable, fait état d'un taux inférieur, d'environ 10 %<sup>82</sup>. Après une première acceptation, l'OAA impose en effet un délai de réflexion de l'ordre de six mois qui aboutit à un taux d'abandon de 45 % des demandes initiales ; en outre, l'examen des dossiers met en évidence le poids des demandes irrecevables, au regard de la législation française (6 %) ou des dispositions des Etats d'origine (13 %). Ces derniers, en effet, imposent parfois des conditions tenant à l'âge ou à la situation matrimoniale et financière des parents postulants.

Au regard du fonctionnement des OAA associatifs, l'AFA peut apparaître comme un recours. Même si elle tient compte des critères, par exemple d'âge ou de revenu, exigés par les pays d'adoption, et si elle a dû mettre en place des critères plus ou moins bien acceptés par les adoptants (tirage au sort, ordre d'arrivée...) pour classer les dossiers, l'agence ne pratique aucune sélection et enregistre tous les dossiers qui lui sont adressés pour les transmettre aux autorités des Etats d'origine si elle estime le document complet. Le délai moyen de constitution de dossier constaté par la Cour, tous pays d'origine confondus, est de quatre mois, soit une durée équivalente à celle observée à *Enfance Avenir*, pour les dossiers, complexes, en direction de la Russie. En outre, le service rendu aux parents diffère puisque les OAA associatifs, au contraire de l'AFA, se chargent des opérations à l'étranger, notamment des traductions assermentées et épaulent généralement les parents dans les nombreuses démarches administratives nécessaires.

La divergence des pratiques s'affirme également en matière de mise en relation des parents et de l'enfant adoptable. La Cour, qui a examiné à l'AFA des dossiers individuels et la base informatique de

---

82) Année de référence : 2006. 1.065 demandes reçues par *Enfance Avenir* et 102 conventions signées.

gestion, constate une disparité du traitement et du suivi selon les zones géographiques. La surveillance de la durée de validité des documents, dont l'agrément des postulants, n'est pas systématiquement assurée ; l'information des parents pendant cette période cruciale, dont la durée varie selon les destinations<sup>83</sup>, semble insuffisante. Dans la perspective d'une gestion de masse des dossiers, l'AFA devra harmoniser et moderniser ses procédures.

Autorisés par la réglementation à refuser des demandes en raison de l'insuffisance de leurs moyens, certains OAA associatifs, parmi les plus professionnalisés, semblent mieux à même d'assurer un suivi personnalisé. Le délai moyen d'apparement, entre la signature de la convention de mise en relation et la première présentation de l'enfant n'en est pas modifié<sup>84</sup>, mais l'accompagnement des postulants, en amont, facilite la réussite de l'adoption ; le nombre de parents refusant l'enfant, est marginal à *Enfance Avenir* puisque seulement 6 % des enfants russes proposés n'ont pas été acceptés par les adoptants.

## B - Dans les contributions financières

L'habilitation des OAA pour un Etat d'origine s'accompagne de l'approbation par le MAEE du "décompte des frais" que l'association sera autorisée à demander aux parents. Les montants, très variables selon les OAA (de 2.929 € à 8.861 € pour les OAA habilités en Colombie, de 3.999 € à 6.929 € en Ethiopie) mais aussi selon les Etats d'origine envisagés (en 2007, de 3.030 € pour le Brésil à 6.849 € pour Haïti avec *Médecins du Monde*) sont difficilement comparables, en l'absence d'une analyse détaillée des prestations. Au surplus, les décomptes ne comportent jamais le coût des voyages et des séjours sur place, pourtant inévitables, puisque la présence des parents est exigée par les autorités locales. En Russie, par exemple, selon l'information donnée par *Enfance Avenir* aux postulants, ces frais font doubler le montant initial, arrêté à 8.578 €(hors Moscou). L'absence de prise en compte de ces éléments, en partie à la discrétion des familles, se comprend mais rend difficile la comparaison entre OAA, certains assurant de fait ce dernier service, pour un coût supplémentaire. Ainsi, *Les Enfants Reine de Miséricorde* qui disposent d'infrastructures sur place, se chargent-ils des voyages et séjours en Ethiopie contre le versement forfaitaire de 1 468 € pour un accompagnant d'un enfant de moins de deux ans.

---

83) six mois à un an pour le Mali, trois à quatre ans pour la Lettonie.

84) Environ 18 mois pour la Russie à *Enfance Avenir*; du même ordre à *Médecins du monde* pour Haïti et le Vietnam mais de 3 à 4 ans pour la Chine et la Colombie.

La structure du décompte officiel est fixée par les pouvoirs publics et distingue trois parts, la première relative à la contribution des familles au fonctionnement général de l'association, la deuxième représentative des frais de constitution du dossier et la troisième des procédures locales. Cette dernière fraction fait l'objet de dépenses sur place, notamment en matière de frais de justice ou de visas ; elle est généralement effectuée par l'intermédiaire des représentants locaux de l'OAA. Parfois soumise à l'audit légal des autorités locales (Russie), la comptabilité des bureaux étrangers des OAA n'est pas pour autant reprise dans les comptes que la Cour a examinés<sup>85</sup>, à l'exception de ceux des *Enfants Reine de Miséricorde* qui enregistrent en charge les versements à ses correspondants locaux ; cette partie du décompte est donc autorisée sur la seule base des budgets prévisionnels annoncés, divisés par un nombre forfaitaire de dossiers à instruire annuellement. La participation aux frais de fonctionnement de l'organisme en France, est autorisée sur la même base ; pour deux OAA, *Médecins du Monde* et *Enfance Avenir*, elle paraît inférieure aux coûts effectifs. D'autres décomptes, comme ceux des *Amis des Enfants du Monde*, suivent une logique différente puisque l'OAA, avec l'accord du SGAI, procède à la mutualisation des coûts, pour tous les Etats d'origine, très différents, où elle intervient (Ethiopie, Haïti, Philippines et Corée).

Les comptes de l'Agence française de l'adoption ne fournissent pas de références : son fonctionnement est en effet assuré par les subventions publiques ; elle ne demande pas de participation aux postulants (hormis le remboursement des frais d'envoi et de traduction du dossier) et ne se charge pas de leur accompagnement sur place non plus que de la bonne fin des procédures locales. En 2008, l'Agence rémunère neuf correspondants locaux à l'étranger (CLE) présents dans six pays<sup>86</sup> ; en Russie, il existe également des correspondants appelés coordinateurs régionaux<sup>87</sup>, non rémunérés par l'Agence, qui proposent aux candidats à l'adoption, dans le cadre d'un contrat-type, des prestations dont le coût est pris en charge par ces derniers. En règle générale, les candidats à l'adoption qui ont choisi l'AFA doivent ainsi faire face seuls aux diversités des situations et des intermédiaires, dans des pays dont ils ne maîtrisent généralement ni la langue ni la réglementation. L'AFA, qui estime ne pas disposer des moyens nécessaires pour assurer cet

---

85) Médecins du Monde qui utilise ses représentations à l'étranger reprend les dépenses en cause dans la comptabilité générale de ses bureaux mais sans qu'il soit possible d'isoler ce qui relève de l'adoption internationale.

86) Brésil, Colombie, Madagascar, Népal, Russie et Vietnam.

87) Ces coordinateurs régionaux sont tenus d'adhérer à une charte de bonnes pratiques et les parents adoptants doivent adresser à l'Agence copie des contrats passés avec le coordonnateur.

accompagnement financier (« ses correspondant locaux n'étant pas systématiquement en mesure de répondre aux nécessités administratives d'un opérateur français »), envisage de collecter des données à ce sujet mais n'a pas encore mis en œuvre le principe du questionnaire rétroactif "qualité et coût", pourtant en vigueur dans plusieurs OAA, afin d'actualiser en permanence l'information délivrée.

### **C - Dans l'organisation dans le pays d'origine**

Les écarts observés dans le montant des décomptes de frais demandés aux parents s'expliquent, en partie, par la nature des services proposés sur place. L'accompagnement personnalisé que propose *Enfance Avenir* en Russie s'appuie ainsi sur un bureau moscovite dont le coût est supérieur à la participation demandée aux parents pour le fonctionnement de l'association en France (2 825 € contre 2 294 €). Il n'est toutefois pas certain que le recours à des structures plus légères garantisse aux parents un moindre coût final ou un meilleur service.

Le fonctionnement à l'étranger de certains OAA qui font appel à des structures complexes, liées les unes aux autres pose question. La Cour note qu'en Ethiopie, les *Amis des Enfants du Monde* ont longtemps agi exclusivement par l'intermédiaire de *SOS Enfants d'Ethiopie - Les Enfants du Toukoul*. Les *Enfants Reine de Miséricorde*, quant à eux, interviennent par le biais de deux associations de droit éthiopien, *Bethe Hisanat Mahiber* et *The Children of Queen Mercy*. Quant à l'*AFA*, qui a dû licencier la première personne qu'elle avait recrutée pour la représenter à Moscou, elle procède actuellement au recrutement de correspondants adjoints dans les régions, notamment sibériennes, où elle est accréditée ; elle verse une rémunération en contrepartie de chaque adoption, en fonction des frais engagés présentés, sans que les modalités de son contrôle n'apparaissent clairement.

Pour les OAA associatifs, le respect des exigences croissantes des Etats d'origine quant au suivi, en France, des enfants adoptés revêt une importance particulière : le respect des dates, la qualité des informations retransmises intéressent l'image de l'organisme, au plan local et conditionnent, de fait, l'accès aux adoptions futures. Au-delà des obligations contractées vis-à-vis de l'Etat d'origine, ces OAA prennent des initiatives visant à maintenir le lien avec les familles adoptantes. Ainsi, *Les Enfants de Reine de miséricorde* organisent-ils une session annuelle de deux jours, réunissant les familles adoptives ; tous les deux ans, un voyage de retour en Ethiopie est proposé, à l'intention des jeunes adolescents originaires de ce pays. Pour le suivi contractuel des enfants adoptés par son intermédiaire, l'*AFA*, outre ses propres relances adressées

aux familles n'ayant pas tenu leurs engagements, fait avant tout appel à ses correspondants départementaux, bien que certains conseils généraux n'aient pas encore procédé à leur désignation.

### **III - Une coordination à renforcer**

#### **A - Des moyens dispersés**

Le défaut de coordination de l'action française à l'étranger, voire la concurrence entre les OAA, se manifeste dans la démultiplication des contacts avec les autorités compétentes des Etats d'origine et l'éparpillement des interventions. La modicité des subventions consenties, - 3,5% du budget de fonctionnement de *Médecins du Monde - adoptions*, par exemple, moins de 1% de celui des *Enfants Reine de Miséricorde* - et les dispositions du décret du 18 avril 2002 qui subordonne la contribution des postulants à l'acceptation de leur dossier, font que ces coûts sont, de fait, financés par les parents adoptants, à travers le décompte des frais. Dans ces conditions, la situation financière de certains OAA paraît fragile : *Enfance Avenir* est déficitaire pour les trois exercices contrôlés par la Cour et l'équilibre de la branche adoption de *Médecins du Monde* semble en partie tenir à la mutualisation des coûts entre cette branche et les autres activités de l'association, notamment financées par le recours à la générosité publique. La situation est préoccupante car les possibilités d'adoption que les OAA peuvent offrir aux postulants sont fonction du contrôle de leur représentation sur place et de la qualité des relations que l'association française peut nouer avec les interlocuteurs compétents des administrations des Etats d'origine.

#### **B - Des synergies à développer**

Si, par le passé, des parents adoptants ayant noué des liens particuliers avec un pays pouvaient aider d'autres parents à y adopter à leur tour, l'évolution juridique et diplomatique de l'adoption internationale modifie la situation. La présence d'OAA étrangers, fortement structurés, fragilise la place des petites associations françaises ; le recul de la position de la France le traduit. La croissance des demandes des parents et les conditions d'adoptabilité posées par certains pays nécessitent, en outre, une rigueur accrue dans la gestion des dossiers et demandent un accompagnement constant des parents. D'importants moyens, notamment au plan local, deviennent ainsi indispensables ; à cet égard, l'expérience de mutualisation actuellement en cours à Madagascar est à encourager.

Ce contexte rend nécessaire une professionnalisation des OAA qui s'avère délicate en dessous d'un certain seuil d'activité et de moyens.

### **C - Le lien avec les actions humanitaires**

Dans le cadre de la mise en place de la convention de La Haye, ou en dehors de celle-ci pour les Etats non signataires, les Etats d'origine des enfants adoptables souhaitent de plus en plus fréquemment que l'adoption internationale permette d'améliorer le cadre de vie et le fonctionnement des orphelinats locaux ou de l'aide à l'enfance en difficulté. En parallèle à leur activité d'adoption, les OAA sont ainsi amenés à conduire une politique d'action humanitaire et, par exemple, concluent des conventions d'aide avec les autorités régionales concernées.

Il s'agit là d'une dimension nouvelle pour des OAA comme *Enfance Avenir* qui s'est, dès l'origine, construit pour l'adoption et a dû ultérieurement créer une association spécialisée qui recueille et emploie les dons humanitaires. Les *Amis des Enfants du Monde*, à l'inverse, sont nés d'actions de parrainage, évoluant vers l'adoption et font reposer une large part de leur activité sur les liens étroits qu'ils entretiennent avec des institutions locales. Les *Enfants de Reine de Miséricorde* ont développé, dès l'origine, des actions humanitaires liées aux activités d'adoption, à travers l'association jumelle *Les Amis de Reine de Miséricorde*. La séparation des deux volets n'est pas toujours assurée de manière satisfaisante, y compris pour une association comme *Médecins du Monde*.

Si la signature d'accords bilatéraux de coopération entre la France et les Etats d'origine intéressés a pu encadrer le dispositif, le développement insuffisamment maîtrisé de partenariats locaux peut toutefois, à terme, placer la France dans une position qui n'est pas la sienne<sup>88</sup>. Il appartiendrait à l'Autorité centrale d'élaborer, en la matière, une doctrine et des recommandations fortes, respectueuses des dispositions de la convention de La Haye, notamment de l'indépendance des représentants locaux des OAA à l'égard des orphelinats. Le maintien d'actions humanitaires spécifiques, si le principe en était conservé, gagnerait en outre à être entouré de garanties. Dans cette optique, la création d'un fonds public spécifique, s'interposant entre chaque OAA française et les autorités locales, pourrait s'avérer utile, si la gestion en était confiée à l'*Autorité centrale*.

---

88) Certains Etats d'accueil ont déjà été conduits, face à des parrainages soulevant des difficultés éthiques, à renoncer à toute intervention.



---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La situation des OAA en France est caractérisée par un grand émiettement. La création d'un organisme autorisé de droit public aurait dû s'accompagner d'une modernisation de l'ensemble des opérateurs.*

*Or, la Cour a constaté l'insuffisance de pilotage du dispositif français de l'adoption internationale et la disparité du service rendu comme des coûts affichés. Afin de mieux garantir, conformément aux engagements résultant de la ratification de la convention de La Haye, la protection des enfants et la sécurité des procédures et d'éviter ainsi d'éventuelles dérives éthiques ou financières, la Cour recommande :*

*1) la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine ;*

*2) la mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption, autorisant la comparaison des prestations et intégrant la comptabilité des opérations réalisées à l'étranger ;*

*3) la conclusion, dans les meilleurs délais, d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'AFA assortie d'indicateurs de performance ;*

*4) le renforcement du contrôle sur place des correspondants locaux et de l'activité des OAA par le moyen des postes consulaires, notamment dans les Etats d'origine où la France est peu présente, afin de garantir la qualité du recrutement et la transparence des modalités de rémunération de ces correspondants ;*

*5) le lancement d'une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES**

*Vous trouverez ci-après les éléments de réponse que les recommandations, figurant dans l'insertion de la Cour des comptes « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », appellent de ma part.*

« La mutualisation des moyens des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine. »

*Pour 2009, le Secrétariat général de l'Autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) a prévu, dans le cadre de la mise en œuvre du rapport Colombani, que le principe de l'attribution et le montant des subventions aux organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) prendrait en compte les projets mutualisés que ceux-ci mettront en place : conventions entre organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) autour d'un projet commun – financement mutualisé de correspondants locaux et de programmes de formation communs.*

*La limitation de la durée de l'habilitation de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA) pour chaque pays d'origine ne figure pas dans les textes réglementaires ; il est toutefois prévu que l'absence d'activité en matière d'adoption pendant trois années consécutives pourra entraîner un retrait d'habilitation. En 2008, trois organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) (Diaphanie, Païdia et de Pauline à Anaëlle) se sont vus retirer leur habilitation pour respectivement le Brésil, la Biélorussie et l'Ukraine. En 2009, sur la base d'un manque flagrant d'activité, les organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) Ayuda, La Cause et Edelweiss-Accueil feront très probablement l'objet d'un retrait d'habilitation sur plusieurs pays. Au-delà de cette procédure, il est effectivement possible d'envisager un changement de la réglementation en imposant une habilitation, par exemple d'une durée de trois ans, éventuellement renouvelable au vu du bilan des activités de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA).*

« La mise au point d'un véritable compte-type des frais d'adoption, autorisant la comparaison des prestations et intégrant la comptabilité des opérations réalisées à l'étranger. »

*L'arrêté du 23 octobre 2002 fixe un modèle de décompte des sommes demandées par les organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) aux candidats à l'adoption. Ce décompte type mentionne notamment la participation aux frais de fonctionnement de l'organisme français autorisé pour l'adoption internationale (OAA), les frais de dossier, les frais de procédure locale, la participation à l'entretien de*

*l'enfant à l'orphelinat. Depuis plusieurs années, le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) s'est efforcé d'obtenir des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) agissant dans un même pays une harmonisation du décompte de frais afin d'éviter des écarts de coûts trop importants. Toutefois, cette procédure ne rend pas compte du total des dépenses effectuées par chaque famille (voyage, hébergement, dons en nature ou espèces aux orphelinats). Afin de remédier à cette situation, le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) prévoit de demander aux organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) d'établir, en liaison avec les familles, après chaque adoption réalisée un relevé de toutes les dépenses acquittées, justificatifs à l'appui.*

« La conclusion dans les meilleurs délais, d'une convention d'objectifs et de gestion avec l'Agence française de l'adoption (AFA) assortie d'indicateurs de performance. »

*Une concertation a été engagée depuis plusieurs semaines entre les ministères de tutelle (ministère des affaires étrangères et européennes, ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité) et l'Agence française de l'adoption (AFA). Le projet de convention d'objectifs et de gestion a été présenté au Conseil d'Administration de l'Agence française de l'adoption (AFA) le 10 décembre prochain et une signature de ce document est prévue en mars-avril 2009.*

« Le renforcement du contrôle sur place des correspondants locaux et de l'activité des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) par le moyen des postes consulaires, notamment dans les Etats d'origine où la France est peu présente, afin de garantir la qualité du recrutement et la transparence des modalités de rémunération de ces correspondants. »

*Le Secrétariat général de l'autorité centrale pour l'adoption internationale (SGAI) partage la préoccupation exprimée par la Cour d'un renforcement du contrôle des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et de leurs correspondants sur le terrain. Il est impératif que puisse être vérifiée leur aptitude à l'accompagnement des familles tout au long des différentes étapes de la procédure ainsi que le respect des règles d'éthique.*

*A cet effet, un module de formation renforcée a été mis au point avec la direction des ressources humaines. Une formation spécifique sur le métier « adoption » va être mise en place au ministère des Affaires étrangères et européennes en faveur des agents consulaires en fonction, dans des pays d'origine ou devant y être affectés. Par ailleurs, des instructions précises ne manqueront pas d'être adressées prochainement aux postes diplomatiques et consulaires afin que l'agent consulaire en charge de l'adoption exerce une*

veille et un contrôle sur les représentants locaux des organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA).

*En outre, la présence de volontaires de l'adoption internationale (VAI) dans sept postes diplomatiques (un VAI est déjà présent au Cambodge et six autres à venir en Ethiopie, au Guatemala, en Inde, à Madagascar, au Mali et au Vietnam) va constituer un appui à l'action de veille et de contrôle consulaire sur les procédures d'adoption.*

*Enfin, l'organigramme du service de l'adoption internationale du ministère des Affaires étrangères et européennes qui, à partir de 2009, exercera les attributions d'autorité centrale, au sens de la Convention de La Haye de 1993, comportera un pôle de contrôle des opérateurs (organismes français autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et Agence française de l'adoption (AFA)).*

« Le lancement d'une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire. »

*Le principe de subsidiarité énoncé dans la Convention de La Haye incite à replacer l'adoption internationale dans un système intégré d'aide et de protection de l'enfance privée de famille. Les solutions locales doivent être privilégiées, c'est-à-dire l'aide aux institutions publiques et privées chargées de l'enfance et l'adoption nationale.*

*Aussi, un programme substantiel de coopération institutionnelle pilotée par l'autorité centrale en faveur de l'enfance privée de famille a-t-il été prévu au titre de l'année 2009. Les pays suivants pourraient en bénéficier :*

*- les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) : Burkina Faso, Cambodge, Ethiopie, Haïti, Madagascar, Mali, Vietnam ;*

*- les pays hors ZSP : Guatemala, Inde, Népal*

#### **Remarques particulières**

« Quant à l'Agence française de l'adoption (AFA), qui a dû licencier la première personne qu'elle avait recrutée pour la représenter à Moscou, elle procède actuellement au recrutement de correspondants adjoints dans les régions, notamment sibériennes où elle est accréditée ; elle verse une rémunération en contrepartie de chaque adoption (...) » (Page 9 – 2-C).

*La réalité est la suivante : en Russie l'Agence française de l'adoption (AFA) a recruté sur contrat de droit local et rémunère deux représentants, l'un à Moscou et l'autre à Saint Pétersbourg. Des correspondants en régions ont été sélectionnés par l'Agence française de l'adoption (AFA) mais ne bénéficient ni d'un contrat, ni d'une rémunération. Ce sont les familles qui payent aux correspondants régionaux les frais engagés (traductions, apostilles, frais de dossiers) et leur versent également un dédommagement lié*

*au service « d'accompagnant ». Cette situation est loin d'être satisfaisante et les autorités russes n'ont pas manqué d'appeler récemment l'attention de l'Agence française de l'adoption (AFA) sur l'absence de statut juridique clair des correspondants régionaux et le non-respect du droit du travail russe.*

### **RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ**

*Je vous prie de trouver ci-joint les observations que l'insertion de la Cour des comptes «L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale » appelle de ma part.*

#### **1- Sur les constats**

##### **- Sur l'effacement de l'autorité centrale pour l'adoption internationale(ACAI)**

*La Cour souligne l'effacement de l'autorité centrale qui n'a pas joué son rôle en matière de structuration du réseau, de soutien aux organismes autorisés pour l'adoption internationale (OAA) et d'aide à leur coordination (le contrôle relève en fait du ministère des affaires étrangères, l'ACAI n'intervient que pour un avis lors de la première demande d'habilitation d'un OAA).*

*Les insuffisances du fonctionnement de l'autorité centrale me semblent résulter en grande partie du manque de moyens de son secrétariat général (SGAI), observé par la Cour. En effet, même si l'autorité centrale avait pris l'initiative d'un programme de travail clair accompagné de déplacements, celui-ci n'aurait sans doute pas pu être tenu, compte tenu de la charge de travail incombant à la sous-direction de la coopération internationale en droit de la famille (dont dépend le SGAJ) et de ses effectifs, le SGAJ étant en effet en charge de la mise en œuvre et du suivi des avis et recommandations de l'ACAI.*

*Au sujet du fonctionnement de l'ACAI, si une certaine continuité a pu être observée malgré la réforme annoncée en 2004, de nouvelles initiatives ont été néanmoins prises comme l'avis en date du 28 juin 2007 relatif à la délivrance des visas dans les procédures d'adoption internationale, la décision d'une mission tripartite d'évaluation de la situation de l'adoption en Haïti en décembre 2007 et l'avis en date du 9 avril 2008 qui s'en est suivi.*

*En tout état de cause, comme le souligne la Cour, le rattachement prochain de l'autorité centrale au ministère des affaires étrangères lui permettra de remplir pleinement ses missions notamment pour l'implantation et la complémentarité dans les différents pays d'origine, des OAA*

*- Sur les pratiques diversifiées de l'agence française de l'adoption (AFA)*

*La Cour constate une disparité des pratiques de l'AFA en matière de traitement et de suivi des dossiers des adoptants selon les zones géographiques. Les correspondants locaux de l'AFA pourraient effectivement être plus présents auprès des adoptants dans certaines zones géographiques et jouer davantage leur rôle d'appui et de contact.*

*Pour cela j'ai demandé à l'AFA, dans le cadre de l'élaboration de la convention d'objectifs et de gestion, qui va préciser les objectifs, les actions et les indicateurs de résultat de cet opérateur public, de mener une réflexion sur l'action des correspondants locaux et de définir le cadre d'exercice de leur mission. Par ailleurs, en prenant appui sur le pôle Afrique qui fonctionne bien, comme le note la Cour dans son rapport sur l'AFA, la mise en place d'une harmonisation des procédures de suivi des dossiers par les chargés de mission de l'AFA pourrait être inscrite dans les actions à mettre en œuvre par l'AFA, au titre de la convention précitée.*

**2- Sur les recommandations**

*Je souscris à l'ensemble des recommandations de la Cour visant à mieux garantir la protection des enfants et la sécurité des procédures.*

*Sur le plan de l'adoption internationale, la réforme de l'adoption présentée en conseil des ministres du 16 juin 2004, qui s'est concrétisée notamment par la loi du 4 juillet 2005 portant création de l'AFA, avait pour objectifs de :*

- renforcer l'autorité centrale dans sa mission de veille, de régulation, de coordination des OAA, notamment dans le cadre d'un conventionnement ;*
- créer un opérateur public, l'AFA, en vue notamment de sécuriser les procédures et d'accompagner les adoptants dans leurs démarches, ce que ne permettait pas le dispositif des OAA, qui ne sont pas autorisés dans tous les départements, dont l'habilitation est ciblée par pays et dont la capacité est limitée.*

*Concernant la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation, je rappelle que la mutualisation figurait déjà en prémisses dans le décret n°2002-575 du 18 avril 2002 (article R 225-43 du code de l'action sociale et des familles) et que la contractualisation des relations des OAA avec l'Etat par le moyen de conventions d'objectifs et de moyens a été annoncée en conseil des ministres*

*du 27 août 2008. Une habilitation à durée limitée des OAA, comme proposé dans le rapport des trois inspections sur l'adoption internationale remis aux ministres en 2003, couplée à ce conventionnement, pourrait probablement permettre de remédier à l'éparpillement de l'action des OAA dénoncé par la Cour et renforcer le contrôle desdits organismes.*

*Par ailleurs, concernant la convention d'objectifs et de gestion avec l'AFA, je précise que les travaux sont bien avancés et que la convention devrait être conclue début 2009.*

*Enfin je partage le souci de la Cour de lancer une réflexion sur la nature et l'encadrement des liens entre adoption internationale et action humanitaire. Le conseil supérieur de l'adoption sera saisi de cette question portant à la fois sur la possibilité pour l'AFA de développer comme les OAA des actions de coopération envers les pays d'origine, sur les garanties, la charte éthique à respecter en la matière, sur l'équilibre à trouver entre opérateur pour l'adoption et coopération.*

---

#### **RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

*Dans son insertion « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale », la Cour des comptes émet un certain nombre d'observations sur le fonctionnement des institutions et acteurs chargés en France de l'adoption internationale. S'agissant de l'autorité centrale de l'adoption internationale (ACAI), elle estime que le caractère non permanent de cette institution a nui à l'exercice des missions de régulation, d'animation et de contrôle qui lui sont dévolues. Son Secrétariat général (SGAI), assumé par un service du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), et qui assure la permanence de cette instance, ne peut de son côté assumer pleinement ses fonctions notamment par manque de moyens financiers et humains. A cet égard, la Cour des comptes regrette également que le réseau consulaire et diplomatique, qui permettrait d'avoir une meilleure connaissance du terrain, ne soit pas mis à profit. Par ailleurs, elle relève une certaine confusion des tâches entre l'AFA et l'ACAI/SGAI, qui rend le paysage institutionnel peu lisible, notamment pour les partenaires étrangers. Elle déplore également l'éparpillement et le manque de moyens des Organismes autorisés pour l'adoption (OAA), dont l'action et l'implantation dans les pays d'origine des enfants adoptés, parallèlement à celles de l'AFA, sont peu encadrées et dénotent un manque de stratégie. Enfin, la Cour des comptes relève les moyens très limités affectés au suivi de l'adoption internationale par le ministère chargé de la famille, ainsi que la faiblesse des subventions accordées par ce ministère aux OAA.*

*Partant de ces constats, la Cour préconise notamment la mise en place d'une autorité centrale « permanente, visible et forte », entièrement dédiée à ces missions, dotée de moyens suffisants, s'appuyant sur le réseau des postes consulaires.*

*Elle préconise par ailleurs une clarification des rôles, une meilleure coordination et complémentarité de chacun, ainsi qu'un meilleur encadrement de l'AFA et des OAA.*

---

### **RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR L'ADOPTION**

*J'ai l'honneur de vous faire parvenir mes observations relatives à l'insertion intitulé « L'Agence française de l'adoption et les autres organismes français autorisés pour l'adoption internationale ».*

*En premier lieu, l'Agence souhaite transmettre à la Cour des précisions relatives aux mandats et rémunérations des correspondants locaux étrangers. Ces personnels, au nombre de 9, présents dans 6 pays (Brésil, Colombie, Madagascar, Népal, Russie et Vietnam) sont exclusivement rémunérés par l'Agence. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaire avec les différentes autorités locales intervenant dans le domaine de l'adoption, soit, dans le cadre d'une demande d'accréditation de l'Agence, soit, pour le traitement et suivi des dossiers des candidats français à l'adoption, de recevoir et transmettre les dossiers auprès des autorités locales compétentes, d'informer et de conseiller les familles se rendant dans le pays d'origine concerné et d'établir des relations avec les différents orphelinats, sous le contrôle direct et permanent du siège de l'Agence à Paris.*

*A cet effet, les correspondants locaux étrangers ne reçoivent aucune rémunération des candidats à l'adoption et, indépendamment des contacts quotidiens qu'ils réalisent avec le siège de l'Agence, font remonter un rapport mensuel d'activité contenant, notamment, une analyse précise de la situation de l'adoption dans le pays au sein duquel ils exercent leur mission.*

*Parallèlement, une organisation différente a été mise en place au sein de la Fédération de Russie, compte tenu du grand nombre de régions, des différentes législations en vigueur dans chacune d'elles et de la superficie du pays.*

*Ainsi, l'Agence dispose de deux représentants en Russie, l'un à Saint Pétersbourg et l'autre à Moscou. Ces derniers exercent leurs activités dans les mêmes conditions que les correspondants locaux étrangers en place dans d'autres pays partenaires, mais ont également pour mission de contrôler et harmoniser le travail des coordinateurs régionaux présents dans chacune des régions où l'AFA exerce son activité.*



*Ces coordinateurs régionaux sont des personnes reconnues pour leur expérience dans le domaine de l'adoption, le caractère éthique de leur travail et la qualité de ce dernier. Ils ont tous signé la « Charte de bonnes pratiques du coordinateur régional à disposition des familles françaises adoptant en Fédération de Russie par l'intermédiaire de l'Agence française de l'adoption », définissant le cadre au sein duquel ils exercent leur activité, sous le contrôle permanent des représentants de l'AFA. Ils ne perçoivent aucune rémunération de l'Agence et signent, avec chaque candidat orientant son projet dans la région concernée, un contrat définissant de manière précise les prestations à réaliser et les coûts de ces dernières (page 9 du rapport). Un contrat type, correspondant au cadre défini par la Charte de bonne conduite, a été rédigé par l'AFA et transmis à chaque coordinateur régional par l'intermédiaire des représentants de l'AFA en Russie. Une copie du contrat signé est systématiquement demandée aux candidats par l'Agence, avant l'envoi du dossier en Russie, afin de contrôler la bonne application des principes de la Charte par le coordinateur régional, dans ses rapports avec les familles françaises. Si un coordinateur régional venait à sortir du cadre défini par la Charte, ce dernier serait immédiatement exclu de la liste tenue par l'Agence.*

*Dans un second temps, l'Agence souhaite indiquer à la Cour que, dans le cadre de l'envoi des rapports de suivi post-adoption, l'Agence adresse aux familles ne tenant pas leurs engagements des courriers de relance réguliers, en plus du travail réalisé par les correspondants départementaux. Par ailleurs, la base de données, dans sa prochaine évolution prévue pour la fin d'année 2008, permettra de générer des alertes systématiques automatisées relatives aux échéances d'envoi de ces rapports, de manière personnalisée. Ces alertes seront également aussitôt transmises aux correspondants départementaux de l'Agence, la base de données AFA leur étant déjà accessible, en lecture seule.*

*Par ailleurs, l'Agence souhaite porter à la connaissance de la Cour le fait que, malgré un nombre d'OAA important au Vietnam, l'Agence a néanmoins enregistré 37 adoptions en 2007 et 108 en 2008, 2 447 candidats à l'adoption étant inscrits sur la liste d'attente de ce pays. Quant à l'Inde, le GIP vient d'être enregistré par cet Etat comme entité partenaire (6 novembre 2008), aux termes de démarches initiées en février 2007.*

*Enfin, la disparité du traitement et du suivi des dossiers, évoqués par la Cour, est une conséquence de la diversité de l'organisation interne des pays partenaires de l'Agence. En effet, la Cour note, à juste titre, que la période durant laquelle le projet des candidats à l'adoption est examiné par les pays d'origine est une période cruciale et variable selon les destinations, pouvant attendre 4 années dans un certain nombre de pays. L'Agence observe qu'un nombre important de pays partenaires ne donnera, malgré des demandes répétées, aucune nouvelle de l'avancement individuel des dossiers d'adoption présentés. A titre d'exemple, la Colombie, une fois le dossier*

*examiné et enregistré, ne transmettra aucune nouvelle à l'AFA avant qu'une proposition d'enfant ne soit adressée à la famille via l'Agence. Ce point fait systématiquement l'objet de discussions lors des déplacements de l'Agence.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION  
« LES AMIS DES ENFANTS DU MONDE »**

*La Cour recommande « 1) la mutualisation des moyens des OAA existants et la limitation de la durée de leur habilitation pour chaque Etat d'origine ; »*

*Réponse : Nous attirons votre attention sur la difficulté de la mise en œuvre de cette recommandation car les relations avec les partenaires sont longues à mettre en œuvre et supposent une bonne compréhension mutuelle, et ceci ne peut se faire que dans le moyen ou long terme.*

*Si nous souscrivons au fait que les OAA doivent être en permanence auditées pour s'assurer qu'aucune dérive n'est constatée par rapport aux directives gouvernementales ainsi que par rapport à celles de la Convention de La Haye, il faut que les accréditations puissent être renouvelées facilement, sans délai ni documentations administratives pénalisantes.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION  
« LES ENFANTS DE REINE DE MISÉRICORDE »**

**1. Observations sur le fond.**

**a. Observations d'ordre général.**

*Alors que les OAA fonctionnent, depuis plus de 20 ans pour certains, avec sérieux et professionnalisme, sur la base du bénévolat, avec une dotation en fonds publics dérisoire eu égard à leur efficacité et leurs résultats, et une grande satisfaction des usagers, un bon nombre d'expressions utilisées par la Cour des comptes pour les qualifier – « un ensemble hétérogène », « des pratiques très diversifiées », « des moyens dispersés », « un grand émiettement », « La Cour s'interroge... » - confère au document une connotation générale plutôt négative. Elle nous semble injuste et de nature à alimenter, dans le public, le doute sur la qualité et la probité des acteurs de l'adoption internationale.*

**II.-Des pratiques très diversifiées**  
**B.-Dans les contributions financières**

*Selon la Cour : « . La comptabilité des bureaux étrangers des OAA n'est pas pour autant reprise dans les comptes que la Cour a examinés, à l'exception de ceux des Enfants Reine de Miséricorde qui enregistre en charge les versements à ses correspondants locaux ; »*

II.-Des pratiques très diversifiées/

C.-.Dans l'organisation dans le pays d'origine

Selon la Cour : « ... La Cour s'interroge ainsi sur le fonctionnement à l'étranger de certains OAA... »

Réponse : Nous regrettons que les interrogations de la Cour n'aient pas été levées par un examen de la comptabilité des bureaux étrangers de chaque OAA contrôlé et non pas seulement de celle des bureaux étrangers de 'Les Enfants de Reine de Miséricorde'.

III.-.Une coordination à renforcer

C.-.le lien avec les actions humanitaires

Selon la Cour : « .... dans cette optique, la création d'un fonds spécifique, s'interposant entre chaque OAA française et les autorités locales, pourrait s'avérer utile, si la gestion en était confiée à l'Autorité centrale.... »

Réponse : Si le fonds spécifique, dont la création est suggérée, est alimenté par des fonds publics, il va de soi que sa gestion par l'Autorité centrale est légitime. Par contre s'il s'agissait de réunir des fonds d'origine privée, collectés par les différents OAA, le résultat immédiat serait la fuite des donateurs, une perte d'efficacité et de transparence inévitables par rapport à la situation actuelle.

**2. Observations relatives à l'OAA « Les Enfants de Reine de Miséricorde »**

II.-Des pratiques très diversifiées

B.-.Dans les contributions financières

Selon la Cour : « Les Enfants de Reine de Miséricorde qui disposent d'infrastructures sur place, se chargent des voyages et séjours en Ethiopie contre le versement forfaitaire de 1 468 € pour un accompagnant. »

Réponse : Cette somme de 1 468 € couvre non seulement les frais de voyage et de séjour d'un accompagnant, comme le laisse entendre la phrase, mais aussi le voyage de l'enfant adopté.

---

# **L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile**

---

## **PRESENTATION**

---

*L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public de l'Etat créé à la suite d'une décision du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Elle est chargée d'apporter la part de l'Etat dans le financement des opérations d'infrastructures de transport, à partir des dividendes versés par les sociétés publiques d'autoroutes, de certaines taxes ou redevances, d'éventuels concours budgétaires et d'un recours à l'emprunt.*

*Le champ d'intervention de l'AFITF s'est rapidement accru au point qu'elle en est venue à financer l'ensemble des interventions de l'Etat dans les infrastructures de transport, non seulement ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires, mais aussi dans les transports collectifs urbains et les investissements routiers (en particulier, à partir de 2006, les investissements prévus dans les contrats de projet Etat-Régions). C'est ainsi, par exemple, qu'il n'y a plus, désormais, aucun crédit budgétaire directement affecté aux investissements routiers dans le programme « infrastructures et services de transport » de la loi de finances.*

---

## **I - Une incertitude sur les ressources de l'AFITF restant à lever**

L'Agence est un dispositif d'affectation de recettes à des dépenses. A l'origine, des recettes récurrentes affectées devaient couvrir ses dépenses. Telle n'est plus aujourd'hui la situation.

Privée en 2006 de sa ressource principale, les dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes à la suite de leur privatisation, l'AFITF demeurait principalement financée jusqu'à fin 2008 par « l'argent de la route » : des contributions payées par les sociétés d'autoroutes (taxe d'aménagement du territoire et redevance domaniale), une partie du produit des amendes pour excès de vitesse et surtout une dotation de 4 Md€ provenant des recettes de la privatisation de ces sociétés. Compte tenu de l'épuisement de cette dernière dotation, les ressources pérennes de l'AFITF ne lui permettaient plus d'assurer la poursuite des actions déjà engagées, ni de lancer de nouvelles opérations prévues, en particulier, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui réclameraient un financement d'un montant annuel minimum de l'ordre de 2 à 2,5 Md€

Avant le Grenelle de l'environnement, les recettes cumulées de l'AFITF étaient en effet évaluées à 11 Md€ au 31 décembre 2012, alors que les dépenses-décaissements cumulés étaient fixés à 21,50 Md€. Dans ce cadre financier, les ressources propres de l'établissement ne couvraient donc que la moitié des dépenses annoncées sur la période qui s'achève en 2012 alors qu'entre 2005 et 2008, ses recettes avaient couvert ses dépenses (environ 7 Md€).

A l'issue de l'élaboration du budget pluriannuel 2009-2011, de la prise en compte du Grenelle de l'environnement et de divers arbitrages, le ministère chargé du budget a présenté un nouveau tableau, équilibré en dépenses et en recettes, d'un montant total réduit à 16,9 Md€ pour la période 2005-2012.

Cet équilibre est toutefois conditionné par une réduction des dépenses de l'ordre de 5 Md€ et par le versement d'une subvention du budget général de 1,2 Md€ en 2009, 1,1 Md€ en 2010 et 0,2 Md€ en 2011, le relais devant, en principe, être pris à partir de 2011 par une taxe sur les poids lourds.

L'AFITF est un organisme transparent sans réelle valeur ajoutée.

La principale technique d'intervention de l'AFITF est constituée par les conventions de financement préparées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et conclues par elle avec les maîtres d'ouvrage responsables de la mise en œuvre des projets d'infrastructures de transport ou avec l'Etat. Ces conventions sont au nombre d'environ 180 à la mi-2008.

Sur le plan budgétaire, la technique des conventions permet une certaine clarification dans les procédures et le suivi du financement des projets, mais elle conduit à un circuit financier surprenant. En effet, environ 65 % des ressources de l'agence proviennent d'une subvention inscrite au budget général de l'Etat et y retournent sous forme de versements de fonds de concours.

L'agence n'a pas eu recours à l'emprunt depuis sa création. En toute hypothèse, un tel mode de financement ne présenterait que peu d'intérêt : d'abord, ses recettes futures ne seront vraisemblablement pas en forte croissance ; ensuite, la dette correspondante ne serait pas distinguée de la dette des administrations publiques<sup>89</sup> selon les règles européennes de comptabilité nationale; enfin, l'Etat, s'il emprunte lui-même, obtiendra sur le marché des taux plus favorables.

L'Agence devient ainsi essentiellement un outil administratif qui voit circuler des crédits qui partent du budget général avant d'y retourner.

Du point de vue comptable, l'AFITF, malgré son statut d'établissement public, présente des caractéristiques telles qu'elle est considérée par la Cour, dans sa fonction de certificateur des comptes de l'Etat, comme un intermédiaire financier transparent. Il en résulte qu'elle n'est pas tenue de provisionner les engagements qu'elle a pourtant souscrits dans les conventions. Les provisions correspondantes sont retracées non pas dans son bilan, mais dans celui de l'Etat.

---

89) L'AFITF est rangé par Eurostat parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

## II - Une Agence ne jouant aucun rôle dans la sélection des investissements

Les orientations politiques en matière d'infrastructures de transport avaient été fixées en 2003 par le comité interministériel d'aménagement du territoire. Elles l'ont été très récemment par le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

La stratégie affichée exprime une volonté croissante de report des modes de transport au détriment de la route sans que soient explicités les moyens d'infléchir les comportements pourtant contraires des agents économiques, entreprises et ménages<sup>90</sup>.

Les enjeux financiers sont considérables, particulièrement dans une période où prospèrent des projets d'infrastructures d'un coût très élevé (plusieurs milliards, voire dizaine de milliards d'euros chacun<sup>91</sup>) et d'une rentabilité socio-économique parfois très incertaine.

Le conseil d'administration de l'AFITF, par lequel doivent être approuvées les conventions de financement, est composé de 12 membres, choisis à parts égales parmi les élus locaux et nationaux et parmi les représentants des administrations concernées. Dans la quasi-totalité des cas, il accepte les projets de conventions qui lui sont soumis, sans se prononcer sur l'opportunité économique de chaque opération.

L'AFITF aurait peut-être pu, en devenant un lieu de concertation, voire d'expertise, prendre une place dans un dispositif national renforcé d'évaluation des projets d'investissements publics préalable à la prise de décision. En fait, l'agence n'a pas cherché à pallier par ses débats le manque persistant d'évaluation sérieuse, publique et contradictoire des projets d'investissements avant leur lancement.

\*\*\*

---

90) Ainsi, par exemple, les personnes interrogées pour des sondages pensent que 36,2 % des habitants de province utilisent régulièrement (au moins une fois par semaine) les trains express régionaux alors qu'ils ne sont que 2,8 % à le faire (sondages CAT Ipsos octobre 2006 et mai 2007)

91) A titre d'exemples, estimations initiales : Canal Seine Nord 4 Md€; liaison Lyon-Turin 19 Md€. Par comparaison, la valeur globale des 7 000 km d'autoroutes publiques dont la concession a été privatisée en 2006 a été estimée à 24 Md€ et leur cession a rapporté 14,8 Md€ à l'Etat.

Généralement présentée comme l'outil d'une politique de report modal volontariste au profit du rail et de la voie d'eau, l'Agence n'est pas pour autant devenue l'instance de programmation pluriannuelle que la Cour avait recommandée dans un référé de 2006. Ce rôle est dévolu aux ministères chargés de l'équipement et du budget, dont les travaux de programmation restent, encore aujourd'hui, insuffisants et incomplets.

Certes, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), qui est chargé des infrastructures de transport, dispose depuis juillet 2008, comme la Cour le recommandait depuis longtemps, d'une direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Celle-ci, compétente pour l'ensemble des modes de transports à l'exception de l'aérien, a désormais la mission et les moyens de préparer une programmation pluriannuelle hiérarchisée des infrastructures de transport.

Mais, au stade du financement des projets retenus, l'AFITF constitue, par son existence-même, un manquement au principe de l'universalité budgétaire. Ce manquement, qui n'est certes pas le premier dans le domaine des infrastructures de transport<sup>92</sup>, est d'autant moins justifié que l'état des finances publiques impose de choisir avec rigueur les investissements publics. Alors que l'universalité budgétaire est une condition pour une bonne allocation des ressources publiques par le gouvernement sous le contrôle du Parlement entre différents politiques publiques, l'organisation en place se fonde sur une préférence de principe pour le report modal et sur un mécanisme budgétaire qui « sanctuarise » le financement des infrastructures de transport, même si les ressources qui y sont affectées dépendent pour l'essentiel, dans la période transitoire de 2009 et 2010, d'une subvention du budget de l'Etat.

---

92) Une partie du financement des infrastructures de transport a ainsi depuis 1951 été successivement confié au fonds spécial d'investissement routier, au fonds spécial des grands travaux, au fonds d'aménagement de l'Ile-de-France et au fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables.



---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour, en conséquence, recommande :*

- *la suppression de l'AFITF en intégrant ses activités dans la nouvelle DGITM, notamment la conclusion des conventions de financement ;*
  - *la préparation par la DGITM, en liaison avec la direction du budget, d'une programmation pluriannuelle (par exemple sur 6 ans) des infrastructures de transport ;*
  - *la mise en place autour de la DGITM d'un comité des engagements (comme recommandé par la RGPP) assurant la transparence interministérielle a priori des projets financés.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE  
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*L'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile » appelle de ma part plusieurs observations.*

*En premier lieu, je ne partage pas le constat de la Cour selon lequel « une incertitude sur les ressources de L'AFITF resterait à lever ».*

*En effet, s'il est exact qu'elle ne disposera plus de la dotation de 4 milliards d'euros prélevée sur le produit des cessions des parts de l'État dans les sociétés publiques concessionnaires d'autoroutes en 2006, l'utilisation de celle-ci étant épuisée, l'Agence dispose de recettes pérennes, qui sont d'ailleurs mentionnées dans votre projet d'insertion : il s'agit du produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes (pour un montant de 175 M€ en 2008 qui devrait augmenter substantiellement en 2009), de la taxe d'aménagement du territoire (540 M€) et des amendes forfaitaires des radars automatiques (hors la part revenant aux collectivités territoriales et au Compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ») pour un montant évalué à 200 M€, soit un total d'environ 1 Md€ par an.*

*Par ailleurs, le Gouvernement a prévu l'affectation d'une nouvelle ressource pérenne à l'AFITF, au travers de l'éco-redevance pour les poids lourds qui sera mise en place à compter de 2011. La création de cette nouvelle recette affectée, prévue dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette information était connue au moment de la rédaction du rapport de la Cour.*

*Ce n'est donc qu'à titre transitoire et dans l'intervalle entre la fin de l'utilisation de la dotation initiale et la mise en œuvre de cette nouvelle ressource pérenne qu'une subvention du budget général (1 200 M€ en 2009) sera nécessaire pour couvrir les dépenses de l'AFITF. Ces modalités de financement assurent l'équilibre des recettes et des dépenses de l'Agence qui ne se trouve donc pas dans une situation d'impasse budgétaire.*

*Vous relevez par ailleurs que l'AFITF est un organisme transparent du point de vue comptable - ce que je ne conteste pas - et serait de ce fait essentiellement un « outil administratif » « sans réelle valeur ajoutée ». Je ne partage pas cette analyse. L'AFITF accomplit un travail important de suivi, d'analyse et de synthèse, que vous relevez d'ailleurs, qui consiste à formaliser le financement des projets d'infrastructures et à mettre au point les conventions relatives à chacune des opérations, ceci dans la plus grande clarté entre les acteurs et de façon partagée avec les élus qui sont membres*

*du conseil d'administration de l'Agence. C'est un des apports importants de l'Agence.*

*Dans le dernier chapitre du projet d'insertion, vous déplorez que l'Agence « ne joue aucun rôle dans la sélection des investissements ». Je confirme que l'Agence n'a pas de responsabilité en ce domaine. Ce choix me paraît justifié dans la mesure où il n'est pas souhaitable que l'Etat se dessaisisse de ses compétences en matière d'expertise des projets d'infrastructures et de choix des investissements. Dans ce cadre, la présentation des projets qui est effectuée à l'appui de la proposition de projets de convention est nécessairement synthétique, pour en permettre la lisibilité par les membres du conseil d'administration. Les dossiers complets n'en sont pas moins communicables aux élus.*

*Je pense en revanche que l'Agence peut jouer un rôle accru en matière de programmation pluriannuelle et d'analyse des flux financiers nécessaires.*

*Comme vous le rappelez au début du chapitre III de votre projet, le Gouvernement a d'ailleurs effectué un pas dans le sens d'une telle programmation, dès lors que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement comporte un volet transport qui arrête les principaux projets envisagés dans les domaines ferroviaire et fluvial et fixe des objectifs chiffrés pour le développement des transports collectifs pour lesquels la part de financement de l'Etat est prise en charge par l'AFITF.*

*Ce projet de loi prévoit également la réalisation d'un schéma national des infrastructures de transports qui fixera des orientations de l'Etat en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, ainsi qu'en matière d'aides apportées aux collectivités locales pour le développement de leurs propres réseaux. Ce schéma a vocation à servir de référence à l'Etat et aux collectivités locales pour harmoniser les programmations respectives de leurs investissements en infrastructures de transport, et devrait être révisé tous les cinq ans.*

*Le projet d'insertion souligne, à juste titre, que les enjeux financiers sont considérables et estime que les projets d'infrastructure sont « d'une rentabilité socio-économique parfois très incertaine ».*

*Cette appréciation me paraît contestable. Les évaluations socio-économiques des projets, réalisées par le maître d'ouvrage, sont conduites au fur et à mesure des différentes procédures publiques (débat public, enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, concertation, consultation...) de manière transparente, sous le regard critique des associations, des élus, des populations et sous le contrôle des services de l'Etat impliqués lorsqu'il s'agit des ses établissements publics. Ainsi, lors des débats publics, la Commission nationale du débat public peut solliciter des contre-expertises des études*

*réalisées par le maître d'ouvrage. Par exemple, lors du débat public relatif à la ligne nouvelle Bordeaux-Espagne, les projections de trafics de Réseau ferré de France ont fait l'objet d'une analyse par des bureaux d'études indépendants qui ont conclu au caractère réaliste de ces prévisions.*

*Par ailleurs, l'élaboration du schéma national des infrastructures de transports sera l'occasion d'apprécier l'intérêt pour la collectivité des différents projets. A cet effet, cette analyse s'appuiera sur les données socio-économiques des projets, ainsi que sur des critères complémentaires, notamment environnementaux, permettant d'intégrer pleinement les enjeux du développement durable, et de l'aménagement du territoire, au-delà des seuls facteurs économiques.*

*Pour conclure, je relève avec satisfaction que votre projet d'insertion salue la mise en place, que j'ai décidée dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du ministère, d'une direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. A côté de l'AFITF, qui regroupe les crédits d'investissement d'infrastructures de tous modes, cette direction générale a pour mission de préparer et proposer les arbitrages et les programmations relatives à l'ensemble des modes de transport à partir de travaux beaucoup plus intégrés qu'auparavant.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*En réponse à l'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile », je signalerais plus particulièrement trois points.*

*1. Le constat de la Cour selon lequel l'AFITF serait dans une « impasse financière » est antérieur aux arbitrages sur lesquels a été construit le budget pluriannuel 2009-2011. Il conviendrait d'en réactualiser en conséquence l'analyse.*

*2. La création d'une agence de financement relève d'une décision délibérément assumée par le Gouvernement en 2005. Sa suppression, son maintien ou un élargissement de ses compétences sont autant de pistes qui peuvent être étudiées pour l'avenir. Sur ce point, le secrétaire d'Etat aux transports vient d'engager la réflexion.*

*3. Je partage entièrement la recommandation de la Cour sur la nécessité de disposer de programmations pluriannuelles et des évaluations des projets associées. Sans préjuger de la réflexion qui s'engage, la composition actuelle du conseil d'administration de l'AFITF se prête mal à l'exercice de cette mission.*

\*\*\*

*L'AFITF a été créée à la suite du comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) de décembre 2003 pour apporter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures de transport.*

*Malgré l'évolution importante de son périmètre d'intervention – qui a plus que doublé par rapport à l'ambition initiale du CIADT, l'AFITF a su rester réactive en se concentrant sur son rôle originel d'agence de financement.*

\*

*La construction du budget pluriannuel 2009-2011 apporte à l'Agence une visibilité qu'elle n'a jamais eue jusqu'à présent, aussi bien sur ses recettes que sur ses dépenses.*

*Naturellement, les perspectives financières de l'Agence ont été profondément modifiées par rapport à ce qui pouvait être anticipé au moment du CIADT de 2003. Néanmoins, la décision d'instaurer une taxe pour l'usage professionnel du réseau routier non concédé, traduite dans le projet de loi de finances pour 2009, et la décision de mobiliser d'autres ressources issues du secteur routier (augmentation de la redevance domaniale et mise en place de surpéages dans les zones montagneuses) vont permettre à l'Agence d'honorer les engagements déjà pris ainsi que ceux résultant du Grenelle de l'environnement.*

*Dans l'attente de la mobilisation effective de ces nouvelles recettes, le Gouvernement propose un effort budgétaire conséquent en prévoyant une subvention budgétaire d'un montant total de 2,5 Md€ sur la période 2009-2011.*

*Le tableau suivant présente l'équilibre pluriannuel (2005-2012) de l'AFITF en comparant les estimations qui peuvent être faites aujourd'hui avec celles du CIADT de décembre 2003.*

<i>Recettes cumulées sur la période</i>			<i>Dépenses cumulées sur la période</i>		
<i>2005-2012 (Md€)</i>	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>2005-2012 (Md€)</i>	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>
<i>Recettes récurrentes sur 2006-2012</i>	1,40	7,39	<i>CIADT fin 2003</i>	7,50	6,18
<i>Dividendes sociétés d'autoroutes</i>	4		<i>Mesures de périmètre (hors CIADT)</i>		2,02
<i>Subvention budgétaire</i>			<i>CPER routiers</i>		
<i>2006</i>		0,06	<i>engagés avant 2006</i>		2,40
<i>2009</i>		1,2	<i>engagés après 2007</i>		0,9
<i>2010</i>		1,1			
<i>2011</i>		0,2	<i>Transport publics</i>		0,88
<i>Cession des sociétés d'autoroutes</i>		4	<i>Matériel roulant SNCF Île de France</i>		0,28
<i>Taxe poids lourds</i>	1,8	1,76	<i>CPER 2007-2013</i>		2,55
<i>Nouvelles recettes</i>		0,71	<i>PDMI 2007-2013</i>		1,38
<i>Recettes de 2005</i>		0,49	<i>Téléphonie ferroviaire</i>		0,3
<b>TOTAL (Md€)</b>	<b>7,2</b>	<b>16,9</b>	<b>TOTAL (Md€)</b>	<b>7,5</b>	<b>16,9</b>

(a) CIADT de décembre 2003

(b) programmation 2009-2011 du Gouvernement avec une hypothèse de reconduction en 2012 des recettes et des dépenses 2011 pour permettre une comparaison sur une échelle de temps identique.

Cette programmation n'intègre pas les effets du plan de relance de l'économie (qui ne modifiera pas l'équilibre recettes / dépenses mais en augmentera le total).

\*

Les jugements de transparence et d'absence de valeur ajoutée apportés par la Cour sur le fonctionnement de l'Agence méritent en second lieu d'être nuancés.

Le choix de confier à l'AFITF une mission purement financière à l'exclusion de toute autre fonction (contrôle des entreprises publiques du

*secteur des transports, maîtrise d'ouvrage, évaluation des projets, montage de partenariats publics – privés) est pleinement assumé par l'État.*

*Néanmoins, la création de l'Agence permet de concentrer en un lieu unique l'ensemble du financement des infrastructures de transports en associant le Parlement et en lui rendant compte, annuellement, de l'utilisation des moyens.*

*Si le terme de « transparence » mis en avant par la Cour des comptes pour qualifier le fonctionnement de l'Agence peut être repris à son compte par le Gouvernement, c'est évidemment dans son acception la plus objective.*

\*

*La Cour des comptes demande enfin au Gouvernement de mieux évaluer les projets et d'établir une programmation pluriannuelle des projets d'infrastructures de transports financés par l'Agence.*

*Il est vrai qu'il existe une marge de progression sur l'évaluation ainsi que le secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique vient récemment de le diagnostiquer dans son rapport : un cadre de décision unique et simplifié, des outils et procédures permettant de tenir compte des besoins d'information des décideurs et du public et l'inscription des projets d'investissement dans un cadre de décision pluriannuel constituent des marges d'amélioration nécessaires de nos procédures et outils d'analyse<sup>93</sup>. Les recommandations formulées dans ce rapport méritent d'être mises en œuvre conformément aux orientations du Grenelle de l'environnement qui nous invitent à plus de transparence dans nos méthodes d'évaluation.*

*Il en va de même pour l'établissement de perspectives financières pluriannuelles même si un travail important a été effectué, préalablement à la détermination du budget pluriannuel 2009-2011, pour déterminer l'équilibre entre dépenses et recettes de l'Agence sur cette période et donner des perspectives sur les années suivantes.*

\*

*Les perspectives claires données par le Gouvernement sur le financement de l'AFITF permettront au Gouvernement, comme le suggère la Cour des comptes, de se concentrer sur les questions prioritaires suivantes : la programmation des dépenses en infrastructures de transports et la détermination du niveau optimal en infrastructures, l'arbitrage entre création de nouveaux projets et la nécessité d'entretenir le patrimoine existant, la traduction dans nos méthodes d'évaluation des objectifs du Grenelle de l'environnement, le choix des projets et la maîtrise de l'avancement des différentes phases du « vivier » des projets.*

---

93) Évaluation des grands projets publics : diagnostics et propositions (novembre 2008)

*Une meilleure programmation et évaluation de nos investissements en infrastructures de transports ainsi que la capacité à mobiliser les ressources nouvelles prévues par le Gouvernement sont des éléments déterminants pour le futur de l'Agence de financement des infrastructures de transports.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE  
L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE  
TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)**

*L'insertion de la Cour des comptes « L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile » appelle de ma part les observations suivantes.*

*Je retiens que la Cour envisage de recommander la suppression de l'AFITF principalement pour les motifs suivants :*

- 1. Une incertitude sur les ressources de L'AFITF resterait à lever.*
- 2. Son activité financière obéirait à un circuit financier « surprenant » dans la mesure où 65 % des ressources qu'elle reçoit de l'Etat pour remplir ses missions sont reversées à l'Etat sous forme de fonds de concours.*
- 3. Le conseil d'administration de l'Agence ne procéderait pas à l'évaluation sérieuse des projets d'infrastructures dont le financement lui est soumis.*
- 4. L'Agence ne participerait pas à la programmation des projets qu'elle cofinance.*
- 5. L'Agence constituerait un manquement au principe d'universalité budgétaire, qui serait la condition de la bonne allocation des ressources publiques de l'Etat.*

*Avant de répondre directement à ces arguments, j'aimerais rappeler ce que la Cour sait déjà parfaitement, mais qui me paraît essentiel dans cette analyse, à savoir que l'AFITF, telle qu'elle se présente aujourd'hui après bientôt quatre exercices budgétaires d'activité, est le fruit d'une histoire administrative qui remonte au moins au début des années 1950. En effet, l'AFITF a connu des prédécesseurs institutionnels - le Fonds spécial d'investissement routier, le Fonds spécial de grands travaux, le Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France et le Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables -, qui, à différentes époques, furent créés pour répondre à la nécessité de cantonner des fonds publics dédiés aux infrastructures de transport.*

*L'expérience administrative nous enseigne ainsi qu'à chaque fois qu'un de ces outils budgétaires fut supprimé, il a fallu en reconstituer un autre quelques années plus tard.*



*Je propose donc de tenir compte des leçons de l'histoire pour ne pas répéter les erreurs du passé.*

*D'autant plus que les besoins en infrastructures de transport restent très importants dans notre pays, qu'il s'agisse de celles à fonction interurbaine ou de celles à vocation urbaine ou périurbaine.*

*Ne plus sanctuariser les dépenses d'infrastructures de transport dans un véhicule budgétaire particulier présenterait donc des risques connus dans la mesure où, on le sait, le budget de l'Etat a traditionnellement du mal à préserver ses dépenses d'investissement, qui sont parfois victimes des bouclages budgétaires annuels ou des contraintes d'exécution de la dépense.*

**Sur l'incertitude sur les ressources de L'AFTIF :**

*Je ne partage pas le point de vue de la Cour à cet égard. S'il est vrai que la dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros affectée à l'Agence fin 2005 sera entièrement consommée fin 2008, le Gouvernement a annoncé une hausse substantielle des ressources de l'établissement ces prochaines années pour lui permettre de faire face financièrement aux engagements de grands projets pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ainsi, sur la période 2009 - 2013, c'est une enveloppe de ressources de 13,8 milliards d'euros qui est décidée pour l'Agence.*

**Sur le circuit financier « surprenant » :**

*Le fait que l'AFITF verse actuellement les deux-tiers de son budget à l'Etat sous forme de fonds de concours ne me paraît pas de nature à caractériser comme surprenant le circuit financier de l'AFITF. En effet, ce taux résulte des modalités actuelles d'organisation administrative et comptable intéressant l'AFITF par lesquelles il a été décidé que l'AFITF ne verserait pas directement aux maîtres d'ouvrage les subventions de l'Etat prévues par les contrats de plan ou de projets Etat - Région mais les verserait à l'Etat qui opérerait la distribution. S'organiser différemment pour verser moins de fonds de concours à l'Etat serait possible mais obligerait l'Agence à disposer de moyens en personnels beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui, qui pourraient faire double-emploi avec ceux des administrations centrales ou des services déconcentrés de l'Etat.*

**Sur l'absence d'évaluation des projets par le conseil d'administration :**

**Sur l'absence de participation à la programmation des projets financés :**

*Je rappelle que l'AFITF est un opérateur de l'Etat qui a été créé fin 2004 pour exécuter une mission de financement de projets d'infrastructures de transport décidés de longue date. Remettre en cause brutalement l'avancement de ces projets, le plus souvent engagés depuis longtemps, au motif supposé de l'absence d'évaluation, aurait sans doute engendré plus de difficultés que cela n'aurait apporté de remèdes.*

*Les priorités de l'AFITF durant ces quatre dernières années ont été de ne pas gêner le Gouvernement dans la conduite de ses projets d'infrastructures en remplissant correctement la mission d'exécution financière qui lui avait été confiée.*

*Pour l'avenir, dans la mesure où le Gouvernement ne paraît pas souhaiter la remise en cause de l'existence de l'Agence, comme les débats récents au Parlement le montrent, il semble que les modalités actuelles de prise de décision de son conseil d'administration consistant à faire confiance a priori à l'administration de tutelle quant à l'intérêt et à la justification des demandes présentées de financement de projet, ont désormais atteint leurs limites et qu'il convient d'envisager une réforme des missions, attributions et moyens administratifs et d'études de l'Agence (cf. infra).*

*Sur le manquement au principe d'universalité budgétaire :*

*Les infrastructures de transport (et leur développement) ont pour quadruple caractéristique (1) d'être très coûteuses, (2) d'être indispensables à la croissance économique durable si elles sont correctement conçues et évaluées, (3) de devoir être entièrement achevées pour pouvoir être mises en service (et donc de ne pouvoir souffrir de réductions budgétaires contrairement à d'autres investissements publics lourds qui peuvent répondre à une fonctionnalité même si leur programme doit être réduit), et (4) d'obéir désormais à une logique de contractualisation partenariale par laquelle l'Etat engage sa parole financière sur de longues années vis-à-vis de collectivités locales ou d'acteurs privés et se doit de la tenir, évidemment.*

*Ces quatre raisons justifient, à mon sens, pleinement l'exception au principe d'universalité budgétaire pour le financement par l'Etat des infrastructures de transport, sous réserve que le cadre des ressources financières allouées à l'instrument budgétaire qui met en œuvre cette exception soit pérenne.*

*En ce sens, les décisions du Gouvernement de créer une éco-redevance sur la circulation routière des poids lourds sur le réseau routier actuellement gratuit et d'affecter le produit de cette ressource à l'AFITF me paraît aller dans le bon sens.*

*De même, me semble également aller vers une orientation très souhaitable et de nature à répondre favorablement aux inquiétudes quant à l'avenir et à l'intérêt de l'AFITF, l'article 9.III du projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adopté à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier, selon lequel : L'Etat met à l'étude la possibilité de créer un fonds de capitalisation, regroupant des actifs et des participations de l'Etat dans le capital des sociétés dont il est actionnaire, qui pourrait, le cas échéant, être géré dans le cadre des missions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Le capital de ce fonds serait ouvert à des investisseurs institutionnels et à des collectivités territoriales.*

---

## **Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités**

---

### **PRESENTATION**

---

*Lancés en 2005, les audits de modernisation ont été présentés comme un nouveau vecteur de réforme de l'administration notamment pour pallier l'absence d'un audit interne dans l'Etat. Ils se sont inscrits dans le prolongement des stratégies ministérielles de réforme (SMR) engagées en 2002 et en appui de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le programme d'audits de modernisation (PAM), premier exercice conduit dans un cadre renouvelé par le rattachement de la modernisation au ministère du budget, devait répondre à trois finalités : établir un diagnostic sur la manière dont l'Etat remplit ses missions ; proposer des gains de productivité ; favoriser les améliorations de la qualité du service et l'émergence de projets de modernisation.*

*Le programme, annoncé en juillet 2005, s'est déroulé de septembre 2005 à mai 2007 dans l'ensemble des ministères dont il a fortement mobilisé les secrétariats généraux, les inspections et les services audités. Il a donné lieu à la production de 157 rapports portant sur 130 sujets et à une centaine de lettres d'engagement ou de plans d'action ministériels visant à leur mise en œuvre.*

*Le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a interrompu le programme avant son terme. Les derniers audits programmés n'ont pas connu les développements attendus dans le cadre du PAM et ont été intégralement versés dans la RGPP.*

*La Cour a examiné les apports méthodologiques du programme et de sa contribution à l'effort de réforme de l'Etat ainsi que les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre. Elle a dressé le bilan global de ce programme, notamment au regard de l'importance des gains potentiels évalués en mars 2007 à 8 Md€.*

---

## **I - Un dispositif ambitieux**

### **A - Une démarche structurée**

#### **1 - Une méthodologie d'audit progressivement précisée**

Le programme d'audits de modernisation a bénéficié des acquis méthodologiques des stratégies ministérielles de réforme qu'il a amplifiés. Trois grands principes ont structuré la nouvelle démarche :

- un enchaînement de courtes phases successives (diagnostic, contradiction, décision) débouchant systématiquement sur un document formalisé ;
- l'élaboration d'un diagnostic partagé, faisant participer les services audités aux travaux des équipes d'auditeurs, formées de plusieurs inspections et assistées par des consultants privés ;
- l'application à chaque étape de règles homogènes décrites dans un document de référence.

Ce cadre méthodologique s'est perfectionné progressivement, notamment par la parution de deux circulaires du Premier ministre (29 septembre 2005 et 3 juillet 2006).

#### **2 - Des acteurs bien identifiés**

A la suite du rattachement de la réforme de l'Etat au ministère chargé du budget en juin 2005, les structures compétentes en matière de réforme de l'Etat ont été réunies. La nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), créée à partir de la fusion de la direction à la réforme budgétaire et de quatre autres structures dédiées à la réforme, a été explicitement chargée des audits de modernisation. Un département des audits de modernisation, animé par une dizaine de cadres dont une partie provenait du secteur privé, a été mis en place.

La DGME s'est appuyée sur la mise en place des secrétaires généraux des ministères qui s'est effectuée entre 2004 et 2006. Dotés de compétences générales en matière de modernisation de leur ministère, ils ont constitué un rouage essentiel des audits de modernisation et leur rôle s'est étoffé au cours du programme : d'abord considérés comme les interlocuteurs privilégiés de la DGME, ils ont été ensuite chargés de piloter les actions décidées et de veiller à la cohérence des différents chantiers de modernisation.

Le deuxième relais sur lequel la DGME a pu s'appuyer est celui des "équipes projets" ministérielles identifiées pour chaque audit et chargées du pilotage du plan d'action issu de l'audit. L'inadaptation des profils et positionnements hiérarchiques de certains chefs de projet a cependant amoindri le bénéfice attendu de leur désignation. Cette difficulté s'est présentée surtout dans les ministères où le fonctionnement en mode projet était le plus nouveau.

### **3 - Une conduite en mode projet**

Le programme des audits a été conçu en mode projet : affichant des objectifs mobilisateurs, il était jalonné par des rendez-vous réguliers avec les acteurs du programme qui ont permis les échanges et pris en compte les retours d'expérience.

Deux leviers ont contribué à la forte mobilisation de l'administration :

- le rythme soutenu du programme, cadencé en vagues successives et rapprochées d'audits synchrones lancés tous les trimestres, à raison d'un ou deux par ministère ; ce dispositif a cherché à donner au mouvement de transformation de l'Etat un caractère continu.

- la transparence de l'ensemble de la démarche, au moyen de la publication des travaux sur un site internet dédié, le Forum de la performance. Les lettres de cadrage adressées aux équipes d'audit, les rapports et les échanges écrits avec l'administration auditée ont été publiés dès janvier 2006. Les résultats, sous forme d'un tableau de bord tenu par la DGME, l'ont été à partir de l'automne 2006. Si l'on exclut les audits inachevés au moment du lancement de la RGPP qui ont été remis, une fois terminés, aux équipes en charge du nouveau dispositif, la règle de la publication n'a connu que deux exceptions qui ont été expliquées par le caractère confidentiel des sujets traités<sup>94</sup>.

La communication sur les audits a été conçue comme un moyen de pression sur les ministères pour qu'ils prennent rapidement position sur les recommandations et engagent les actions adéquates.

---

94) Il s'agit de l'audit sur la sécurité des aéroports, au motif de l'existence de données sur l'organisation des différents services susceptibles d'être utilisées par des groupes terroristes, et de l'audit sur le contrôle des pêches, pour ne pas gêner l'argumentation française dans une procédure d'infraction engagée par la Commission européenne.

## **B - Une démarche opérationnelle et ministérielle**

### **1 - Un centrage sur le fonctionnement de l'Etat**

Les trois quarts des audits ont porté sur l'Etat : ils ont traité des sujets d'organisation et de fonctionnement des administrations pour la moitié et des questions relatives aux procédures et aux fonctions pour un quart ; un tiers de ces audits a comporté un volet relatif aux nouvelles technologies de l'information.

Dès les premières vagues, quelques audits ont porté sur des établissements publics opérateurs de l'Etat (l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger au ministère des affaires étrangères, l'Etablissement national des invalides de mer au ministère de l'équipement). La circulaire du 13 juillet 2006 a élargi le champ en l'ouvrant par exemple à des sujets d'intérêt commun à l'Etat et la sécurité sociale.

Les effets de cette extension sont restés limités. Environ un quart des enquêtes, principalement au cours des dernières vagues, ont abordé des problématiques plus larges, comme celles des aides publiques aux entreprises. Moins d'une vingtaine ont comporté une dimension d'évaluation de politiques publiques. Cette proportion s'explique tout autant par le caractère tardif de la décision d'étendre les sujets que par la difficulté technique à faire cadrer des sujets larges avec le calendrier contraint de l'exercice. L'adaptation de certaines règles à des sujets de ce type aurait été de nature à faciliter l'exercice pour les auditeurs.

Aucun sujet n'a concerné les collectivités territoriales et quelques uns seulement ont traité des thèmes de protection sociale. Le programme n'a donc porté que sur une partie des dépenses de l'Etat et a exclu de son périmètre l'essentiel des interventions publiques qui constituent aujourd'hui une part significative de la dépense publique.

### **2 - Des sujets orientés vers un objectif de réforme à court terme**

Les audits de modernisation ont été présentés comme un exercice résolument tourné vers la production d'effets à très court terme.

Cette orientation, assez peu marquée dans les premières consignes, a été renforcée par la suite. Les enseignements tirés des premières vagues ont conduit à trois séries de critères de sélection des sujets, dont la première était la capacité à déboucher sur un résultat opérationnel à horizon de 6 à 18 mois, notamment en raison de l'existence de travaux préparatoires ou de la possibilité de démarrage immédiat des actions.

### **3 - De larges responsabilités laissées aux ministres**

L'ensemble du processus a été placé sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat et du ministère intéressé dont le rôle était central à toutes les étapes.

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat a assumé effectivement le pilotage du dispositif pour le compte du Premier ministre. L'arbitrage de ce dernier, notamment en matière de choix de sujets, a plus porté sur des aspects de calendrier ou de phasage des audits que sur des questions de fond.

L'initiative des sujets appartenait aux ministres qui devaient faire des propositions à chaque vague, à l'exception des sujets transverses décidés par le ministre du budget et d'un petit nombre de thèmes demandés par le premier ministre, souvent en raison de l'actualité<sup>95</sup>. La participation systématique du service d'inspection ministérielle aux travaux et l'association des services à l'élaboration du diagnostic, la liberté laissée au ministre concerné de choisir les recommandations à retenir et les modalités de leur mise en œuvre, conféraient à ce dernier une responsabilité centrale dans la réussite du programme.

Destinée à ancrer les sujets d'audit dans la réalité administrative et à faciliter l'appropriation des mesures recommandées par les auditeurs, cette caractéristique a présenté deux points faibles : d'une part, la difficulté à traiter les problématiques intéressant plusieurs ministères, d'autre part, les réticences à aborder les dossiers exigeant des mutations difficiles.

### **C - La recherche d'économies structurelles**

Les audits de modernisation ont été placés dans la perspective de la recherche de la performance et des gains de productivité. C'est dans ce cadre qu'a été conçu l'objectif d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

La recherche d'économies structurelles, déjà centrale dans la première circulaire, a été renforcée dans la seconde qui a par ailleurs mis l'accent sur l'évaluation des « gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que des gains économiques et de productivité. »

Au total, le dispositif a reposé sur la conviction que la qualité de la méthodologie, l'implication des administrations elles-mêmes et

---

95) Aides aux entreprises, gestion de la prime pour l'emploi, collecte de la taxe pour le développement de l'apprentissage, formation continue à l'éducation nationale, formation des agents civils et militaires remplissant des fonctions de sécurité.

l'aiguillon de la publication permettraient d'enclencher et d'entretenir un mouvement vertueux de transformation.

## **II - Une mise en œuvre courte et difficile**

### **A - Un pilotage centré sur les aspects techniques**

#### **1 - Un pilotage actif par la DGME**

Le pilotage du programme a été assuré par le département des audits de modernisation de la DGME, avec l'assistance de consultants choisis, au terme d'une procédure d'appel d'offres, sur la base de leur expérience en matière de conduite de changement dans les grandes organisations.

La DGME a été présente à tous les stades : en amont (animation du réseau des secrétariats généraux, collecte des propositions de sujet, organisation des comités de pilotage, travaux méthodologiques avec les cabinets de consultants), en appui aux équipes d'audit (organisation des équipes et suivi des travaux avec les inspections et les consultants privés), en aval (accompagnement méthodologique aux ministères pour bâtir leurs plans d'action, suivi au moyen du tableau de bord). Elle s'est également chargée de la publication des travaux sur le site internet.

Au total, la DGME a activement rempli sa fonction d'impulsion et de coordination et a capitalisé les acquis méthodologiques. Elle n'a toutefois pu empêcher quelques dérives en matière de sujets, de travaux et de mise en œuvre, faute de légitimité pour intervenir auprès des ministres. Par ailleurs, le relais qu'ont constitué les secrétaires généraux envers les services a fonctionné avec une intensité très variable, en fonction de leur propre positionnement au sein de leur ministère et des moyens qu'ils pouvaient consacrer à la modernisation.

#### **2 - Des améliorations tardives**

Un an après son lancement, le dispositif s'est essoufflé. Le nombre de nouvelles enquêtes, qui avait atteint un pic lors des vagues 3 et 4<sup>96</sup> à la faveur notamment du lancement des audits transverses, a fléchi. La DGME a dû fortement solliciter certains ministères qui n'ont fourni de nouveaux sujets qu'avec difficulté.

---

96) Lancement de 17 audits en octobre 2005 (vague 1), de 20 audits en janvier 2006 (vague 2), de 35 audits en avril 2006 (vague 3) et de 32 en juin 2006 (vague 4).



Au plan qualitatif, les sujets les plus conformes aux exigences du cahier des charges ou les plus novateurs se sont raréfiés. Le cas du ministère de l'éducation nationale est révélateur : la majeure partie des sujets centrés sur la mission éducative et abordant des sujets difficiles (grille horaire des enseignements au lycée et au collège, décharges statutaires des enseignants du second degré, gestion des bourses, organisation des examens et concours) a été concentrée dans les trois premières vagues d'audit.

L'effort de relance a porté sur les aspects techniques et méthodologiques, sous la forme de la deuxième circulaire du Premier ministre (juillet 2006) et de la mise en place par la DGME d'un dispositif d'aide à l'élaboration des sujets (février 2007).

A partir de l'été 2006, une instance collégiale de pilotage, composée du directeur de la DGME, des chefs de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, s'est réunie tous les deux mois. S'il a contribué à affiner certains aspects méthodologiques, ce comité de pilotage n'a pu infléchir réellement la conduite du programme.

Le programme s'est brutalement interrompu au printemps 2007. Les décisions du dernier comité de pilotage, réuni le 5 avril 2007, ne seront pas appliquées : la publication des audits de la vague 6, annoncée pour la mi-mai afin que les résultats soient disponibles pour le nouveau gouvernement et pour la préparation du projet de lois de finances 2008, a été ajournée et le programme pour la 7<sup>ème</sup> vague a été réduit de 17 audits à 7.

## **B - Un foisonnement de travaux divers**

### **1 - Des sujets très variés**

#### *a) Les sujets ministériels*

En dépit d'un effort de normalisation qui s'est accentué en septembre 2006, la production de sujets a été extrêmement hétérogène, qu'il s'agisse de leur ampleur notamment financière, de leur relation avec les missions des ministères ou de leur importance stratégique.

Malgré leur objet limité, certains audits se sont avérés très utiles, comme celui sur « *la maîtrise des frais de justice en matière d'empreintes génétiques* » qui a dégagé des propositions rapidement mises en œuvre par le ministère de la justice.

L'étude des six premières vagues d'audit montre que peu de ministères ont privilégié un type de sujets. Le ministère de la justice a accordé la priorité aux sujets axés sur les procédures (5 des 8 audits du ministère) et celui de l'outre-mer, en raison de ses spécificités, a surtout fait auditer des politiques publiques (4 sujets sur 6). Pour les autres ministères, les sujets ont été très divers, faisant même une place à des sujets ayant « objectivement peu de rapport avec leur cœur d'activité ou un enjeu budgétaire, en ETP ou qualitatif discutable. »<sup>97</sup>

Parmi ces thèmes, se trouvent des sujets choisis en fonction d'un contexte particulier, comme l'audit sur « *le recensement agricole de 2010* » qui s'analyse comme un travail préparatoire technique à une réforme d'organisation déjà engagée. On y trouve également des sujets qui ne sont pas centrés sur les grandes missions des ministères mais concernent des aspects spécifiques de la gestion des personnels (*le traitement des demandes des pensions d'invalidité* au ministère de la défense, *la politique des frais de déplacement* à l'éducation nationale) ou de l'action économique (*le classement des hébergements touristiques* au ministère des finances<sup>98</sup>).

Peu d'audits ont présenté un caractère véritablement novateur : les ministères ont largement utilisé le dispositif pour faire avancer des dossiers anciens, déjà étudiés mais restés sans solution (*l'archéologie préventive* au ministère de la culture) ou actualiser un aspect d'une réforme déjà engagée (*la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme* au ministère de l'équipement, *la mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger* du ministère des affaires étrangères). Les audits menés sur les opérateurs ont généralement complété des diagnostics existants et formulé peu de propositions innovantes.

#### *b) Les sujets à vocation interministérielle*

Les sujets à caractère interministériel ou transversal, apparus au printemps 2006, sont restés peu nombreux (9 au total).

On ne relève qu'un sujet pleinement interministériel, *la formation des agents civils et militaires remplissant des fonctions de sécurité*, commun à la police, à la gendarmerie et aux douanes. En pratique, plusieurs audits ministériels ont eu des répercussions au-delà du ministère qui les avait lancés et qui sont apparues dans le diagnostic et dans les

---

97) DGME : étude sur les « éléments méthodologiques de l'incubation », février 2007.

98) Cette mission concerne quelques dizaines d'agents et a peu d'impact financier.

recommandations. Mais l'absence de concertation au moment du choix du sujet a freiné l'élaboration de solutions coordonnées ou communes. C'est le cas de *l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires* au ministère de la justice, de *la modernisation du paiement des amendes* et de *la gestion des taxes locales d'équipement et des taxes rattachées* proposés par le ministère des finances.

Enfin, un petit nombre de sujets ont été traités dans un ministère « pilote » avec la perspective de les dupliquer dans d'autres ministères. Le premier a concerné *les conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'Etat*, d'abord traité dans les ministères sociaux et appliqué ensuite au ministère de l'équipement. Son extension s'est ensuite arrêtée faute de ministères volontaires. En effet, la propagation de ces thèmes a pu se heurter au principe de libre choix des ministères : l'audit sur *l'édition publique*, effectué dans les services du Premier ministre et au ministère de l'éducation nationale n'a pas eu les prolongements attendus dans les ministères de la culture et de l'équipement.

A compter du printemps 2006, le ministre du budget a lancé des audits transverses touchant un sujet fonctionnel commun à tous les ministères<sup>99</sup>. Ceux-ci visaient à les faire largement participer mais cet objectif a été atteint de manière très inégale : si les enquêtes sur les achats (15 audits) et la paye (14 audits) ont associé un grand nombre de ministères, d'autres audits transverses ont été conduits sur un nombre plus réduit d'entre eux.

Au total, le rôle central dévolu aux ministres en matière de sujets a constitué un facteur de mobilisation mais aussi un élément de fragilité du dispositif.

## **2 - Des travaux collectifs trop rarement documentés**

### *a) Les équipes et leur organisation*

La force du programme a été de s'appuyer sur des ressources humaines existantes et bien identifiées, disposant des compétences nécessaires et de la légitimité pour mener des travaux en profondeur.

---

99) L'optimisation des achats de l'Etat (vague 3), la gestion administrative et de la paie des fonctionnaires de l'Etat (vague 4), la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat (vague 4), le programme CHORUS (vague 4), l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat (vague 4), l'archivage (vague 5), la bureautique (vague 6) et les dispositifs d'accueil de l'administration (vague 6).

La mixité des inspections dans les équipes a été respectée même lorsque des difficultés y sont apparues. Un seul audit a été suspendu en raison de désaccords persistants au sein de l'équipe. L'affectation des inspecteurs à chaque audit a été assurée par le département des audits de modernisation de la DGME et les chefs des inspections en fonction des problématiques. Le recours aux consultants privés a été largement concentré sur les audits transverses. En dehors de ces thèmes pour lesquels ils disposaient de références acquises dans les grandes organisations privées, ils ont participé à une vingtaine d'autres enquêtes.

*b) De nombreux rapports sans recommandations opérationnelles et sans chiffrage, ou peu documentés.*

Les prescriptions méthodologiques visant à étayer les diagnostics et à privilégier les recommandations opérationnelles n'ont été suivies qu'en partie. Un très grand nombre de rapports ne comportent que des recommandations qualitatives, souvent formulées de manière extrêmement générale : « *accompagnement de la conduite du changement, attention particulière à la rédaction des textes, actions de formation et d'information, amélioration du pilotage, optimisation de la diffusion des publications, amélioration de la connaissance des emplois, mutualisation des fonctions support* ».

Les délais d'instruction ont souvent été trop courts pour permettre des estimations quantitatives fiables et certains thèmes se prêtaient mal à des évaluations chiffrées. Ces difficultés se sont parfois conjuguées, comme le constate le rapport d'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet.

Au total, seule une minorité d'audits ont comporté des recommandations opérationnelles, qui n'ont, en outre, pas toutes été assorties de chiffrages et de calendriers. Selon la DGME elle-même, moins du tiers des travaux ont débouché sur l'estimation des gains financiers et/ou des dépenses évitées, et un cinquième seulement sur les économies à attendre en ETPT.

### **III - Un impact peu visible**

#### **A - Des acquis contrastés**

##### **1 - Des progrès méthodologiques**

Le programme des audits de modernisation a contribué à professionnaliser les efforts de réforme et de conduite du changement. Les points forts de la méthode (règles adaptées à des étapes bien identifiées et assorties de contraintes de calendrier, mixité des équipes, pilotage et accompagnement par une structure centrale, suivi des mesures) ont été capitalisés et ont abouti à un ensemble de règles, outils et modes de fonctionnement qui ont été largement repris dans la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le programme n'a toutefois pas produit pleinement les effets attendus :

- l'uniformité des règles de méthode et les contraintes de calendrier se sont avérées parfois inadaptées ;
- les propositions de sujets et les travaux des auditeurs éloignés des prescriptions méthodologiques n'ont pu être redressés faute d'un pilotage doté de moyens d'action ;
- la mise en œuvre des recommandations largement laissée à l'appréciation des administrations intéressées a été déconnectée des contraintes budgétaires, faute d'une gouvernance plus active ;
- la perspective de publication des rapports dans leur intégralité a produit des effets contrastés : si elle a incité les équipes à fournir des travaux de qualité et des préconisations prometteuses, elle les a parfois poussées à la prudence.

##### **2 - Une articulation malaisée avec les autres documents stratégiques**

A son lancement, le programme des audits de modernisation s'est ajouté aux « feuilles de route » ministérielles<sup>100</sup> et aux stratégies pluriannuelles de transformation qui avaient été définies par quelques ministères. Le décret instituant la DGME évoque l'existence d'un lien entre ces différentes démarches. Mais, au-delà de cette affirmation de

---

100) Elles traduisaient les stratégies ministérielles de réforme (SMR).

principe, le dispositif a peine à établir une articulation précise et systématique entre la nouvelle démarche et l'ensemble des politiques de modernisation. Un effort de mise en cohérence a été conduit par la DGME en février 2007 mais trop tardivement pour peser sur le programme.

Dans l'ensemble, les ministères qui étaient moins avancés ont plus facilement trouvé une problématique centrale de programmation des audits : amélioration de la gestion des moyens au ministère de la justice, activité éducative au ministère de l'éducation nationale, dispositifs d'intervention dans les ministères sociaux. Cette orientation, qui n'a pas empêché de commander des audits sur d'autres sujets, comme les établissements publics opérant dans leur champ de compétences, a contribué à nourrir la stratégie de modernisation de ces ministères. En revanche, les ministères engagés dans une stratégie de modernisation déjà formalisée ont plutôt sélectionné des sujets aux frontières de leurs enjeux stratégiques ou, plus rarement, des sujets d'accompagnement aux réformes engagées.

## **B - Peu d'effets visibles à court terme**

### **1 - Une démarche dont le coût n'a pas été évalué de manière fiable**

L'organisation méthodique des travaux a permis de produire un ensemble d'audits abondant, pour un coût estimé par la DGME à 14,5 millions d'euros pour les six premières vagues d'audit, réparti presque également entre les inspecteurs et les consultants.

Le coût de ces conseils privés, sous forme d'appui méthodologique et de participation au tiers des audits, après retraitement sur la base des paiements effectués dans le cadre du marché pour éliminer des prestations consacrées à d'autres travaux, a été évalué par la Cour à 10,4 M€<sup>101</sup>.

La participation des services d'inspection a été nettement plus volumineuse : 510 inspecteurs ont collaboré à la totalité des enquêtes du programme, soit une moyenne de plus de trois inspecteurs par mission. A l'exception de trois audits du ministère des finances confiés à la seule inspection des finances, chaque enquête a associé au moins deux inspecteurs, dont un issu des services du ministère et un d'une inspection interministérielle. La DGME a évalué le coût moyen par audit et par inspecteur à 15 000 €, mais cette valorisation, faite sans concertation avec les chefs de service, n'a pas pris en compte l'ensemble des coûts.

---

101) L'ensemble des paiements effectués dans le cadre du marché s'élève à 14 millions d'euros mais une partie de ces sommes a servi au démarrage de la RGPP.

Sans tenir compte de la participation des services audités aux enquêtes, variable et difficile à chiffrer, l'ensemble des moyens, y compris le fonctionnement du département des audits de modernisation de la DGME, a approché 20 M€

## 2 - Des gains potentiels globalement surestimés

Lors du lancement de la 7<sup>ème</sup> vague d'audits, en mars 2007, une communication officielle a fait état de gains potentiels de l'ordre de 7 à 8 Md€ sur trois ans. Bien que 150 audits aient été déjà programmés et en grande partie achevés à cette date, cette estimation est excessivement optimiste, au regard de la faible proportion des rapports comportant des chiffrages, de l'inégale qualité des évaluations disponibles dans les rapports et des conditions de consolidation des données.

Certains audits, tel celui sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle au ministère de la justice, comportent des chiffrages précis élaborés sur la base d'une méthode présentée en annexe. Ils présentent des variantes en fonction de l'intensité des mesures d'accompagnement et du rythme de mise en œuvre. D'autres sont nettement moins documentés et raisonnent par rapport aux expériences étrangères. C'est notamment le cas de l'audit sur les aides aux entreprises, qui représente à lui seul la moitié des économies annoncées.

### L'audit sur les aides aux entreprises

La recommandation n°10 du rapport d'audit suggère d'« évaluer dès que possible les dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat pour un gain estimé forfaitairement à 4 Md€ à horizon d'un an. » Le rapport précise que cette estimation forfaitaire ne s'est pas appuyée sur des travaux quantitatifs réalisés par l'équipe d'auditeurs. Il lie la réalisation de cette économie à l'évaluation des dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat, confiée à un comité permanent à mettre en place au sein de la conférence nationale des finances publiques.

En mars 2007, aucun engagement n'avait été pris à la suite de cet audit, en particulier pour créer une structure dédiée à l'évaluation. Ce n'est qu'à l'issue des deux premiers conseils de modernisation des politiques publiques que des décisions, fondées pour partie sur l'audit, ont été prises ayant un impact plus ou moins direct sur les aides aux entreprises.<sup>102</sup>

102) En décembre 2007, la décision n°97 vise la constitution d'un opérateur de référence par fusion de deux structures existantes et au printemps 2008, les décisions n°131 et 163 concernent l'une la concentration de l'aide sur les entreprises de moins de 5 000 salariés, et l'autre le réexamen de l'ensemble des dispositifs d'exonération de charges sociales.

De surcroît, la mise en œuvre des recommandations passe par une étape d'investissements préalables, notamment en matière informatique, qui a été peu prise en compte, soit par défaut de chiffrage de la part des équipes d'auditeurs, soit parce que la DGME a consolidé les chiffrages d'économies potentielles sans mettre en balance les coûts de la réforme. A l'inverse, les scénarios les plus porteurs de gains ont été systématiquement retenus par la DGME, même lorsque les travaux des auditeurs avaient souligné les difficultés de mise en œuvre.

**Deux exemples d'audits bien documentés  
mais aux effets surestimés dans le chiffrage global**

**1 -L'audit sur la dématérialisation de la chaîne pénale**

L'audit recommande de mettre en place une plate-forme d'échange et de stockage des données commune aux services judiciaires, de la police et de la gendarmerie, qui réduirait fortement les ressources consommées (personnel, papier, envois postaux et espaces de stockage). Les auditeurs ont appliqué une méthode d'étude des coûts qui leur permet d'estimer à 400 ETPT les gains directs en emplois. En contrepartie, ils ont évalué précisément le coût du plan d'action qu'ils proposent : l'étape ultime de développement et de déploiement de la plate-forme a un coût de l'ordre de 10 M€. Le montant qui figure dans le chiffrage global des gains potentiels sur trois ans est de 50 M€ et ne prend pas en compte les coûts de la modernisation.

**2 -L'audit sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle**

Une volumineuse annexe explicite la méthode suivie par l'équipe pour chiffrer les gains attendus, estimés au maximum à 9 M€ « si les processus d'émission des titres et de la recette étaient d'une parfaite efficacité. » Sans tenir compte de cette réserve, la DGME a retenu 27 M€ de gains sur trois ans.

Enfin, le décompte des gains potentiels a intégré l'ensemble des gains attendus de la réforme même si celle-ci était déjà largement engagée et avait produit une grande partie de ses effets. Ainsi, l'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu par internet figure-t-il parmi la dizaine d'audits susceptibles de générer plus de 100 M€ de gains potentiels sur trois ans (339 M€) alors que la décision d'accélérer la montée en charge du dispositif était déjà prise.



### 3 - Une appropriation des recommandations très inégale

L'étape des suites données aux recommandations a été de mieux en mieux cadrée en termes de délais et de procédures formalisées<sup>103</sup>. Mais l'intensité de la mise en œuvre des préconisations a entièrement dépendu des décisions ministérielles.

Les arbitrages ont été rares, les réunions interministérielles de février et mars 2007 ayant principalement consisté à faire le point sur l'avancement des mesures décidées et à harmoniser les positions des ministères sur des sujets apparus comme interministériels (*taxe locale d'équipement, modernisation du paiement des amendes, utilisation de la visioconférence*, par exemple).

Le recensement strictement quantitatif des engagements des ministres semble indiquer un important effort. La moitié des audits de la première année (37 sur 73) avaient donné lieu à une lettre d'orientation ministérielle reprenant 65% des recommandations. En mars 2007, on décomptait 90 plans d'action. D'après le tableau de suivi des audits, 71 de ces plans d'action avançaient conformément aux prévisions.

Au plan qualitatif, l'appréciation doit être plus nuancée. La DGME reconnaît que le niveau de précision des engagements est très variable et que « dans certains cas, les orientations retenues ou leur calendrier de mise en œuvre manquent d'ambition par rapport aux perspectives tracées par les audits. ». La Cour a également constaté que les recommandations n'ont été retenues qu'en partie dans les plans d'action et souvent pour la partie qualitative. L'examen des lettres d'orientation des ministres renseigne peu sur les raisons de ces choix.

### 4 - Une faible traduction budgétaire

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 établit le lien avec la démarche budgétaire dans ces termes : « *les audits doivent être liés à un projet de modernisation du ministère identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis* ».

---

103) La lettre d'orientation est communiquée au premier ministre et rendue publique dans les deux mois qui suivent la fin de la phase de contradiction, le plan d'action opérationnel est arrêté dans les trois mois qui suivent la fin de la phase de contradiction et confié à un chef de projet.

L'identification des périmètres budgétaires des audits est entachée du même degré d'incertitude que celui des gains potentiels. Il n'est identifié avec précision que dans un petit nombre de rapports, et grossièrement estimé pour les autres. Sous cette réserve, on observe une grande dispersion des enjeux financiers des audits, allant d'un million à 65 milliards d'€ (les aides aux entreprises), couvrant de manière très diverse les périmètres budgétaires des ministères.

Le programme des audits ayant démarré à l'automne 2005, les lois de finances pour 2007 et 2008 auraient pu s'appuyer assez largement sur les audits. Au moment de la préparation de la première, l'administration disposait déjà d'une quarantaine de rapports d'audits, et d'une centaine lors de la préparation de la seconde. L'intégration des audits dans les lois de finances a pourtant été faible, particulièrement dans la deuxième loi de finances.

Lors de la préparation du budget 2007, une circulaire relative aux conférences budgétaires demandait de « *chiffrer les réformes envisagées, suite notamment aux audits de modernisation* ». Cette disposition n'a pas été reconduite pour le budget suivant. Par ailleurs, aucun traitement particulier n'a été réservé aux audits de modernisation en tant que point de référence lors de la préparation ou de la discussion budgétaire.

Lors des débats, à l'exception de quelques interventions ministérielles relevées surtout dans les discussions précédant le vote du budget 2007, les références aux audits sont plus fréquemment venues des parlementaires que de l'administration. De son côté, la direction du budget n'a cité que quelques audits qui lui ont paru « suffisamment aboutis et susceptibles d'emporter des conséquences budgétaires » pour avoir une traduction directe dans la construction des deux lois de finances.

## **C - Des effets différés difficiles à identifier**

### **1 - Les conséquences des audits transverses**

Les audits transverses pourraient permettre d'obtenir des gains quantitatifs et qualitatifs importants grâce à la mutualisation des moyens, mais ils nécessitent des délais d'adaptation longs.

Les deux derniers audits de ce type, achevés après mai 2007, ont été intégrés dans les travaux préparatoires à la RGPP (*les dispositifs d'accueil à distance dans les administrations et le parc bureautique de l'Etat*). Les autres (*l'optimisation des achats, la gestion administrative et de la paye des fonctionnaires, le programme Chorus, l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat, la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat, l'archivage*) ont fait l'objet de premières mesures d'application à l'issue de leur publication.

Deux exemples illustrent le caractère encore très partiel des effets.

Le rapport d'audit sur *la gestion administrative et de la paye des fonctionnaires* a préconisé de rationaliser l'organisation de la fonction paye dans les ministères, de poursuivre le déploiement des systèmes d'information de ressources humaines en maîtrisant mieux les coûts et les projets et de constituer un opérateur national de paye (ONP). Deux réunions interministérielles (1<sup>er</sup> décembre 2006 et 21 mars 2007) et une mission de préfiguration ont permis de faire avancer le dossier jusqu'à la mise en place de l'ONP en 2007. La montée en puissance de l'opérateur s'est poursuivie tout au long de l'année 2008 et la conduite de quatre chantiers opérationnels lui a été confiée. Ce projet est repris dans les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques. Après un démarrage en 2012, il devrait être opérationnel en 2016 pour l'ensemble des agents de l'Etat.

L'audit sur *l'optimisation des achats de l'Etat* a estimé le gain potentiel à 1,3 Md€ Plusieurs mesures, engagées en 2007 sur la base de ses recommandations, ont été reprises par la RGPP, notamment la création de l'agence centrale des achats du ministère des finances. Le chantier de la modernisation des achats a cependant pris du retard : la cartographie des achats dressée en 2006 n'a pas fait l'objet d'un suivi effectif et l'objectif de connaissance du montant annuel des achats par fournisseur est reporté au démarrage de cette fonction dans CHORUS, soit en 2011. Le recours aux outils de mutualisation et la mise en place d'un pilotage professionnalisé s'avèrent plus lents que prévu. Au total, seule une faible partie des économies attendues a été réalisée.

## **2 - L'intégration des audits dans la RGPP**

A l'annonce de la révision générale des politiques publiques, le département des audits de modernisation de la DGME a rapidement réorienté son activité et celle des consultants sur les nouvelles problématiques. Les audits en cours se sont poursuivis et ont été versés directement dans la nouvelle procédure sans bénéficier des dernières étapes du dispositif des audits de modernisation (contradiction,

publication, engagement ministériel). Par ailleurs, les dispositifs de suivi des audits achevés se sont interrompus sine die.

L'ensemble des travaux d'audit a alimenté ceux des équipes constituées pour l'exercice de révision. Selon l'administration, les audits de modernisation auraient contribué directement à un quart environ (76 sur 336) des décisions prises par le conseil de modernisation des politiques publiques, surtout celles qui ont été prises en décembre 2007. Très logiquement, ce sont les audits les plus récents, dont la mise en œuvre n'était pas achevée lors du lancement de la RGPP, qui ont les effets les plus marqués : les 51 audits lancés au cours des trois dernières vagues ont impacté 30 décisions du CMPP.

En raison de leur nature, les audits transverses et les audits portant sur des sujets larges, relatifs aux opérateurs<sup>104</sup> ou à l'organisation interne des ministères<sup>105</sup> ont inspiré directement des décisions. Mais un petit nombre d'audits ministériels, portant sur des sujets plus limités, ont aussi trouvé un prolongement dans le cadre de la RGPP. Ainsi l'audit sur *la maintenance des aéronefs de la sécurité civile*, dont les principales préconisations avaient déjà été prises en compte par le ministère de l'Intérieur, a-t-il servi de base à une décision de mutualisation des moyens aériens de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction de la défense et de la sécurité civile.

Cependant, le rapprochement des audits des dernières vagues versés directement à la RGPP et des décisions de modernisation montre qu'une partie de ces audits n'ont pas eu de suite, ou des suites limitées.

---

104) *Le pilotage et tutelle des opérateurs* au ministère de la culture, *l'exercice de la tutelle sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique* au ministère des affaires étrangères, *le pilotage et la tutelle des opérateurs de la politique d'aménagement et d'urbanisme* au ministère de l'équipement, *l'optimisation des fonctions support et le renforcement de la coordination des agences sanitaires* dans les ministères sociaux.

105) *L'optimisation de la fonction soutien de l'administration centrale* au ministère de la défense, *la gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux, les conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations* au ministère de l'équipement.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les audits de modernisation ont constitué une démarche novatrice. Ils ont suscité de fortes attentes au sein même de l'administration et au Parlement, attentifs au processus de production partagée des réformes et à la transparence de l'exercice, et laissé espérer des économies substantielles présentées comme une contribution au rééquilibrage progressif des finances publiques.*

*Si le dispositif a permis de substantiels progrès méthodologiques, ses résultats immédiats n'ont cependant pas toujours été à la hauteur des attentes. Les sujets traités ont souvent été peu novateurs et la transformation des préconisations d'audit en mesures opérationnelles susceptibles d'améliorer la qualité des services publics et d'engendrer des économies s'est avérée limitée, même si ce constat global recouvre une grande disparité entre les 130 audits de modernisation.*

*Au-delà de ses effets visibles, le programme des audits de modernisation se présente comme une étape dans un processus graduel de mise en mouvement de l'Etat en vue de sa réforme. Les pouvoirs publics en ont tiré les conséquences en reprenant dans la RGPP plusieurs caractéristiques des audits, tout en s'en distinguant au niveau du champ couvert, des techniques de travail et du processus décisionnel. L'absence d'un appareil permanent d'audit interne de l'Etat a contraint les pouvoirs publics à lancer des programmes successifs de modernisation, aux modalités et au périmètre instables.*

*Quelles qu'aient été les limites de l'exercice, la Cour recommande de tirer plus pleinement parti des audits de modernisation et, à cet effet :*

- de procéder à un nouvel examen des propositions, en particulier celles des derniers audits, pour identifier celles qui n'ont été mises en œuvre ni dans le cadre du programme des audits ni dans celui de la RGPP mais qui restent porteuses de progrès qualitatifs et d'économies.*
  - de compléter le chiffrage des coûts et des gains attendus, ainsi que la programmation dans le temps, pour les audits dont les recommandations opérationnelles sont prometteuses mais insuffisamment documentées.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Dans cette insertion au rapport public concernant le dispositif des audits de modernisation, la Cour relève le caractère novateur du dispositif, tout en jugeant ses effets limités et en soulignant notamment les fragilités de sa gouvernance, tant en amont qu'en aval des décisions de réforme.*

*Je partage très largement les observations formulées par la Cour. Je voudrais cependant apporter les précisions ci-jointes, relatives notamment aux remèdes apportés aux difficultés relevées par la Cour, par la conduite de la révision générale des politiques publiques. Je souhaite les voir figurer au rapport public.*

\*\*\*

*Comme le souligne le rapport, les audits ont très largement contribué à la révision générale des politiques publiques (RGPP), à la fois en y versant la totalité des travaux effectués pour éclairer et préparer les décisions politiques du conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP), mais aussi en installant une méthode de travail avec les secrétaires généraux des ministères, qui a renforcé leur rôle dans le pilotage de la modernisation, et avec les équipes d'inspections des ministères et de consultants privés.*

*Cependant, la RGPP me semble avoir répondu à la plus grande partie des faiblesses des audits de modernisation, mentionnées par la Cour. Ceci explique d'ailleurs les raisons pour lesquelles, comme le note la Cour, la transition entre les deux systèmes s'est opérée rapidement, dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement.*

**Sur la nature des sujets traités et des réformes proposées par les audits de modernisation**

*La RGPP a répondu aux faiblesses relevées plusieurs fois par la Cour, en matière de pertinence des choix de sujets d'audits de modernisation, qui n'étaient pas toujours axés sur les sujets les plus structurants. Alors que le choix des sujets par les ministères a constitué une « fragilité » des audits, la RGPP ne les a pas sélectionnés a priori et a donné toute leur place aux sujets transversaux, toujours très sensibles et difficiles à faire aboutir à la mise en œuvre de solutions concrètes et partagées (notamment la réforme de l'Etat local, la GRH ou la mutualisation de fonctions support, comme l'immobilier, les achats, la paye ou les pensions).*

*Ainsi, la RGPP a évité l'écueil des audits de modernisation, consistant à « peiner à établir une articulation précise et systématique entre la nouvelle démarche et l'ensemble des politiques de modernisation » de chacun des ministères. Si les audits ont parfois été conduits à côté de la feuille de route de réforme des ministères, la RGPP l'a, au contraire, tracée.*

### **Sur la gouvernance du dispositif de prise de décision**

*Les observations de la Cour trouvent très largement leur réponse dans la méthode retenue pour la conduite de la RGPP. Le dispositif ad hoc de préparation des décisions opérationnelles, au plus haut niveau de l'Etat, et de publication de l'ensemble de ces décisions, a permis d'éviter que des propositions intéressantes n'aient pas de suite, parce que les ministères ne le souhaitaient pas ou parce que, comme le note la Cour, elles n'étaient pas formulées de manière opérationnelle.*

*S'agissant des propositions, en effet, la Cour note que la transparence sur les travaux préparatoires aux décisions dans les audits a parfois amené les équipes à une prudence excessive. Cela explique le choix, retenu pour la RGPP, de mener tout d'abord les travaux préparatoires au sein du comité de suivi et du CMPP, avant de rendre publiques les décisions.*

*S'agissant du processus de décision, la Cour note que les réunions interministérielles sur les audits n'ont pas eu de caractère décisionnel, à l'inverse, là aussi, du comité de suivi de la RGPP et du CMPP, qui ont préparé plusieurs séries de décisions de réformes essentielles.*

### **Sur la mise en œuvre des décisions des audits de modernisation**

*Une attention toute particulière a été réservée au suivi de la mise en œuvre des décisions de la RGPP, avec une véritable mise en tension des ministères, afin d'éviter que, comme pour les audits de modernisation, « l'intensité de la mise en œuvre des préconisations (ne dépende) des décisions ministérielles ».*

*Cela passe par la poursuite de l'utilisation du comité de suivi de la RGPP, instrument politique essentiel de soutien à la réforme, et par le premier rapport d'avancement, que j'ai présenté au conseil des ministres et rendu public, le 3 décembre 2008.*

### **Sur la traduction budgétaire des audits de modernisation**

*La Cour estime que « L'intégration des audits dans les lois de finances a (...) été faible, particulièrement dans la deuxième loi de finances (2008) », et relève également que la disposition qui avait été prise lors de la préparation du budget 2007 (circulaire relative aux conférences budgétaires demandant de chiffrer les réformes envisagées, en particulier suite aux audits de modernisation) n'a pas été reconduite pour la préparation du budget 2008.*

*En ce qui concerne les modalités de prise en compte des audits dans la procédure budgétaire, il est exact que la préparation du PLF 2008 est intervenue dans un contexte différent, marqué à la fois par le changement de gouvernement et par le lancement de la RGPP. Cependant et même si cela a été réalisé dans un cadre moins formalisé, les audits de modernisation ont bien été intégrés à la construction du budget 2008.*

*En ce qui concerne la traduction budgétaire des audits, il est également exact que l'intégration des audits à la construction budgétaire a été fonction du caractère plus ou moins opérationnel de leurs conclusions et de l'existence, ou non, d'un chiffrage précis associé à leur mise en œuvre. Or, la Cour souligne elle-même que plusieurs rapports n'ont pas permis de documenter des chiffrements précis. La RGPP a comblé cette lacune.*

*Les audits de modernisation ont enfin et surtout alimenté un vivier de réformes qui, comme le relève la Cour, a directement inspiré une part significative des mesures décidées dans le cadre de la RGPP et ont, de ce fait, participé directement à la construction du budget pluriannuel. La RGPP a en effet constitué, comme l'a souligné d'emblée la circulaire du Premier ministre lançant la procédure budgétaire pluriannuelle le 11 février 2008, le point de départ de la programmation pluriannuelle, et a ensuite fait l'objet d'un rappel systématique dans toutes les circulaires budgétaires, pour finalement être déclinée, de manière détaillée, par chaque ministère, dans la partie pluriannuelle des projets annuels de performance accompagnant le PLF 2009 et détaillant la trajectoire des crédits sur la période 2009-2011.*

**S'agissant plus particulièrement de l'audit concernant l'optimisation des achats de l'État**

*L'estimation de gain de 1,3 Md€, réalisée par l'audit sur les achats, représente les économies potentielles de l'optimisation des achats, appliquée à tous les ministères.*

*Le chiffrage des gains potentiels, donné par l'audit, constitue bien une cible d'économie, mais à long terme, en particulier dans un domaine nécessitant une réforme aussi profonde de son organisation. Cette réforme a pourtant été décidée et engagée par la RGPP, qui a défini les contours et le fonctionnement du service des achats de l'État, qui sera opérationnel début 2009, tant au plan juridique que fonctionnel. Il s'agira d'un service à compétence nationale, chargé de la définition et de l'optimisation des stratégies d'achats courants. La réforme, réputée impossible dans un milieu public, de la mutualisation obligatoire des achats courants, est effectivement menée.*

---



# **L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels**

---

## **PRESENTATION**

---

*A l'issue du contrôle concomitant effectué en 2003 sur la gestion et le fonctionnement de la Documentation française et des Journaux officiels, la Cour avait insisté notamment sur la nécessité de mieux articuler les activités de service public et les activités concurrentielles, de développer leur complémentarité, voire d'envisager à terme leur fusion.*

*Le Premier ministre a répondu à la Cour en février 2004, prenant des engagements de redressement et de réforme, sans exclure une fusion, solution qui n'a pourtant pas été retenue dans les premières hypothèses de réformes annoncées entre 2004 et 2006.*

*Ce n'est qu'à partir de 2006 et surtout en 2008 que les bases d'une véritable restructuration, tendant vers un rapprochement fonctionnel, voire organique, des deux directions paraissent désormais posées, conformément aux recommandations émises par la Juridiction et aux orientations fixées par le Premier ministre.*

*Aujourd'hui, si l'évolution des deux institutions est positive, il reste des difficultés à surmonter pour parvenir à une institution moderne et efficace de publications officielles et d'information administrative.*

---

## I - Les premières évolutions

Direction d'administration centrale placée en 1947 sous l'autorité de la Présidence du Conseil, la Documentation française a une mission d'information publique et de documentation généraliste en éditant et en diffusant des ouvrages et des revues de référence.

Héritier de la Gazette de 1631 et du Moniteur de 1811, le Journal Officiel a été créé sous la forme d'une régie d'Etat en 1880 et a été rattaché aux services de la Présidence du Conseil en 1944. Les Journaux officiels ont pour mission essentielle de publier et de diffuser la norme, c'est-à-dire essentiellement les lois et règlements, les avis et les travaux des assemblées parlementaires, ainsi que les annonces légales.

Toutes deux directions d'administration centrale placées sous l'autorité du Premier ministre, le cadre de gestion de leur activité était jusqu'au 31 décembre 2006 très différent. La Documentation française disposait d'un compte de commerce et de crédits inscrits au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » du budget général de l'État ; la direction des Journaux officiels disposait d'un budget annexe.

### A - La rationalisation interne des deux institutions

1) Malgré un plan de redressement engagé en 2001, la Documentation française connaissait en 2003 une situation financière dégradée : la situation débitrice du compte de commerce s'établissait à 5,6 M€ dont un découvert de 3 M€ autorisé auprès du Trésor public. Ses activités demeuraient dispersées, nécessitant un recentrage, notamment en fermant des centres de coûts devenus inadaptés, et une rationalisation de sa politique éditoriale. Un plan de réduction des effectifs devait être accéléré dans le cadre d'un plan de consolidation approuvé par le ministre chargé des finances et par le secrétariat général du Gouvernement.

En 2007, la Documentation française est désendettée et son résultat commercial s'est amélioré. L'objectif de réduire le nombre des emplois en équivalent temps plein travaillés (ETPT) de 405 à 350 n'a toutefois pas été atteint car dans l'intervalle, la Documentation française a dû absorber les neuf centres interministériels de renseignement administratif (CIRA). Les effectifs ont été ramenés à 347 emplois (ETPT), auxquels se sont ajoutés ceux des CIRA (35 emplois). A périmètre constant, on peut considérer que l'objectif, assigné en 2003, est atteint.

En outre huit des neuf CIRA sont en cours de fermeture ; la photothèque a été transférée au ministère de la défense et les ateliers d'impression, vétustes, ont été fermés. La définition d'un plan d'affaires et la rationalisation des procédures administratives, financières et comptables ont été poursuivies.

Des outils modernes d'information du public ont été créés tel que le site [service-public.fr](http://service-public.fr) – portail internet unique de renseignement administratif et d'accès aux télé-procédures – qui a connu 40 millions de visites en 2007, et, dans une moindre mesure, le centre d'appel de renseignements administratifs, le « 39-39 », ont progressivement établi leur notoriété.

Enfin, une politique de coédition avec des éditeurs privés, tels que le Seuil ou Gallimard, s'est développée, ce qui a permis à la Documentation française d'élargir son lectorat et de valoriser les documents ainsi publiés. Le rapport de la commission présidée par M. Jacques Attali a été coédité par la Documentation française et XO Éditions. En 2008, le Livre blanc sur la défense a été coédité avec Odile Jacob.

2) S'agissant de la direction des Journaux officiels, la critique de la Cour portait sur la lourdeur de l'organisation du travail, notamment l'absence de saisie informatique à la source des données à publier, sur la primauté de l'édition papier sur la voie électronique, sur la non-suppression d'activités faisant doublon avec celles plus normalement dévolues à la Documentation française.

En 2007, la direction des Journaux officiels a opéré des économies non négligeables sur ses activités propres, en supprimant l'édition papier de bulletins et en développant, parfois avec lenteur, des dispositifs de saisie à la source.

Un plan stratégique reposant sur la baisse des charges de fonctionnement, notamment celles liées à l'activité papier, la poursuite des investissements informatiques et l'amorce d'une baisse des effectifs permanents, sous la forme de cessations anticipées d'activité, ont conduit à un résultat positif de 44,9 M€, même si les recettes attendues sont inférieures de 2,1 M€ par rapport à ce qui était prévu en loi de finances pour 2007. L'édition papier du Journal officiel est passée, de 2000 à 2007, de 43 450 exemplaires par jour à 16 760. Le site [journal-officiel.gouv.fr](http://journal-officiel.gouv.fr) a fait l'objet en 2004 d'une procédure permettant l'authentification des lois et règlements édités sous forme électronique.

## **B - Des coopérations ont été amorcées**

En matière d'édition, chaque direction a effectué un effort de recentrage en supprimant certaines publications ou revues ne répondant plus aux besoins des clients, et qu'au demeurant ces derniers pouvaient aisément télécharger, ou ne correspondant plus au positionnement éditorial de ces organismes. On peut noter quelques actions menées conjointement : édition de rapports, coédition du guide « droits et démarches ».

La suppression de l'imprimerie de la Documentation française à Aubervilliers était justifiée par la vétusté et l'inadaptation du matériel existant. Le fait que les personnels transférés aux Journaux officiels aient bénéficié de conditions financières plus favorables a facilité l'opération. Depuis 2006, 75 % des travaux d'impression correspondant aux publications propres de la Documentation française sont désormais effectués par la direction des Journaux officiels.

La collaboration en matière de diffusion s'est également concrétisée, puisque la Documentation française assure la diffusion de la totalité des ouvrages des JO, à l'exception des périodiques, diffusés à 95 % par abonnement. Toutefois ni structure commune de diffusion, ni gestion coordonnée des relations avec les clients n'ont été mises en place.

Les engagements pris n'ont donc pas été tous tenus. Chacune des directions a en effet mis en avant sa spécificité budgétaire et la particularité de son métier afin d'éviter que soient mises en cause son existence propre et sa marque.

## **II - A partir de 2006 se dessinent les étapes d'un rapprochement structurel des deux directions**

Sous l'impulsion du secrétaire général du Gouvernement, à la suite d'un contrôle de suivi de la Cour des comptes, le rapprochement des deux directions s'est accompli. En 2008, la mise en place d'une organisation unique a été annoncée.

## A - La création d'un budget annexe commun

La loi de finances pour 2007 a créé un budget annexe commun<sup>106</sup> regroupant en une mission « Publications officielles et information administrative » les deux directions, correspondant chacun à un programme. Les crédits de la direction des Journaux officiels forment le programme 621 « Accès au droit, publications officielles et information administrative », tandis que les crédits de la Documentation française sont désormais retracés dans le programme 622 « Edition publique et information administrative ».

S'agissant d'un budget annexe, dont la règle impose qu'il retrace *les seules opérations de services de l'Etat non dotées de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens et services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par ledit service*, il convenait de résoudre deux problèmes.

A la direction des Journaux officiels, les activités et les recettes répondaient déjà aux contraintes posées par la nature d'un budget annexe, celui-ci existant depuis 1979. La pérennité sous cette forme budgétaire sera pourtant mise en cause au fur et à mesure que la direction offrira des prestations gratuites et dématérialisées. Même dans le cas des annonces légales, correspondant davantage à la nature de prestations donnant lieu à redevances, le principe d'équivalence dégagé par la jurisprudence impose que les tarifs soient pratiqués selon des critères respectant le principe d'égalité des usagers devant le service public et les règles de concurrence. Seule la situation de monopole de publication des lois et règlements, des annonces légales et des rapports administratifs en vigueur depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, mais qui est progressivement mise en cause, perpétue le déséquilibre entre le prix facturé et le coût du service rendu.

Pour la Documentation française, le problème vient de ce qu'un budget annexe ne peut être alimenté par des crédits budgétaires, ce qui était son cas dans la situation antérieure. Il a fallu, par décret en Conseil d'Etat, qualifier les paiements exigés des usagers de la Documentation française de *rémunérations pour service rendu*. Le compte de commerce de la Documentation française a été clos au 31 décembre 2006. Des virements de trésorerie de la part des Journaux officiels viennent compenser ce que la Documentation française ne reçoit plus en ressources budgétaires (32 M€ en 2008).

---

106) Dont les emplois et les crédits sont décrits dans une annexe à la loi de finances, conformément à l'article à l'article 51-6 de la LOLF.

Si la création de ce budget annexe traduit manifestement une étape souhaitée par la Cour, celui-ci comporte un mode d'organisation qui ne retrace pas totalement l'activité des deux institutions.

## **B - La mise en place de services communs**

Une agence comptable unique a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ses effectifs ont été regroupés dans les locaux de la direction des Journaux officiels. Toutefois, là encore, cette organisation n'a qu'un caractère transitoire, les services comptables restant organisés en deux sections distinctes dédiées à chacune des deux directions.

La création de cette agence comptable unifiée a mis en évidence l'hétérogénéité des systèmes d'information et des règles comptables. Toutefois, un progiciel intégré *Oracle*, commun aux deux directions, recouvrant l'ensemble des fonctions financières, comptables et de gestion des relations avec les clients a progressivement été mis en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, dans le cadre d'une division commune des systèmes d'information.

## **C - La dernière étape du rapprochement**

En février 2008, le secrétaire général du Gouvernement a demandé aux deux directeurs d'engager, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques<sup>107</sup>, une réflexion commune permettant de *définir les fonctions et les activités en matière d'édition, de diffusion et d'information de l'entité nouvelle qui se substituera aux Journaux officiels et à la Documentation française [...] Cette nouvelle entité ne doit pas conduire à une juxtaposition des missions des deux entités actuelles mais elle doit être déterminée par une analyse des besoins actuels et futurs des usagers et des clients [...] La nouvelle entité pourrait prendre la forme d'une agence de service public, afin de bénéficier d'une plus grande liberté de gestion, d'assumer des responsabilités accrues et d'adopter un mode de gouvernance favorisant la réflexion stratégique, tout en demeurant au sein de l'Etat*<sup>108</sup>.

Cette note demande de prêter une attention particulière à la situation des personnels, sachant que les rémunérations entre les deux institutions sont très hétérogènes. La localisation et la date d'installation

---

107) Décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques : la modernisation des services du Premier ministre, 12 décembre 2007.

108) Note signée du Secrétaire général du gouvernement en date du 25 février 2008.

du futur (et unique CIRA) ont été arrêtées par note du Secrétaire Général du Gouvernement du 19 novembre 2008.

La décision que le Premier ministre sera amené à prendre sur la future structure unique devra tenir compte de contraintes budgétaires, financières et juridiques que l'agence de service public, sans personnalité morale, ne pourra sans doute tout surmonter.

### **III - Malgré cette évolution, des questions difficiles à résoudre demeurent**

#### **A - L'avenir de la Société anonyme pour la composition et l'impression des Journaux officiels (SACI/JO)**

Lors de la création de la direction des Journaux officiels sous la forme d'une régie d'Etat en 1880, par acquisition de l'immeuble et de l'outillage de l'entreprise Wittersheim qui imprimait jusqu'alors le Journal officiel, le ministre de l'intérieur de l'époque avait conclu une convention avec les salariés de l'entreprise pour que ceux-ci créent une société à capital variable fournissant la main d'œuvre nécessaire à la composition, l'impression, l'expédition et la distribution du Journal officiel dans les ateliers de la direction des Journaux officiels. En 1945, puis en 1997 et enfin en 2007, la convention originelle a fait l'objet de modifications successives.

La SACI/JO est régie par le statut de la presse parisienne et dispose d'un monopole d'embauche dans son champ d'activité à la direction des Journaux officiels.

L'ensemble des personnels dédiés aux Journaux officiels est donc composé d'une part des agents directement employés par la direction des Journaux officiels et d'autre part, des salariés de la SACI/JO.

Au 30 juin 2008, l'effectif de la direction des Journaux officiels est de 537 emplois équivalent temps plein. A ces effectifs, s'ajoutent ceux de la SACI/JO, soit 272, soit 809 équivalents temps plein, au total près de 900 personnes.

Par lettre du 23 février 2004, en réponse au référé de la Cour, le Premier ministre avait souhaité que les effectifs de la direction des Journaux officiels connaissent une diminution substantielle, dont l'objectif était la suppression de 230 emplois, dans le cadre d'accords de cessation anticipée d'activité.

Dans la pratique, la baisse des emplois est restée en deçà de cet objectif. Concernant les Journaux officiels, les effectifs permanents exprimés en ETPT seront passés de 645 à 537 personnes. On est encore loin des objectifs affichés par le Premier ministre en 2004.

S'agissant de la SACI/JO, un régime exceptionnel de cessation d'activité<sup>109</sup> a été mis en œuvre en décembre 2006, sous l'égide de la direction des Journaux officiels. Les accords passés doivent permettre de faire passer les effectifs, entre 2006 et 2011, de 389 à 241 personnes.

Parce que la direction des Journaux Officiels estime ne pas pouvoir se permettre un conflit social compromettant la parution quotidienne du JO « lois et décrets », elle ne prend pas le risque de mesures sociales plus contraignantes. Si ces craintes ne sont pas illusoire, le maintien d'une situation exorbitante du droit commun n'est pas justifié. Les avantages consentis au personnel n'ont souvent pas d'équivalent dans le monde du travail (monopole syndical d'embauche y compris de vacataires) et sont mêmes supérieurs à ceux accordés aux salariés relevant de la convention collective de l'imprimerie de labeur et des industries graphiques (l'âge de départ à la retraite ou le montant de l'allocation servie par exemple).

A ces considérations s'ajoute le fait que la généralisation de la dématérialisation des textes qui permettrait des réformes plus profondes est probablement freinée par la prégnance de la culture du papier et de l'imprimerie.

## **B - Préserver la fonction d'éditeur public**

La Documentation française remplit une mission de service public. Le redressement du chiffre d'affaires de la Documentation française n'est pas en soi un indicateur suffisant pour rendre compte de son activité. D'une part, elle est chargée de mettre à la disposition du public des documents qui ne trouveraient pas d'autre support dans la sphère commerciale. D'autre part, l'audience réelle de ses productions se mesure aussi à travers ses publics traditionnellement constitués par les bibliothèques, les centres documentaires, les journalistes et les universitaires ; elle est largement supérieure à ses seules ventes.

Elle possède un indéniable savoir-faire. Par ailleurs si la dématérialisation des textes est souhaitable en matière de diffusion de la norme « brute », la seule édition virtuelle d'ouvrages et de rapports de

---

109) Dans le cadre du décret du 2 septembre 2005 relatif à la cessation anticipée d'activité de certains salariés relevant de la convention collective de travail de la presse parisienne.



référence demeure aujourd'hui encore illusoire. La fonction d'édition conserve une valeur propre.

Pour autant, la Documentation française, quel que soit son mode d'insertion dans une structure commune avec les Journaux officiels, est confrontée à des choix qu'elle ne peut effectuer sans le soutien du secrétariat général du Gouvernement.

Elle est l'un des éditeurs institutionnels de l'administration et de ses établissements publics. Deux circulaires du Premier ministre, l'une du 20 mars 1998, l'autre du 25 mars 2005 ont rappelé que la quasi-totalité des publications des administrations avaient vocation à être éditées et diffusées par la Documentation française. Celle du 25 mars demandait aux ministres *de mettre fin à toute activité d'édition dans leurs administrations ou dans les établissements placés sous leur tutelle*. Ces deux circulaires n'ont pas produit les effets attendus et les résistances des différentes administrations restent fortes.

Pour trouver sa place, la Documentation Française doit d'abord, ce qui est sa fonction naturelle, être un éditeur et elle peut, dans cette fonction, agir seule ou en partenariat avec d'autres éditeurs. Elle doit pouvoir intervenir en conseil et en apport d'expertise et de savoir faire, auprès des ministères, lorsque ceux-ci envisagent de faire éditer des publications techniques ou sectorielles. Elle doit contribuer ainsi à une mission de coordination de la fonction d'édition au profit des administrations pour lesquelles elle est l'éditeur public de référence.

### **C - A la recherche d'un nouveau modèle économique**

En données budgétaires brutes 2008, les recettes commerciales du budget annexe réunissant les deux entités s'élèvent à 197 M€: 180 M€ pour la direction des Journaux officiels et 17 M€ pour la Documentation française.

Certaines sources de dépenses sont lourdes, notamment les charges de personnel de l'ensemble Journaux officiels (102 M€). Or les ressources du budget annexe vont progressivement se tarir, dès lors que les Journaux officiels perdront progressivement le monopole de la publication des annonces légales. Par ailleurs une part des ressources dégagées par cette activité commerciale est affectée au fonctionnement de la Documentation française, au lieu de la subvention budgétaire antérieure.

Face à des charges fixes qui diminueront moins vite que les recettes, il importe de trouver des ressources de substitution, qu'elles soient de nature commerciale ou budgétaire, sans pour autant en être réduit à proposer des bannières publicitaires sur les sites officiels de *Légifrance* ou de *service-public.fr*, pratique qui serait peu adaptée à la nature des sites officiels relevant des services du Premier ministre.

Enfin, la décision d'intégrer les personnels de droit privé de la direction des Journaux officiels dans le régime de l'AGIRC et de l'ARRCO a été reportée, après que l'analyse d'un actuaire eut évalué, en 2006, la soule permettant cette intégration à 150 M€ Il reste que le régime particulier des personnels des Journaux officiels est lourdement déficitaire.

---

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*La Cour prend acte des évolutions significatives intervenues depuis son contrôle de 2003 sur la gestion et le fonctionnement de la Documentation française et des Journaux officiels et qu'elle avait recommandées. Mais, elle souligne à nouveau la lenteur des réformes. La mise en place d'une mission « Publications officielles et information administrative » indique clairement la direction du regroupement, telle que tracée par le Secrétaire général du Gouvernement, à savoir une agence de service public.*

*S'agissant des Journaux Officiels, les gains de productivité à opérer sont à terme inéluctables. Les difficultés créées par la situation sociale retarderont sans doute le processus mais l'objectif doit être réaffirmé et des délais contraignants fixés. Concernant la Documentation française, sa mission d'éditeur public au sein des services de l'Etat doit être réaffirmée mais elle doit se moderniser et trouver des formes appropriées à la réalité des publications administratives d'aujourd'hui.*

*En conclusion, la voie d'une réforme réussie passe d'abord par la définition ou la réaffirmation de métiers : diffuseur légal, documentaliste et éditeur public. Ce n'est que dans un second temps – et non pas sur la base d'une juxtaposition plus ou moins bien réussie des services des deux entités – que la structure la mieux adaptée devra être trouvée.*

---

### **RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT**

*Je partage la plupart des constats et des analyses de l'insertion de la Cour des comptes « L'Etat éditeur, imprimeur et diffuseur : l'indispensable réforme de la Documentation française et des Journaux officiels », même si je considère que le rythme de la mise en œuvre des réformes entreprises depuis 2004 n'est pas aussi lent que la Cour le souligne en conclusion. C'est ce qu'explique, notamment, les observations suivantes.*

\*\*\*

*Le secrétariat général du Gouvernement partage l'appréciation d'ensemble de la Cour sur l'évolution de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française. Il souhaite toutefois souligner l'importance du mouvement engagé depuis 2004. Il peut paraître à la Cour avoir péché par lenteur. Mais le rythme adopté a permis de faire partager au personnel des deux institutions le souci de la réforme.*

*1. Ainsi, au cours d'une première phase (2004-2007), la direction de la Documentation française a mis en œuvre le plan de consolidation approuvé par le ministre des finances et le secrétariat général du Gouvernement en septembre 2003. Les objectifs budgétaires et financiers de ce plan, visant notamment la recherche d'un équilibre durable de l'exploitation industrielle et commerciale, ont été atteints dans les délais prévus, tout comme l'a été, à périmètre constant, l'objectif d'une forte réduction des effectifs, avec un passage de 405 à 347 équivalents temps plein entre 2003 et 2007. Simultanément, comme la Cour le relève, la Documentation française s'est séparée de son activité photothèque et ses ateliers d'impression ont été fermés. Elle a de plus pris à sa charge la diffusion des publications des Journaux officiels.*

*Pendant cette phase, la direction des Journaux officiels a mis en place les dispositifs techniques permettant d'améliorer la saisie à la source des données qu'elle diffuse. Fin 2007, ce taux était de 73,7%. Il est aujourd'hui proche de 95%. Simultanément, le développement de la diffusion numérique des publications des Journaux officiels a permis de réduire de façon importante la diffusion papier traditionnelle. Les gains de productivité ainsi réalisés ont permis de ne pas procéder au remplacement des agents partant à la retraite. Le nombre des publications de la Documentation française imprimées par les Journaux officiels s'est, quant à lui, largement accru.*

*2. Trois évolutions majeures caractérisent une seconde phase (2006 – 2008) : la définition et le début de la mise en œuvre, à la direction des Journaux officiels et à la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO), de plans de réduction des effectifs ; la mise en place d'un budget annexe commun aux deux directions ; la création de premiers services communs.*

*Deux plans de départs volontaires, négociés en 2006 en lien avec les plans similaires de la presse parisienne, sont mis en œuvre depuis 2007, l'un à la direction des Journaux officiels, l'autre à la SACI-JO. Ils concernent potentiellement, jusqu'en 2012, 296 agents également répartis entre les deux organismes<sup>110</sup>. En 2008, 119 salariés de la SACI-JO et 64 agents de la direction des Journaux officiels, soit 183 personnes, ont d'ores et déjà adhéré à ces plans. Entre 2009 et 2012, 29 salariés de la SACI-JO et 63 agents de la direction sont susceptibles, compte tenu des conditions d'âge, de demander également à bénéficier de ce dispositif. L'objectif de la suppression de 230 emplois, annoncé par le Premier ministre dans sa lettre du 23 février 2004, sera vraisemblablement atteint en 2009 ou en 2010.*

*La création d'un budget annexe commun aux Journaux officiels et à la Documentation française a été décidée en loi de finances initiale pour 2007. D'un point de vue budgétaire, cette création a permis de supprimer les crédits destinés à la direction de la Documentation française qui figuraient au programme 129 «Coordination du travail gouvernemental» du budget général et de les porter au budget annexe, le financement des activités correspondantes étant assuré par l'excédent dégagé par les activités des Journaux officiels. Au-delà de ces seules considérations budgétaires, il s'agissait surtout de mettre en place les conditions favorables aux rapprochements futurs entre les deux directions.*

*En cohérence avec la création du nouveau budget annexe, une agence comptable unique a été installée le 1<sup>er</sup> janvier 2008, à partir des agences comptables de chacune des directions. Une division commune des systèmes d'information a également été mise en place le 1<sup>er</sup> juillet 2008, afin de réaliser des économies, tant en personnel que s'agissant des achats de matériels et d'applications informatiques, ou de la réalisation des opérations de maintenance.*

*3. L'étape engagée avec la décision prise par le conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007 de revoir l'organisation de la mission d'édition, de diffusion et d'information assurée par la Documentation française et les Journaux officiels, dans l'objectif d'une meilleure utilisation des moyens dématérialisés d'accès à l'information, n'aurait pas pu être envisagée si les rapprochements précédents n'avaient pas eu lieu. Ils ont effet permis à tous de prendre conscience de la nécessité, mais aussi de la faisabilité, d'une réforme de grande ampleur, puisqu'elle se traduira par la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2010, d'une nouvelle entité rattachée au Premier ministre, qui succèdera à la direction des Journaux officiels et à la direction de la Documentation française, afin de conjuguer les savoir-faire complémentaires de ces deux directions, de mieux répondre aux besoins des citoyens et de réaliser des*

---

*110) Les effectifs de la direction des Journaux officiels et ceux de la SACI-JO étaient respectivement, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, de 587 et 337 agents.*

*économies d'échelle. Comme le préconise la Cour, cette nouvelle entité exercera aussi une fonction de coordination interministérielle dans le domaine de l'édition et de l'information administrative.*

*Les prestations et les produits réalisés, en recourant de façon exemplaire aux technologies de l'information et de la communication, se rattacheront à l'une des grandes missions que sont la diffusion légale, l'information administrative, l'accès à la vie publique et au débat public.*

*Des évolutions en ce sens ont d'ores et déjà eu lieu depuis quelques années, comme en témoigne le succès des sites internet Legifrance, Service-public et Ladocumentationfrancaise. A cet égard, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 août 2008, les 31 000 téléchargements du rapport de la commission pour la libération de la croissance française, ou les 8 700 téléchargements du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale montrent que l'édition électronique devient une réalité.*

*Enfin, un volet de la réforme concerne les neuf centres interministériels de renseignement administratif (CIRA), qui seront réunis en un centre unique pour leur permettre d'atteindre une taille critique et de rassembler toutes les compétences en un seul lieu. Ce nouveau CIRA sera implanté à Metz.*

---

# **Chapitre III**

## **Secteur local**

# **Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt**

---

## **PRESENTATION**

---

*La dette des administrations publiques locales, dont les collectivités et établissements publics locaux représentent l'essentiel, s'élevait à la fin de l'année 2007 à 135,7 milliards d'euros, en progression sensible depuis 2003. La dette des hôpitaux s'élevait à la même période à 16,7 milliards d'euros. Cette dette est en augmentation depuis quelques années et cette tendance devrait se poursuivre.*

*La Cour a publié en novembre 1991 un rapport public particulier consacré à la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales. Elle avait alors relevé les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles dans la gestion d'une dette qui s'est progressivement diversifiée après la banalisation du crédit au milieu des années quatre-vingt et la possibilité qui leur a été donnée d'utiliser des produits financiers dérivés, à fin de couverture du risque de taux d'intérêt.*

*Les chambres régionales et territoriales des comptes ont constaté l'apparition dans les comptes des collectivités et établissements publics locaux d'emprunts d'un type nouveau, associant dans un même contrat un emprunt bancaire et une clause sous-jacente construite à partir d'un ou plusieurs produits dérivés (contrats d'échange de taux d'intérêt ou options). Il est encore difficile de connaître, même de façon approximative, la place de ces produits dits « structurés » dans l'encours de la dette des collectivités et établissements publics locaux. Les conditions de leur emploi soulèvent cependant des interrogations et appellent des remarques sur lesquelles la Cour a jugé utile d'appeler l'attention.*

---

## **I - Les questions soulevées par le recours aux emprunts dits « structurés »**

Les collectivités locales, leurs satellites et les hôpitaux disposent d'une grande liberté pour emprunter et choisir leur mode d'indexation. Traditionnellement, elles le font à taux fixe ou à taux variable.

Dans la première hypothèse, la collectivité locale est assurée de connaître sa charge d'intérêts. Elle est protégée contre le risque de hausse des taux d'intérêt, mais ne pourra pas bénéficier de leur baisse.

Dans la seconde, le taux d'intérêt est calculé par référence à un indice auquel s'ajoute la marge de la banque. L'emprunteur ne connaît pas à l'avance le taux d'intérêt. Il est révisé périodiquement et automatiquement en fonction de l'évolution de l'indice de référence retenu. L'emprunteur supporte donc le risque de hausse des taux mais bénéficie en contrepartie de ses baisses.

A partir de ces deux formules, les établissements de crédit ont développé une gamme de « produits financiers dérivés » de deux natures :

- les engagements bilatéraux, tels que les swaps ou les « *forwards* », qui conduisent à transformer le mode d'indexation d'un encours existant ou futur ;
- les engagements unilatéraux, qui sont des options achetées à l'une des parties par l'autre en échange d'une prime.

Depuis quelques années, sont apparus des produits encore plus sophistiqués, appelés « produits structurés ». D'un point de vue économique, ces contrats intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur. Ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs « si ». Ils offrent à l'emprunteur, dans les premières années du contrat, un taux inférieur au marché, voire dans certains cas de 0 %.

### **A - Les problèmes de fond posés par les emprunts structurés**

Les emprunts structurés sont potentiellement risqués, même si le risque qu'ils induisent n'est pas de même importance d'un produit à l'autre. Ils sont également opaques et d'un intérêt financier discutable.



## 1 - Des produits potentiellement risqués

La bonification du taux d'intérêt applicable en début d'emprunt est financée par la vente d'une (ou de plusieurs) options par la collectivité. L'importance de cette bonification dépend, pour l'essentiel, de deux facteurs : les anticipations d'évolution future du marché concerné par l'option et la volatilité de ce même marché. Dans ces conditions, plus l'emprunteur joue contre les anticipations d'évolution future du marché, et plus la prime est élevée. De la même manière, plus le marché est volatil, et plus la prime que peut espérer encaisser l'emprunteur est importante.

Pour l'essentiel, les emprunts dits « structurés » se répartissent en trois grandes familles, porteuses de risques différents.

### *a) Les produits à « barrière désactivante »*

Le taux fixe bonifié payé est « désactivé » au profit d'un autre taux, le plus souvent variable, dès qu'un indice de référence dépasse un seuil (« barrière ») préalablement défini.

Le risque induit par ce type de produit peut être considéré comme peu important. En cas de franchissement de la barrière, l'emprunteur se retrouve dans la situation qui aurait été la sienne s'il avait décidé de souscrire un emprunt à taux variable. En contrepartie, le taux n'est généralement que faiblement bonifié, souvent voisin du taux de marché.

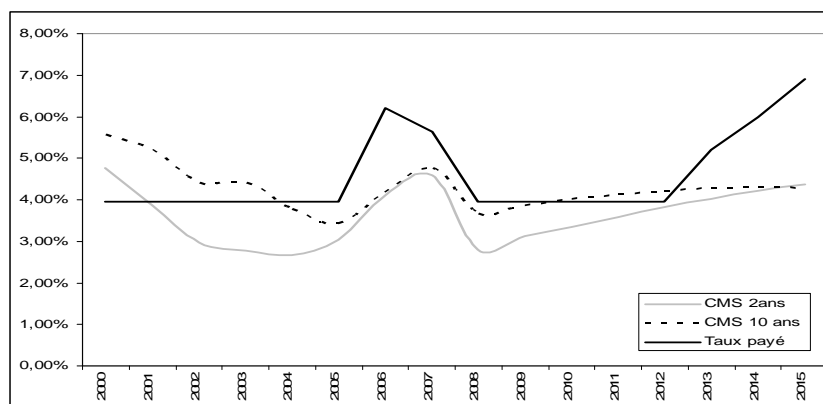
Ces emprunts ne sont dès lors intéressants que dans des situations d'assez grande stabilité des taux d'intérêt. A l'inverse, ils présentent la caractéristique peu courante de cumuler les inconvénients des taux fixes et des taux variables : en cas de forte baisse des taux, l'emprunteur n'en profite pas, en cas de hausse importante, son taux d'intérêt est directement impacté puisqu'il repasse automatiquement en variable.

*En 2002, un hôpital avait conclu un emprunt de 5 M€, en trois tirages: le premier sur un taux d'intérêt ainsi défini : « 2,79 % (exact/360) si EURIBOR 12 mois post-fixé < 4,25 % ou EURIBOR 12 mois post-fixé sans marge sinon » ; le second tirage sur la base d'un taux de « 3,68 % (exact/360) si EURIBOR 3 mois < 5 % ou EURIBOR 3 Mois sans marge sinon » ; le troisième tirage sur un taux fixe de 4,46 %. Pour justifier ces choix complexes, l'hôpital avait indiqué qu'il avait le souci de se couvrir contre la hausse des taux, alors que les deux premiers tirages ne le protégeaient qu'en cas de hausse limitée des taux.*

### b) Les produits de pente

Le taux d'intérêt payé dépend dans ce cas de l'évolution de l'écart entre les taux courts et les taux longs et donc de la pente de la courbe des taux, d'où leur nom. La courbe des taux a pour objet de décrire comment évoluent, à un moment donné, les taux d'intérêt en fonction de la durée. Les taux longs sont, en principe, plus élevés que les taux courts parce qu'ils incorporent le risque lié à la durée du prêt. La courbe a normalement une pente positive mais elle peut s'aplatir et même exceptionnellement s'inverser. Le produit de pente garantit à l'emprunteur un taux fixe bonifié tant que la courbe des taux demeure suffisamment pentue, plus concrètement tant que l'écart entre un indice représentatif de l'évolution des taux à court terme, comme par exemple le CMS<sup>111</sup> un ou deux ans, et un indice représentatif de l'évolution des taux d'intérêt pour une durée d'emprunt plus longue, comme par exemple le CMS 10 ans, ne descend pas en dessous d'un certain seuil. Le taux fixe disparaît, si l'écart s'amenuise ou s'inverse, au profit d'un taux composite qui intègre l'écart du moment entre les taux, affecté d'un multiplicateur.

#### Exemple de taux payés et anticipés pour un produit de pente



\* Dans cet exemple, le taux payé est 3,95 % si  $(\text{CMS 10} - \text{CMS 2}) > 0,30$  %, sinon  $6,50 \% - 5 \times (\text{CMS 10} - \text{CMS 2})$ .

Ces produits sont souvent présentés comme peu risqués par les établissements financiers, au motif que les situations d'aplatissement ou d'inversion de la courbe sont rares et transitoires. Ils deviennent cependant vraiment risqués lorsque le multiplicateur est très élevé pour

111) CMS = « swap de maturité constante », sur des durées de 1, 2, 5, 10, 20 ou 30 ans.

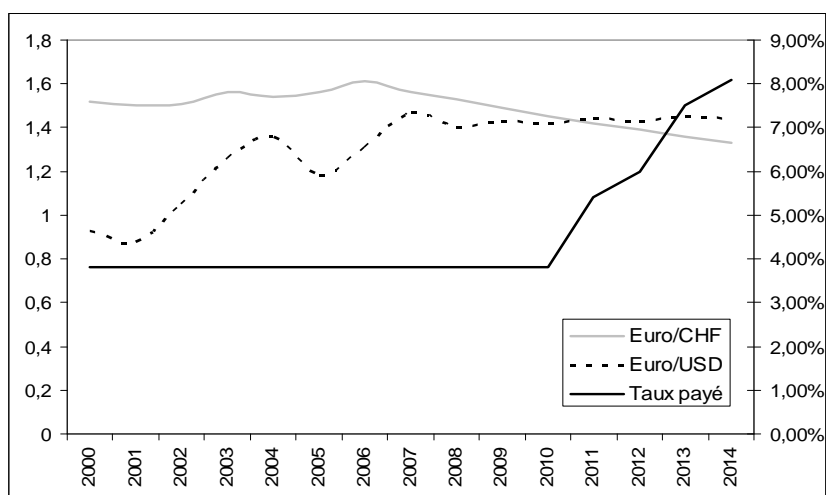
permettre d'offrir à l'emprunteur un taux zéro ou approchant, pendant les premières années de l'emprunt.

*c) Les produits à barrière de change*

Le taux d'intérêt payé est au départ un taux fixe bonifié, mais il dépend de l'évolution d'une parité monétaire (par exemple euro contre dollar ou même dollar contre franc suisse). Lorsque le seuil de parité prédéfini est franchi, le taux fixe bonifié est remplacé par un taux composite intégrant l'écart entre la parité-seuil et la parité du moment, affecté d'un multiplicateur. Des produits basés sur l'évolution de l'écart d'inflation entre deux pays ou deux groupes de pays existent aussi.

Le risque est ici également élevé, malgré les arguments de prêteur qui se fondent sur l'évolution passée des parités par rapport à l'euro, alors qu'il s'agit d'une monnaie récente. Il est lié à l'extrême volatilité des marchés des changes. L'évolution de la parité euro-dollar montre que des seuils apparemment infranchissables peuvent être dépassés, dans les deux sens, et dans des laps de temps parfois très courts.

**Exemple de taux payés et anticipés dans un produit à barrière de change**



\* Le taux payé est 3,80 % si  $((EUR-CHF)-(EUR-USD)) > 1$ ,  
sinon  $4,80 \% - 0,3 \times ((EUR-CHF)-(EUR-USD))$ .

En résumé, si le risque entre types d'emprunts n'est pas identique, ils ont en revanche pour point commun de reposer sur la même logique : plus la bonification de taux initiale est élevée, plus le risque de hausse future du taux est important.

Ce risque peut par ailleurs être accentué par différents facteurs, en particulier en cas de renégociation destinée à absorber, voire à masquer, les conséquences négatives de prises de position. En effet, lorsque l'emprunteur est susceptible de payer le taux dégradé, le prêteur lui propose souvent de renégocier le prêt, en évoluant vers une autre prise de risque. Lorsque la hausse possible n'est pas plafonnée, ce qui est généralement le cas des produits intégrant la vente de plusieurs options et donc l'application d'un important multiplicateur, les taux peuvent alors atteindre des niveaux dépassant les deux chiffres.

Le risque est également accentué lorsque la composante « volatilité » joue un rôle majeur dans le niveau de la bonification obtenue. La volatilité d'un marché peut être due à son étroitesse et donc à son manque de liquidité. Il est alors très difficile et très coûteux pour l'emprunteur de se dégager d'une position mal négociée, car il n'aura pas l'assurance de trouver facilement une contrepartie parmi les rares acteurs présents sur le marché en cause.

Enfin, la durée de ces prêts, 30 voire 40 ans, ajoute une dimension supplémentaire au risque puisque sur une telle durée, la probabilité que survienne une hausse importante des taux est bien entendu plus élevée. Une telle situation n'a, là encore, rien d'étonnant, puisque la maximisation de la durée du prêt est elle-même destinée à maximiser la prime payée par l'acheteur de l'option.

## **2 - Des produits opaques**

L'association de l'emprunt à l'option n'apparaît pas clairement à la lecture des contrats proposés. Il n'est jamais précisé qu'il consiste, en fait, pour l'emprunteur, à vendre une option, ce qui revient à inverser les rôles respectifs et traditionnels de l'emprunteur et du prêteur. Dans ce cas, l'emprunteur va en effet garantir un taux au prêteur. De même, la marge du prêteur, c'est-à-dire les conditions de sa rémunération, et le taux appliqué en dehors de la phase de bonification, ne sont pas aisément décelables alors que pour les emprunts plus classiques et notamment pour ceux à taux variable, la marge applicable à un ou à des index proposés est un élément constitutif de l'offre. Ceci nuit à la mise en concurrence des propositions bancaires, à moins de demander aux prêteurs un produit aux caractéristiques identiques.

L'opacité a donc joué un rôle essentiel dans le succès de ces produits en atténuant les contraintes de la concurrence, dans un contexte, de désendettement des collectivités locales réduisant globalement les emprunts nouveaux, ce qui poussait les prêteurs à reconstituer leurs marges pour compenser leurs pertes en volume.

L'opacité de ces produits est accentuée par la complexité des concepts qui les sous-tendent et des clauses contractuelles qui en sont la traduction. Complexité et opacité ne sont pas de nature à éclairer les prises de décision. De nombreux exemples montrent en effet que l'ordonnateur et/ou l'assemblée délibérante sont souvent conduits à valider le recours à ces produits sur la base d'informations trop succinctes.

*Le président d'un conseil régional avait validé le recours à un « prêt à taux fixe 2,96 % pendant 15 ans conditionné à l'évolution du LIBOR USD 12 M », alors qu'en réalité il s'agissait d'un prêt à « taux fixe 2,96 % tant que le LIBOR USD 12 M est inférieur ou égal à une barrière, sinon le taux (est) égal à 2,96 % + 5 (LIBOR USD 12 M – barrière) » avec une barrière située à 6,25 % de 2007 à 2014 et à 6,75 % de 2014 à 2022. Le président avait indiqué : « Accord pour vos propositions. Nous entrons dans une période de remontée des taux où il faudra privilégier les taux fixes (et) les possibilités de renégociations sans pénalités », sans se rendre compte qu'il prenait une décision en contradiction avec ces orientations.*

### **3 - Des produits dont l'utilité pour l'emprunteur est discutable**

Ces produits sont souvent présentés par les établissements financiers comme générant de fortes économies d'intérêt. Cela est vrai sur la période « bonifiée », mais cette économie peut s'avérer transitoire, si le marché n'est pas favorable à l'emprunteur. Les anticipations d'évolutions futures de taux d'intérêt ou de taux de change sont le résultat d'extrapolations de situations relevées sur les marchés à un instant donné. Il est donc possible de constater l'existence d'anticipations pouvant être analysées comme aberrantes économiquement et donc de spéculer sans trop de risque sur le fait qu'elles ne se réaliseront pas. En revanche, soutenir que ces produits seraient systématiquement gagnants revient à faire croire que les inventeurs de ces produits auraient trouvé une sorte de martingale financière au profit des emprunteurs, ce qui ne peut bien évidemment pas être le cas dans le cadre d'un jeu à somme nulle, au sein duquel les pertes et les gains des acheteurs et des vendeurs d'option doivent nécessairement s'équilibrer.

Pourtant, des informations exagérément optimistes, voire erronées, ont été données aux emprunteurs, leur garantissant une quasi-absence de risque ou bien que l'évolution de l'index leur serait nécessairement favorable.

*En janvier 2005, une banque écrivait à un établissement hospitalier pour un prêt de 6 M€ afin de lui signaler une opportunité de tirage qui lui semblait « particulièrement intéressante » au regard des « anticipations de nos économistes » avec un taux défini comme suit : 5,58 % - 2 \* (CMS 15 ans post-fixé – CMS 1 an post-fixé).*

*L'hôpital effectua le tirage. Les anticipations ne se confirmèrent pas puisque le taux de cet emprunt, situé au départ au niveau très favorable de 2,44 %, ressortait déjà, en septembre 2006, à 4,74 %.*

L'usage de ces produits génère des coûts administratifs, voire de conseils importants, notamment pour suivre les positions et, le cas échéant, en sortir pour éviter de grandes difficultés.

Ni l'activité des collectivités et établissements publics locaux ou des établissements publics de santé, ni la gestion de leurs actifs ne génèrent généralement d'achat ou de vente de devises. Ces collectivités et établissements n'ont pas plus d'intérêt ou de motivation rationnelle à faire dépendre le montant de leurs frais financiers de l'évolution hypothétique de la courbe des taux, d'un écart entre deux taux d'inflation ou de la variation de deux parités monétaires.

*Ainsi, un établissement de santé a choisi une indexation sur l'écart entre l'inflation européenne et l'inflation française (lorsque cet écart diminue, le taux du prêt augmente). Il a donc opté pour un index dont l'évolution naturelle tend à maximiser le taux d'intérêt de son prêt puisque l'existence de la zone euro a normalement pour effet de rapprocher les taux d'inflation des pays membres. L'hôpital a donc choisi un index qui non seulement n'a aucun lien avec son activité mais qui, de plus, apparaît contestable sur un plan économique et financier.*

En définitive, le succès des emprunts dits « structurés » auprès des collectivités et établissements publics locaux et des hôpitaux semble avant tout dû à une stratégie commerciale efficace des établissements financiers, centrée sur des produits permettant d'opacifier la concurrence et de reconstituer des marges.

## **B - La place des produits structurés dans la dette des collectivités et établissements publics locaux**

Les produits structurés ont une dizaine d'années d'existence, mais l'offre s'est surtout développée avec la remontée des taux d'intérêt à partir de 2003. Pour autant, il n'existe à ce jour aucune statistique publique fiable permettant de mesurer la part et le risque dans l'encours de dette globale.

Dans un contexte où le stock de dette des collectivités et établissements publics locaux et son coût vont probablement augmenter, conjointement avec la dégradation prévisible de leur situation financière, il paraît nécessaire qu'un recensement de la dette structurée des collectivités et établissements publics locaux soit mis en place, dans le prolongement des travaux entrepris par la direction générale des finances publiques.

Pour être réellement utile, ce recensement devrait d'ailleurs tenir compte d'une hiérarchisation des risques, variables selon les contrats.

Les travaux des chambres régionales et territoriales des comptes montrent pour leur part que toutes les catégories d'entités ont eu recours à des emprunts structurés, y compris des collectivités de petite taille. Ils montrent aussi que certaines peuvent avoir une dette constituée en quasi-totalité par ce type d'emprunt.

*Un syndicat inter-hospitalier créé pour la construction d'un nouvel hôpital s'est ainsi endetté à hauteur de 76 M€ uniquement en emprunts structurés. Plusieurs collectivités locales ayant fait ou faisant l'objet de vérifications de chambres régionales des comptes ont une dette constituée pour plus des trois quarts de produits structurés à barrière de pente ou de change. Dans une telle hypothèse, l'argument de la diversification des risques, souvent avancé par les établissements financiers pour justifier l'intérêt du recours aux emprunts structurés, perd toute pertinence.*

Les informations recueillies par la Cour auprès de plusieurs établissements de crédit laissent clairement penser que globalement, les collectivités et établissements publics locaux ont plus fait appel à ces produits que les autres agents économiques, et notamment les entreprises.

Un lien entre les difficultés financières rencontrées et le recours à ce type d'emprunts est souvent relevé. Les organismes les plus vulnérables sont ainsi fréquemment les plus exposés aux produits structurés, pour reporter le paiement des charges et améliorer artificiellement leur situation financière.

*Un conseil régional a ainsi utilisé ces produits non seulement pour atténuer les conséquences sur les taux d'intérêt de mauvaises positions prises les années passées, mais aussi pour neutraliser, à plusieurs reprises, le remboursement du capital de sa dette, et ce par le biais d'une renégociation annuelle de l'ensemble de son encours.*

Il ne saurait en être déduit que la situation financière des collectivités et établissements publics locaux serait globalement préoccupante du fait de ces produits. L'intensité du risque du taux n'est pas la même pour tous les emprunts structurés. Il est cependant établi que, dans certains cas, des risques excessifs ont été pris et sont susceptibles de peser sur la dette future de certaines collectivités ou établissements publics.

## **II - La nécessité de corriger l'asymétrie d'information financière**

### **A - La valorisation, ou le prix du temps**

La souscription d'un emprunt structuré, offrant à l'emprunteur un taux bonifié au cours d'une période initiale, permet de minorer à court terme ses charges financières. Dans ce cas, il n'est pas rare que le taux moyen de la dette soit ramené à des niveaux sensiblement inférieurs à ceux du marché.

On observe fréquemment des situations comparables. Parmi celles-ci, une chambre régionale des comptes a relevé l'exemple d'une collectivité ayant contracté un produit structuré dans le cadre duquel elle bénéficiait d'un taux bonifié à 0 % sur trois ans, puis d'une indexation conditionnée à la pente de la courbe des taux affectée d'un effet de levier important sur les 17 années suivantes. Cette opération, qui se traduisait par un allongement significatif de la durée résiduelle de la dette de la collectivité, lui avait permis de ramener à 3,29 % en 2006 le taux moyen de la dette, soit pratiquement 100 points de base de moins que les taux moyens du marché. Une autre collectivité a affiché un taux moyen d'intérêt de sa dette de 2,21 % en 2007, pour une dette de 250 M€ présentée comme constituée à 90 % d'emprunts à taux fixe. Le taux moyen de l'indice EURIBOR 12 mois en 2007 était de 4,4489 %.

Si de tels montages permettent d'afficher à court terme un endettement particulièrement peu coûteux, et une amélioration de l'autofinancement de la collectivité, ils méconnaissent le prix du temps. Ils rendent équivalents des flux en réalité déterminés à des moments différents. Ils minorent l'effet de report dans l'avenir de charges différées au profit d'une bonification des conditions initiales. Ils font aussi courir un risque de taux plus élevé, l'échéance de la dette étant éloignée.



Les établissements de crédit qui ont conçu ces produits et les commercialisent ne donnent pas les informations financières nécessaires à la connaissance de leurs coûts.

Le coût d'un emprunt s'apprécie sur sa durée et compte tenu de l'ensemble de ses caractéristiques, au regard des flux de trésorerie dont il va provoquer le décaissement. L'évaluation d'un emprunt « classique » nécessite le recours à un calcul d'actualisation et l'établissement de la valeur actualisée nette (VAN) de l'emprunt. Cette technique consiste à ramener en date d'aujourd'hui un ensemble de flux à venir, en les actualisant au moyen d'une référence aux taux futurs. Elle permet de comparer des offres commerciales, de reconstituer la marge implicite du prêteur (en référence à des indexations classiques et représentatives des conditions de financement de l'emprunteur telles que le taux de l'EURIBOR + marge), et enfin, de mieux apprécier le coût du capital emprunté.

La valorisation des produits dérivés « traditionnels », qui s'échangent sur des marchés liquides, s'opère par référence à leur « valeur de marché », c'est-à-dire au prix auquel ils sont échangés entre un nombre suffisant d'acteurs. L'établissement du prix de marché d'un emprunt structuré nécessite dès lors sa décomposition en opérations successives et impose de recalculer l'ensemble des taux anticipés propres à chacune d'entre elles.

Dans le cas d'un emprunt structuré, les calculs de valorisation peuvent s'avérer très complexes. En effet, le coût dépend de la probabilité d'exercice de l'option vendue par la collectivité ainsi que de la volatilité des éléments sous-jacents comme par exemple des écarts de parité. Pour autant, il est important de l'obtenir et d'en connaître la portée.

## **B - Une information dans tous les cas perfectible**

### **1 - La valorisation d'un emprunt structuré varie dans le temps**

Les emprunts structurés constituent des contrats de gré à gré qui se caractérisent par l'articulation complexe d'une série d'opérations dérivées dont la probabilité d'exercice dépend de sous-jacents volatils et dont l'horizon de négociation est très éloigné dans le temps. Or plus les échéances sont lointaines et plus grande est la volatilité de sous-jacents par ailleurs peu liquides, plus délicate se révèle l'opération de valorisation et l'interprétation de l'information qu'elle procure. Les anticipations sur lesquelles repose la valeur de marché d'un prêt structuré ne sauraient être considérées comme une estimation immuable de son coût à long terme.

## **2 - L'évaluation financière comporte un certain degré de subjectivité**

Les produits structurés sont des financements souvent extrêmement complexes. La détermination de leur valeur de marché est faite à partir de modèles mathématiques spécifiques et influencés par les hypothèses d'anticipation de l'évaluateur. A défaut de marché liquide, ils sont donc susceptibles de porter un risque d'évaluation.

Cependant, les collectivités sont théoriquement en mesure d'accéder à la valeur issue de ces modélisations mathématiques. Les prêteurs et les conseils financiers disposent couramment des outils nécessaires pour déterminer par exemple la valeur de la soultte, c'est-à-dire le montant de l'indemnité à verser au prêteur pour obtenir la résiliation du contrat. Cette valeur serait celle retenue pour informer des conditions théoriques de remboursement anticipé. Pour autant, elle peut diverger de celle qui serait déterminée au moment de la sortie effective. Il pourrait être recommandé, voire imposé, aux prêteurs de fournir cette information à la date de signature du contrat et préalablement à celle-ci, puis à chaque échéance.

## **C - Un outil indispensable**

En dépit de ces limites, l'information que délivre la valorisation permet aussi bien de comparer, au moment de leur souscription, des offres bancaires parfois peu lisibles, que d'établir les conditions qui s'imposeraient à la collectivité si, considérant que ses charges ont atteint un niveau trop élevé, elle souhaitait s'en « défaire », en renégocier les termes ou en couvrir le risque. Elle constitue à ce titre un outil indispensable de suivi et de gestion des risques.

### **1 - Un outil de comparaison des offres bancaires.**

En rendant comparables des flux décaissés à des rythmes et périodes différentes, la valorisation d'un emprunt permet de différencier des offres dont les formules d'indexations complexes peuvent se révéler peu lisibles. A ce titre, même si cette information ne peut être tenue pour pertinente que pour autant que les anticipations sur lesquelles elle se fonde gardent un sens, la valeur de marché permet de convertir, à un instant donné, un taux transformable sous certaines conditions en un taux fixe ou indexé étalé sur la durée de l'emprunt. Cette opération délivre une information essentielle, en ce qu'elle permet une correction du taux affiché à court terme et fait le plus souvent apparaître un taux largement plus défavorable que celle

qu'aurait pu obtenir la collectivité en recourant à des formules « classiques » d'endettement.

Les juridictions financières constatent que toutes les collectivités territoriales sont loin de recourir à un calcul de ce type, aussi nécessaire puisse-t-il paraître. Par exemple, un département a choisi en mai 2005 de s'endetter à hauteur de 40 M€ Parmi les 25 offres, très hétérogènes, qu'il avait reçues, il avait opté pour un produit structuré offrant un taux d'intérêt nul sur une première période, puis d'une indexation à 2,85 % tant que l'écart entre le taux à 30 ans et le taux à cinq ans resterait supérieur à 0,35 %. Dans l'hypothèse contraire, la collectivité s'engageait à payer un taux de 6,9 % assorti d'un coefficient multiplicateur de l'écart entre les deux taux. Cette option avait notamment prévalu sur la proposition d'un prêt indexé au taux variable EURIBOR + sept points de base (0,07 %), représentatif du coût auquel empruntait habituellement la collectivité, sans qu'aucune valorisation de la formule choisie n'étaye le choix effectué.

## **2 - Le seul moyen d'apprécier les conditions de liquidation ou de renégociation d'un emprunt**

Le basculement sur un taux d'intérêt dégradé peut engendrer un alourdissement des charges financières susceptibles de peser de manière excessive sur l'équilibre financier d'une collectivité. Cette dernière peut alors choisir de liquider sa position d'emprunteur ou d'en renégocier les termes. Elle doit, à cette fin, verser une soulte, représentative du manque à gagner pour la contrepartie bancaire. Le calcul de cette soulte résulte de l'actualisation des flux de trésorerie futurs liés au remboursement du capital restant dû. Le prix de la soulte est d'autant plus élevé que les conditions d'indexation de l'emprunt se sont dégradées. En d'autres termes, la pénalité dont devra s'acquitter la collectivité variera en proportion de son besoin de renégocier.

En 2007, un département a opté pour le réaménagement d'une partie significative du produit de pente à taux fixe bonifié et à barrière désactivante qu'il avait souscrit en 2005. Réalisée à la demande de la chambre régionale des comptes compétente, la valorisation de l'opération, portant sur un capital restant dû supérieur à 18 M€ a fait apparaître une soulte de 2,379 M€ équivalente à un taux EURIBOR + 155 points de base (1,55 %), ce qui en l'occurrence est particulièrement élevé.

Le réaménagement d'un prêt dont les références d'indexation se dégradent (parallèlement à la valeur de marché de l'emprunt) s'opère le plus souvent à l'initiative du prêteur. Il n'est alors pas rare que celui-ci

présente la renégociation comme une opération gagnante de gestion active de la dette.

Les juridictions financières ont relevé de nombreuses situations similaires à celle d'un établissement public de coopération, ayant réalisé en 2007 une opération de 2,1 M€ sur 40 ans intégrant un financement long terme et un contrat d'échange de taux d'intérêt. Cette formule lui permettait de ne pas payer de frais financiers pendant 20 ans et de bénéficier d'un différé de remboursement du capital de 10 ans. L'indexation du prêt était construite sur des écarts de parité (euro/dollar et euro/franc suisse). A la date de l'opération, la juridiction financière a chiffré la perte actualisée encourue par la collectivité à plus de 300.000 €, soit l'équivalent d'un taux d'EURIBOR + 103 points de base (1,03 %).

Dans ces circonstances, les établissements de crédit ne remédient pas naturellement à l'asymétrie d'information dans laquelle se situent beaucoup de leurs clients.

Les juridictions financières relèvent le cas illustratif d'un établissement financier proposant à une collectivité la renégociation d'un emprunt de 40 M€ indexé à 3,65 % pour le refinancer à 0 % sur une période de bonification initiale, et appuyant sa démonstration sur un chiffrage des frais financiers économisés à cette occasion. La valorisation de cette nouvelle proposition lui aurait donné les moyens d'apprécier dans quelle mesure la soule dont il s'était cru exempté avait été répercutée voire alourdie dans le coût du nouvel emprunt. Faute d'avoir procédé à un calcul de ce type, l'emprunteur ne disposait que d'arguments concourant à démontrer la performance de sa gestion active de dette dans le cadre du recours à des produits structurés.

### **3 - La valorisation des instruments de couverture**

Pour éviter une indexation élevée sur un produit structuré, la collectivité peut faire le choix de neutraliser le risque de taux auquel est exposé son encours de dette par le biais d'instruments financiers souscrits à des fins de couverture, tels que des contrats d'échange de taux d'intérêt. Lorsqu'ils sont parfaitement adossés à l'élément couvert, ces contrats permettent en effet de neutraliser le déclenchement d'un taux pénalisant. La collectivité fait alors apparaître un produit en déduction de ses charges financières. A terme, cependant, si les conditions ayant entraîné le basculement de l'indexation se retournent, la collectivité est exposée au risque de payer durablement la référence dégradée dans la cadre du contrat d'échange de taux d'intérêt. Elle peut être dès lors conduite à « déboucler » sa position, c'est-à-dire à revendre son contrat de couverture. Dans ce cas également, seule la valorisation de l'instrument permet à la collectivité de

connaître la soulte qu'elle devra verser pour s'en défaire, c'est-à-dire la perte ou le gain latent associé à ce contrat.

L'état réglementaire exigé par l'instruction comptable M14 en annexe aux documents budgétaires et au compte administratif des communes ne permet d'apprécier que les seuls flux de charges et produits générés par les contrats de couverture. Il autorise de ce fait des présentations tronquées de l'information financière en permettant l'enregistrement de produits isolés et temporaires, sans référence à la valorisation parfois très lourdement négative des positions agrégées d'une même collectivité.

L'exemple d'une collectivité ayant réalisé une opération d'échange de taux d'intérêt pour un encours de dette de plus de 9M€ est à cet égard éclairant. En l'absence d'une obligation de valorisation de l'ensemble de ses positions, la collectivité s'était ainsi contentée de souligner l'efficacité de sa gestion en invoquant un produit financier cumulé de 437 000 €, encore accru par le débouclage d'un contrat et l'encaissement d'une soulte de 83 000 €. La collectivité omettait de mentionner que la valeur de marché des instruments conservés établissait à 110.000 € ses pertes latentes pour des contrats qui, à l'inverse de ceux dont elle s'était défaire, étaient susceptibles d'engendrer d'importantes charges financières sur les prochains exercices.

En dépit de ses limites et des précautions avec lesquelles il convient d'en interpréter les résultats, la valorisation constitue un outil essentiel de gestion des risques liés à un emprunt structuré. L'information qui en résulte ne se substitue pas à une analyse préalable des risques que la collectivité accepte d'encourir en prenant un pari sur la rentabilité d'une opération susceptible de se traduire par un report dans le futur de charges potentiellement élevées. Elle constitue néanmoins le seul moyen de comparer les offres au moment de leur souscription et permet de corriger un taux en apparence bonifié en tenant compte des anticipations du marché concernant l'évolution des variables de l'indexation sur la durée totale de l'opération. Elle est également le seul moyen d'apprécier les conditions auxquelles la collectivité peut réaménager ou couvrir une position d'emprunteur devenue défavorable. Elle permet de rétablir la symétrie de l'information entre le prêteur et l'emprunteur.

### **III - Améliorer la transparence dans la gestion de la dette des collectivités et établissements publics locaux**

On ne sait pas quels fondements économiques et financiers peuvent conduire des collectivités et établissements publics locaux à décider d'indexer les taux d'intérêt de leur dette sur l'évolution d'une parité monétaire, d'un écart entre deux taux d'inflation ou sur la pente de la courbe des taux du marché interbancaire. De tels choix révèlent la réalisation d'opérations consistant à parier avec un banquier sur l'évolution d'indices ou de valeurs économiques sans lien avec l'activité ou le financement de l'emprunteur. Ils s'apparentent à une démarche spéculative et de ce fait, sont critiquables.

Les collectivités et établissements publics locaux peuvent engager de telles opérations au nom de la liberté qui leur a été donnée de négocier les taux d'intérêt et les conditions financières de leur dette. Le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait cependant pas obstacle à ce que les placements financiers des collectivités et établissements publics locaux soient strictement réglementés par la loi, garante de l'intérêt général, qui interdit toute prise de risque et n'autorise que l'achat de titres garantis par l'Etat.

On est donc conduit à s'interroger sur l'intérêt d'une intervention du législateur qui tendrait à limiter, voire interdire, le recours par les collectivités et établissements publics locaux à des contrats dans lequel l'emprunteur achète une bonification du taux d'intérêt – donc une diminution artificielle de ses charges financières – en reportant ces charges dans un futur plus éloigné, au moyen d'un risque d'exposition à des indices ou des valeurs économiques sans lien avec son activité ou son financement.

A défaut de telles mesures, la Cour recommande aux autorités de l'Etat de remédier aux insuffisances des règles actuelles en matière de gestion de la dette et de la trésorerie des collectivités et établissements publics locaux, qui ne permettent pas aujourd'hui de garantir la transparence, ni sur l'effet des décisions de recourir à l'emprunt, ni sur ses conséquences financières et comptables, ni sur les conditions de choix d'un prêteur. A cette fin, la Cour propose de revaloriser le rôle des assemblées délibérantes, d'améliorer l'information comptable et de rendre plus claires les modalités de choix en matière d'emprunt.

## **A - Revaloriser le rôle des assemblées délibérantes**

### **1 - Mieux encadrer les pouvoirs de l'autorité exécutive en matière de recours à l'emprunt**

Les dispositions du code général des collectivités territoriales autorisent les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunales à déléguer au bureau, à la commission permanente ou à l'autorité exécutive, la charge de procéder, dans les limites qu'elle a fixées, aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux d'intérêt et de change et de passer à cet effet les actes nécessaires.

Seule une circulaire conjointe des ministères de l'Intérieur et de l'Economie et Finances du 4 avril 2003, visant exclusivement les opérations de couverture des risques de taux d'intérêt et de change, est venue préciser le contenu de la délégation à l'exécutif de la collectivité, afin d'assurer la bonne information de l'assemblée délibérante en amont de la contractualisation des opérations de couverture. Chaque contrat de couverture doit donner lieu à une délibération spécifique et l'assemblée délibérante se trouve ainsi en mesure de connaître la nature et l'importance du risque couvert.

Il n'en est pas de même pour les emprunts structurés qui combinent un contrat d'emprunt avec un ou plusieurs produits dérivés. L'assemblée délibérante accorde, en effet, une délégation globale applicable à l'ensemble des emprunts à contracter annuellement par la collectivité, et ne recourt pas à des délégations spécifiques pour chaque contrat. Les produits dérivés intégrés dans les emprunts structurés ne font alors l'objet d'aucune autorisation spécifique si bien que ces emprunts sont contractés, le plus souvent, sur la base de délégations ne fixant aucune limite aux montants en cause et aux types de contrats visés.

S'agissant des établissements publics de santé, le directeur de l'établissement est seul compétent pour la conclusion des contrats d'emprunt (article L. 6143-7 du code de la santé publique), de quelque nature que ce soit. Il conviendrait de rétablir l'obligation d'une intervention préalable du conseil d'administration précisant les limites dans lesquelles peuvent être conclus des contrats d'emprunt exposant à un risque d'augmentation du taux d'intérêt.

## **2 - Mieux associer l'autorité budgétaire aux choix en matière de gestion de la dette et de la trésorerie**

Les dispositions du code général des collectivités territoriales imposent l'organisation, au sein des assemblées délibérantes des collectivités et établissements publics locaux, d'un débat annuel sur les orientations générales du budget et sur les engagements pluriannuels envisagés. Il apparaît souhaitable que ce débat soit en partie consacré à la gestion de la dette.

La dette ne finance qu'une part minoritaire des investissements (moins de 15 % en moyenne) et sa place dans le budget des collectivités et établissements publics locaux est moins importante que celle des dotations de l'Etat ou de la fiscalité. Elle constitue toutefois la seule ressource non définitive et porte des risques intrinsèques, dont certains sont décrits ci-dessus.

Par ailleurs, comme il l'a déjà été signalé, les exécutifs locaux disposent généralement d'une délégation de compétence souvent très étendue pour contracter des emprunts.

Il serait donc souhaitable que la loi soit complétée de telle sorte que, à l'instar de la pratique déjà mise en œuvre dans certaines collectivités territoriales, un rapport approfondi soit obligatoirement présenté chaque année par l'exécutif à son assemblée délibérante, au cours duquel seraient débattues les orientations retenues pour la gestion de la dette financière.

Ce rapport prévoyant notamment les conditions de couverture des risques de taux d'intérêt des emprunts, soit par le recours à des instruments de couverture spécifiques, soit par le recours à des emprunts structurés, permettrait de délimiter plus rigoureusement les délégations de compétence données à l'exécutif par l'assemblée délibérante en matière de gestion de la dette financière.

Sur la base des conditions ainsi fixées, un rapport annuel de l'exécutif à l'assemblée délibérante devrait également rendre compte, tant pour les emprunts nouveaux, que pour les emprunts renégociés, de la nature et du montant des emprunts ou des instruments de couverture souscrits, des risques inhérents aux contrats en cause et des mesures de contrôle interne mises en place pour en assurer le suivi.



## **B - Améliorer l'information comptable**

Faute d'un référentiel adapté, le cadre comptable applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements ne permet pas de rendre compte fidèlement de la réalité économique des contrats d'emprunt structurés et d'en constater la nature et les effets au sein des états financiers, en dépit des principes auxquels se réfère la comptabilité locale.

Cette circonstance a indéniablement constitué un facteur contribuant à un développement non régulé de ces produits.

La perspective d'une certification, à terme, des comptes des collectivités et établissements publics locaux ne fait que renforcer la nécessité d'étudier, dès à présent, les pistes permettant de mieux garantir la bonne information qu'ils sont censés délivrer.

### **1 - Mieux garantir le respect de principes comptables fondamentaux**

La comptabilité a vocation à retracer fidèlement les droits et obligations d'une entité et doit s'efforcer de donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Les normes comptables applicables aux collectivités ne prévoient aucune disposition spécifique aux « produits structurés ». Il n'est donc pas procédé à une comptabilisation séparée des emprunts et des produits dérivés qui leur sont liés.

L'absence d'étalement, sur la durée de l'emprunt, de la charge financière liée à ces produits structurés méconnaît le principe de correct rattachement des charges de fonctionnement à l'exercice. La minoration temporaire des charges financières enregistrées par la collectivité au cours des premières années suivant la souscription ou le réaménagement de ces contrats résulte en effet de l'octroi d'un taux bonifié conditionnel et limité dans le temps. En d'autres termes, la charge représentative des intérêts courus sur la période bonifiée est reportée dans le temps.

Il a ainsi été observé qu'un département avait artificiellement amélioré son résultat grâce à un emprunt structuré comportant une première phase au cours de laquelle le taux d'intérêt était fixé à 0 %. Pour un emprunt à taux fixe sur 20 ans, et à amortissement constant, la collectivité aurait dû acquitter à un taux de marché de 4,40 % environ 1,7 M€ de frais financiers, soit en l'occurrence 35 % de plus que le total des intérêts payés et comptabilisés sur l'exercice.

La comptabilisation indistincte de l'emprunt et des instruments qui lui sont associés méconnaît en outre le principe de non-contraction des charges et produits de fonctionnement. La minoration des charges financières traduit, en effet, l'encaissement par la collectivité d'une prime liée aux options implicitement vendues à la banque, sans qu'il soit procédé à sa constatation.

Ces deux types d'entorses aux principes comptables, inhérentes à la nature même des emprunts structurés, justifient d'étudier sans délai les pistes visant à améliorer la qualité de l'information délivrée par les comptes locaux, et notamment les règles de provisionnement des risques financiers et l'information financière à publier en annexe au budget et aux comptes.

## **2 - Provisionner le risque financier**

Les pertes latentes liées à la détention des produits structurés ne sont actuellement pas reflétées dans les comptes des collectivités.

Si le code général des collectivités territoriales (CGCT) mentionne que « les dépenses obligatoires comprennent notamment (...) les dotations aux provisions », il énumère un nombre limité de cas dans lesquels les communes doivent constituer une provision dont ne font pas partie les risques financiers liés à l'endettement.

L'absence de toute comptabilisation des risques encourus par les collectivités détentrices de produits structurés s'accorde pourtant mal avec le principe de prudence, dont s'inspirent les instructions budgétaires et comptables en référence à la définition qu'en donne le plan comptable général (PCG). L'article 120-3 du PCG précise en effet que « la comptabilité est établie sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité ». Il rappelle en outre que « le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général. Il s'agit d'une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge ».

L'hypothèse d'un provisionnement obligatoire et systématique du risque engendré par les emprunts structurés se heurte cependant à plusieurs difficultés :

- la certitude ou la forte probabilité de la sortie de ressource qu'engendrera ce risque et la possibilité d'évaluer avec un degré de fiabilité suffisant les pertes latentes sur la durée totale de l'opération. Il convient à ce titre de rappeler les limites rencontrées par les techniques de

valorisation appliquées aux emprunts structurés, eu égard à l'horizon temporel couvert par les anticipations auxquelles elles recourent et de la volatilité des sous-jacents sur lesquels repose l'indexation future ;

- l'impact budgétaire de la charge de provisionnement, compte tenu des règles d'équilibre qui sont imposées aux collectivités locales. Une charge de provisionnement excessive nécessiterait une augmentation de la fiscalité pour rétablir l'équilibre de la section de fonctionnement, alors même que le risque financier reste potentiel et situé à un horizon de plusieurs années. Il est dès lors probable que la réglementation comptable autoriserait parallèlement la neutralisation de la charge de provision par une écriture d'ordre en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale, de recette (crédit) à un compte de recette exceptionnelle, en contrepartie d'une dépense (débit) à un compte venant s'inscrire en négatif dans les fonds propres au bilan de la collectivité. La constitution d'une provision ne serait donc que pur affichage et, ce qui est plus pervers, sa neutralisation rendrait le bilan de la collectivité insincère puisque, d'un côté on afficherait une obligation de provisionnement et, de l'autre, on effacerait son incidence (son apport à l'abondement des réserves) au bilan de la collectivité.

- l'absence de comptes dédiés aux provisions pour risques liés à l'endettement dans le plan comptable applicable aux collectivités.

Il est pourtant nécessaire que ces difficultés soient surmontées, dans la mesure où l'inadaptation des référentiels comptables applicables aux collectivités et établissements public locaux a favorisé le développement non régulé des produits structurés. Une adaptation de ce référentiel paraît donc indispensable et le nouveau conseil de normalisation des comptes publics devrait en être saisi.

Ce choix nécessiterait d'adapter le plan de comptes et les instructions comptables en conséquence. Le caractère obligatoire de cette provision doit cependant faire l'objet d'une réflexion approfondie.

### **3 - Améliorer l'information financière à publier en annexes des budgets et des comptes**

La solution du provisionnement n'est en tout état de cause pas exclusive de mesures visant à enrichir l'information fournie en annexe à l'assemblée et aux citoyens, en vue de leur permettre d'apprécier avec plus de finesse la nature des engagements contractés par la collectivité. Les lacunes de l'information produite en annexe ne contraignent pas les exécutifs locaux à délivrer aux assemblées délibérantes et aux citoyens une information transparente concourant à l'appréciation de la situation financière et patrimoniale de la collectivité. Ce faisant, elles n'incitent pas

non plus les gestionnaires à s'intéresser à des éléments au demeurant essentiels de pilotage et de contrôle des engagements et des risques auxquels ils se sont exposés.

L'instruction comptable applicable aux communes prévoit ainsi la production, en annexe au budget et au compte administratif, d'une annexe retraçant la ventilation de la dette par type de taux (taux fixes sur la durée de vie du contrat, taux indexés sur la durée du contrat, plusieurs tranches de taux ou emprunts avec options).

Ce document devrait théoriquement permettre d'isoler, dans l'encours d'une collectivité, les emprunts structurés dont l'indexation initialement bonifiée dépend par la suite de la réalisation de conditions sur lesquelles la collectivité n'a pas de prise. Or, les investigations des chambres régionales et territoriales des comptes révèlent des lacunes importantes dans la mise en œuvre de cette obligation de transparence, dont il résulte qu'il ne constitue pas un outil permettant d'individualiser et d'apprécier la part et la nature des emprunts structurés :

- ponctuellement, ce tableau peut ne pas être produit, alors qu'il est requis par l'instruction applicable ;

- de manière générale, ce tableau se révèle faiblement lisible et inadapté aux emprunts structurés, compte tenu de l'imprécision des libellés des types de taux à renseigner ;

- les collectivités y transcrivent souvent une information erronée : par exemple, elles les assimilent à des emprunts à taux fixe des contrats structurés dont l'indexation est en réalité conditionnelle et susceptible d'évoluer.

Par ailleurs, la valeur de marché des emprunts structurés n'est pas mentionnée en annexe. Cette déficience de l'information prive le lecteur des états financiers des moyens d'apprécier et de suivre le coût de liquidation ou de renégociation d'emprunts, coût dont la détérioration traduit en général l'anticipation de charges à venir accrues.

Il convient en outre de souligner que si les contrats d'échange de taux d'intérêt font l'objet d'une annexe spécifique, leur valorisation n'est pas exigée par les textes applicables aux collectivités, contrairement à ce que prévoient les référentiels applicables aux entreprises (PCG, normes IFRS) ou à l'Etat. Seuls sont en effet retranscrits les flux de charges et de produits engendrés depuis leur souscription. L'absence de mention de leur valeur de marché ne permet donc en aucune manière de connaître la soulté dont devrait le cas échéant s'acquitter la collectivité, si elle choisissait de déboucler tout ou partie de ses positions.

Les juridictions financières recommandent en conséquence d'enrichir substantiellement les annexes aux projets de budget et aux comptes administratifs et notamment :

- de clarifier le libellé des types de taux en fonction desquels doivent être classés les emprunts, de manière à prendre en compte les spécificités des produits structurés
- d'assortir ce tableau d'une description adéquate des éléments susceptibles de faire varier le taux des emprunts souscrits par la collectivité

de valoriser les emprunts structurés comme l'ensemble des instruments de couverture détenus par la collectivité à leur valeur de marché.

### **C - Améliorer la transparence des modalités de choix**

Les emprunts des collectivités territoriales sont considérés comme des contrats de droit privé. De ce simple fait, ils ne sont pas soumis à la réglementation des marchés publics. Le code des marchés publics exclut d'ailleurs de son champ d'application les « accords-cadres et marchés de services financiers relatifs à l'émission, à l'achat, à la vente et au transfert de titres ou d'autres instruments financiers et à des opérations d'approvisionnement en argent ou en capital des pouvoirs adjudicateurs »<sup>112</sup>. Il en résulte que la réglementation française n'impose, en matière d'emprunt des collectivités et établissements publics locaux, aucune des règles fondamentales propres à la commande publique : la liberté d'accès, l'égalité de traitement et la transparence.

Cette situation est généralement expliquée par la spécificité du marché des prêts aux collectivités et établissements publics locaux, où il est jugé nécessaire de prendre rapidement des décisions qui ne peuvent être entravées par une excessive formalisation des procédures. Cet argument doit être pris en compte. Pour autant, il existe une marge entre l'application aux emprunts des collectivités et établissements publics locaux d'une réglementation des marchés publics jugée inadaptée et l'absence de toute règle assurant la transparence et la comparabilité des offres en ce domaine. L'intérêt général attaché à la transparence des finances locales pourrait justifier une intervention du législateur sur ce point.

---

112) Code des marchés publics, article 3 -5°.

Les collectivités et établissements publics locaux souhaitant recourir à l'emprunt ne sont pas aujourd'hui tenues d'élaborer un cahier des charges écrit, explicitant les objectifs poursuivis en matière de gestion de dette et les besoins de financement auxquels doit répondre l'emprunt qu'elles envisagent de mobiliser. Ce cahier des charges permettrait pourtant de mieux valoriser et comparer les offres reçues, de justifier la solution retenue et d'assurer une plus grande transparence dans les décisions de contracter des emprunts. Il donnerait également l'occasion à la collectivité emprunteuse de mieux définir au préalable les caractéristiques et les objectifs des emprunts qu'elle souhaite contracter, plutôt que de devoir choisir entre des offres peu homogènes et difficilement comparables entre elles, ne répondant pas nécessairement à un besoin qui ne peut être satisfait que dans la mesure où il a préalablement été défini.

Dans le contexte d'une offre bancaire de plus en plus diversifiée et hétérogène, cette étape préalable est la condition nécessaire pour bénéficier des avantages de la concurrence. Elle serait particulièrement utile dans les cas de renégociation d'emprunt. Le recours aux produits structurés va en effet souvent de pair avec la renégociation des emprunts contractés, notamment lorsque l'impact des clauses sous-jacentes et la réalisation du risque risquent de provoquer une augmentation du taux d'intérêt applicable à l'échéance. Cette stratégie adoptée sans discernement est de nature à rendre la collectivité emprunteuse captive de son prêteur. Elle ne devrait être mise en œuvre que sur des bases permettant de bénéficier de plusieurs offres concurrentes.

D'une manière générale, il appartient aux collectivités et établissements publics locaux de mieux définir et préciser leur stratégie de recours à des instruments financiers complexes à des fins de réduction de la charge de leur dette. Cette stratégie doit être précisément arrêtée, transcrite dans des instructions préalables auxquelles les gestionnaires de la dette devront se référer. Elle doit être approuvée par l'autorité délibérante. La comptabilité doit en refléter tous les aspects, les gains obtenus comme les risques et les pertes latentes qu'elle induit.

#### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Même s'il demeure encore mal connu dans son ampleur et si tous les contrats conclus ne sont pas porteurs du même niveau de risques, le recours de plus en plus important des collectivités et établissements publics locaux à une dette structurée soulève de multiples interrogations sur l'évolution future de la charge de la dette du secteur public local, dans un contexte où le besoin d'endettement comme les tensions sur les*

*comptes locaux vont augmenter. Si la situation des marchés financiers a contribué depuis 2006 à l'augmentation de cette charge, la crise actuelle démontre en outre la possibilité de réalisation de risques dont la probabilité a longtemps été sous estimée.*

*Il résulte des analyses de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes que la gestion de la dette des CEPL manque de transparence. Des outils doivent être rapidement développés pour mieux prendre en compte les risques tant dans les décisions de recourir à l'emprunt que dans la comptabilité des CEPL.*

*L'autonomie généralement accordée aux exécutifs dans les décisions relatives à la gestion de la dette devrait être contrebalancée par une surveillance accrue de la part des assemblées délibérantes – qui doivent garder la maîtrise de la stratégie de gestion de la dette – et par un renforcement des règles de transparence, tant en ce qui concerne l'information comptable que les conditions de choix en matière d'emprunt.*

*Pour répondre à ces objectifs, les propositions de la Cour s'articulent autour de trois axes de travail :*

- *préciser le rôle des assemblées délibérantes, par :*
    - *un encadrement plus précis des compétences attribuées aux autorités exécutives en matière d'emprunt ;*
    - *l'organisation d'un débat annuel sur l'état de la dette et sa stratégie de gestion future ;*
  - *améliorer l'information comptable :*
    - *en adaptant le référentiel comptable, afin de prendre en compte la nécessité de provisionner les risques financiers inhérents aux produits structurés ;*
    - *en retraçant notamment la valeur de marché des emprunts structurés et des produits dérivés souscrits à des fins de couverture, en annexe des comptes ;*
    - *en poursuivant, au niveau national, le recensement de l'état de la dette des CEPL ;*
  - *mieux formaliser les procédures de comparaison des offres bancaires, afin de garantir l'exercice d'une concurrence équilibrée et transparente.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*J'ai porté une grande attention à ce rapport qui souligne les interrogations soulevées par les emprunts dits « structurés » et les risques financiers que ce type de produit bancaire peut faire peser sur les collectivités locales.*

*La récente crise financière a mis en lumière les dérives financières de quelques collectivités territoriales et établissements publics locaux qui ont eu recours, de manière parfois excessive, aux emprunts dits « structurés ».*

*Des exemples largement médiatisés ont pu laisser penser que nombre d'organismes publics locaux français se seraient hasardés depuis des années à spéculer sur les marchés financiers et que leur dette serait largement constituée de produits potentiellement très risqués.*

*Sans minimiser les risques qui pèsent sur les budgets de certaines collectivités territoriales et de certains établissements publics locaux, ces financements et leur part dans l'encours de dette globale de ces organismes ne sont pas de nature, eux seuls, à créer un risque financier et budgétaire systémique.*

*Il convient donc d'avoir une approche nuancée de ces emprunts structurés, qui ont pu permettre d'alléger la charge financière des collectivités sur les dernières années. Tous ne sont pas porteurs des mêmes risques. En effet, dans cette catégorie d'emprunts figurent aussi bien les formules les plus standards pour lesquelles les risques ne sont finalement pas plus importants que pour un emprunt "classique" indexé sur la même référence, que celles les plus complexes et les plus risquées (barrières sur change, effets de levier, effets de cliquet) pouvant conduire certaines collectivités ou établissements publics à devoir payer des taux d'intérêt élevés.*

*S'agissant de la restriction du recours aux emprunts structurés, l'opportunité d'une intervention du législateur devra être étudiée, notamment en concertation avec les associations d'élus dont l'avis sur la question devra être recueilli ; à minima, à défaut d'une telle intervention, une circulaire pourrait préciser les règles applicables, à l'instar de celle du 15 septembre 1992 sur les produits de couverture de taux, qui rappelait l'exigence d'intérêt général et l'interdiction des opérations spéculatives auxquelles peuvent être assimilés certains produits bancaires.*

*Pour autant, je partage dans leur ensemble vos constats et les recommandations que vous formulez, en particulier sur le recensement et l'analyse des risques et l'amélioration de l'information financière et comptable.*



*En ce qui concerne le recensement et l'analyse des risques, je vous informe que j'ai déjà engagé une série de mesures afin d'améliorer la transparence et l'information sur les produits structurés. Ainsi mes services recenseront les emprunts structurés dans l'encours des collectivités locales et publieront tous les ans une étude sur la situation globale de celles-ci au regard des emprunts structurés.*

*Dans le même temps, la direction générale des finances publiques a lancé, dès l'automne 2008, une enquête auprès de l'ensemble des comptables publics afin de détecter les organismes publics locaux susceptibles de rencontrer des difficultés, notamment du fait d'une exposition excessive aux risques des marchés financiers. En particulier, il leur a été demandé de recenser les emprunts structurés dans l'encours global.*

*Par ailleurs, suite à une réunion le 3 novembre 2008 avec la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, les associations nationales d'élus locaux et les principaux réseaux bancaires prêteurs du secteur public local, il a été convenu de la rédaction d'une Charte de bonne conduite entre les collectivités emprunteuses et les banques prêteuses.*

*Enfin, en matière d'amélioration et de renforcement de l'information financière et comptable, la Cour pointe deux problématiques : celle relative au provisionnement et celle relative à la description comptable de l'emprunt et des produits dérivés.*

*S'agissant du provisionnement, il convient de rappeler que le régime comptable applicable aux communes a été débattu par le comité des finances locales dans sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2005. Il avait été souhaité, après de vifs débats, que la notion de risque, justifiant une provision, soit mieux circonscrite. Dans sa version issue du décret du 27 décembre 2005, l'article R.2321-2 du code général des collectivités territoriales a précisé que, hors les cas de provisions relatives à l'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective et du défaut de recouvrement, les communes peuvent décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Dès lors, et bien que l'article L.2321-2 du CGCT cite les provisions au nombre des dépenses obligatoires, il peut arriver que des communes exposées à un risque ne l'aient pas provisionné.*

*Les départements, qui appliquent sur ce point les dispositions du Plan Comptable Général (PCG), demeurent dans une situation juridique différente puisque leurs provisions ne sont pas limitativement énumérées et qu'ils ont donc l'obligation de provisionner tout risque. Au terme de l'expérimentation de l'instruction M71 actuellement en cours, les régions seront dans un dispositif identique à celui des départements.*

*Rien n'interdit donc, dès à présent, aux collectivités confrontées à un risque avéré, de le provisionner pour autant qu'elles soient en mesure de l'évaluer. Au delà du principe du provisionnement, une des difficultés objectives à laquelle se trouvent confrontées les collectivités concerne bien l'évaluation de cette charge potentielle (complexité des contrats et difficulté à mobiliser les informations nécessaires à l'évaluation du risque). Les travaux en cours concernant l'amélioration de l'information financière, coordonnés par M. GISSLER, inspecteur général des finances, pourraient déboucher sur des recommandations pour mieux préciser les modalités de constitution des provisions.*

*Quant à l'enregistrement des produits structurés, je rappelle que le PCG, qui inspire les normes du secteur public local (cf. article 52 du décret n°52-1587 du 29 décembre 1962), énonce les principes ici applicables. Compte tenu de la complexité du sujet, je vous propose que mes services et les représentants concernés des juridictions financières se réunissent pour approfondir les axes de réflexion dégagés par le présent rapport.*

*Sur la base des résultats de cette concertation préalable, ce sujet pourra être soumis à la réflexion du Conseil de Normalisation des Comptes Publics, créé par l'article 115 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 portant loi de finances rectificative pour 2008, lorsqu'il sera mis en place. Il m'apparaît en effet important que toute évolution s'inscrive dans le cadre des normes à la fois nationales et internationales.*

*Enfin, je partage votre volonté de revaloriser le rôle des assemblées délibérantes. La réflexion sur ce thème relève de la compétence des services de la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales.*

---

# Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales

---

## PRESENTATION

---

*Les dépenses des collectivités locales représentent en 2007, avec 200 milliards d'euros, la moitié de celles de l'Etat et un cinquième des dépenses publiques. Elles atteignent 11,1% du produit intérieur brut après avoir progressé de plus de 3 points dans les vingt-cinq dernières années. L'accroissement de ces charges, face à des ressources contraintes, a conduit les collectivités à développer librement, par delà les exigences légales et réglementaires – compétences, normes comptables, règles budgétaires...- des dispositifs de contrôle interne et de pilotage plus ou moins aboutis tendant à assurer non seulement la régularité juridique, comptable et financière de leur fonctionnement mais aussi l'atteinte au meilleur coût des objectifs qu'elles se sont fixés.*

*Accompagnant et parfois anticipant les efforts accomplis au niveau de l'Etat pour mettre en place des démarches de performance, dont témoignent la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et l'affirmation de la place de l'évaluation des politiques publiques dans la révision constitutionnelle de juillet 2008, les collectivités locales s'efforcent de répondre du meilleur emploi de l'argent public et de concourir à la maîtrise globale des finances publiques.*

*Le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2008, constatant la réduction des marges de manœuvre des collectivités locales, a esquissé les voies d'une maîtrise de leurs dépenses respectant leur libre administration. Parmi les multiples travaux sur la performance de la gestion des collectivités locales publiés ces dernières années, un échange d'expériences entre collectivités volontaires, coordonné par la direction générale des collectivités locales et la direction générale de la*

*comptabilité publique, a abouti fin 2007 à la rédaction d'un « guide pratique pour une démarche d'amélioration globale et progressive de la gestion publique locale ».*

*Les juridictions financières souhaitent apporter par la présente insertion une contribution à ces réflexions par un témoignage sur les dispositifs de pilotage et de contrôle effectivement mis en place et une évaluation de leur efficacité.*

*Ce témoignage s'appuie sur les rapports d'observations arrêtés par l'ensemble des chambres régionales des comptes durant les années les plus récentes, et sur une enquête spécifique aux processus de contrôle et de pilotage conduite en 2007 et 2008 par six chambres régionales ou territoriales des comptes<sup>113</sup> sur une trentaine de grandes collectivités principalement situées dans le grand ouest. Les principales associations d'élus, consultées, en partagent les constats et souscrivent aux recommandations qui en découlent, dès lors qu'elles ne sont pas contraignantes et ne portent pas atteinte à la liberté d'administration des collectivités locales.*

*Loin de stigmatiser les insuffisances, dont les observations des chambres et le rapport public annuel lui-même apportent un témoignage récurrent, la présente insertion a pour objectif de souligner les initiatives les plus porteuses d'enseignement dont les chambres régionales des comptes ont eu connaissance à l'occasion de leurs travaux.*

Les termes de contrôle et de pilotage utilisés ici ne calquent pas les notions couramment employées et largement partagées avec les entreprises de contrôle interne, de contrôle de gestion, d'inspection, d'audit ou d'évaluation. L'organisation et la pratique des collectivités en la matière montrant en effet la complémentarité de ces notions, présentées ci-après, il a paru préférable d'associer sous les deux termes de pilotage et de contrôle l'ensemble des procédures et dispositifs permettant aux collectivités d'assurer la régularité et la sécurité de leur gestion et d'atteindre au meilleur coût leurs objectifs.

---

113) Basse Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Nord-Pas-de-Calais, et Nouvelle Calédonie

### **L'audit**

L'audit est une activité qui vise à diagnostiquer objectivement et de manière indépendante, au sein d'une organisation ou d'un service, le degré de maîtrise des opérations, et, le cas échéant, apporter à cette organisation ou à ce service des conseils en vue d'améliorer l'efficacité de ses processus de contrôle. L'audit tel que pratiqué dans les collectivités locales est le plus souvent ponctuel et peut porter sur un de ses services, sur un aspect de sa politique ou sur un de ses projets, comme sur un de ses partenaires, comme une société d'économie mixte.

Il peut être conduit par un agent ou un service, comme par un prestataire extérieur. L'audit des comptes dont l'objectif est d'émettre une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle des états financiers d'une entité est toujours confié à un prestataire extérieur, le commissaire aux comptes. L'examen de la gestion des collectivités territoriales a été confié par la loi aux chambres régionales des comptes, faisant de celles-ci des auditeurs externes de ces collectivités.

### **Le contrôle interne.**

Le contrôle interne, à la différence de l'audit, n'est pas un service, mais un ensemble permanent de dispositifs par lequel la collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle (par exemple en matière de marché), à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats (ce qui recouvre la fiabilité de ses comptes), et plus généralement à assurer la qualité des services.

### **Le contrôle de gestion.**

Le contrôle de gestion peut être défini comme un système de pilotage mis en œuvre par un responsable d'un service en vue d'atteindre des objectifs préalablement fixés, en suivant et en analysant, à la fois en temps réel et ex-post, les réalisations pour en expliquer et en réduire les écarts avec les objectifs. Il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats. Il permet de mesurer la performance d'une entité, soit son coût, son efficience (quel est le rapport entre le coût et le résultat ?) et son efficacité (quel est l'écart entre le résultat et l'objectif ?). Il peut s'exercer sur l'activité des services de la collectivité elle-même comme vers ses partenaires, par exemple dans la préparation et le suivi d'une délégation de service public.

Il repose le plus souvent sur un service central du contrôle de gestion, qui agit comme une interface entre la direction générale et les services, mais même dans les collectivités dépourvues d'un service dédié certaines des fonctions du contrôle de gestion peuvent être effectuées au sein des services opérationnels, en particulier dans les directions techniques.

**L'évaluation**

L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Elle concourt à l'amélioration de la décision et va souvent de pair avec la prospective ou la programmation. C'est un outil d'aide à la décision et de management mais aussi un moyen de communication de l'action publique.

**I - La définition préalable des objectifs et leur traduction budgétaire****A - La fixation des objectifs**

Comme l'Etat, auquel la loi organique relative aux lois de finances a imposé de nouvelles règles en la matière, les collectivités locales ne peuvent aujourd'hui se contenter d'exercer leurs compétences traditionnelles ou nouvelles par une reconduction budgétaire des moyens correspondant aux « services votés ». Outre les objectifs purement financiers – tenant notamment à la politique fiscale –, les assemblées délibérantes sont de plus en plus tenues de hiérarchiser leurs objectifs pour assurer la satisfaction des besoins de la population au meilleur coût.

La fixation des objectifs, même si elle s'enrichit au cours du mandat du travail des services, est fondamentalement de nature politique. Les objectifs de la majorité élue doivent être exprimés clairement, à la fois pour informer le citoyen et pour servir de guide à l'action des services, tant en termes d'offres de service qu'en termes financiers, pour permettre d'en assurer la faisabilité. Ils doivent donc être chiffrés et hiérarchisés.

Cette exigence est encore souvent imparfaitement satisfaite, et l'expression des objectifs reste parfois implicite, comme le constatent les chambres régionales des comptes dont, précisément, les examens de gestion doivent mettre en perspective les résultats d'une administration territoriale en regard des objectifs fixés par l'assemblée délibérante. Des exemples, de plus en plus nombreux et de mieux en mieux élaborés, mettent toutefois en évidence des collectivités dans lesquelles la fixation d'objectifs permet ensuite d'apprécier les résultats et de procéder à des évaluations.

Tout en pouvant s'infléchir en cours de mandat, ces objectifs participent à la vie démocratique lorsqu'ils prennent la forme d'un projet correspondant à la durée d'un mandat électif, élaboré en concertation avec la population. Ils pourront par ailleurs être d'autant plus efficacement mis en œuvre qu'ils ne resteront pas au stade de programme électoral, mais seront enrichis et déclinés en termes opérationnels après l'élection grâce à la collaboration des services.

La municipalité de Saint-Nazaire a ainsi depuis 1989 inscrit son action dans le cadre d'un projet global de développement correspondant à la durée d'un mandat, exposant les objectifs de la collectivité en matière de développement économique, de développement urbain, d'éducation et de formation et de développement solidaire, assortis d'un objectif financier. Adopté par délibération du conseil municipal en début de mandat, selon un programme opérationnel chiffré et un calendrier prévisionnel, le projet global de développement est actualisé lors des débats d'orientation budgétaire sur la base de rapports d'étape.

De même Nantes a engagé en 2002 une démarche managériale sous le titre « Nantes s'engage – la Ville au service des Nantais », en définissant, pour chaque politique publique, des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels, et un plan de plus de mille actions servant ensuite de cadre, constamment actualisé, à l'action de services municipaux organisés en centres de responsabilité.

La même démarche de projet peut être mise en œuvre par des structures intercommunales, même si c'est dans un cadre partenarial plus complexe et sur des compétences limitées, notamment dans des contrats d'agglomération. La communauté d'agglomération Caen la Mer a ainsi défini en 2003 un projet d'agglomération partiellement contractualisé avec l'Etat et la région, en associant à sa définition les élus de la communauté, mais aussi ceux des communes, des représentants des administrations et de la société civile de son territoire.

## **B - La traduction budgétaire des objectifs**

L'annualité budgétaire doit se combiner avec une programmation pluriannuelle, mise en œuvre et adaptée annuellement lors du vote du budget, lui-même éclairé par le débat d'orientation budgétaire.

1) La programmation pluriannuelle repose nécessairement sur une analyse prospective permettant de s'assurer de la capacité de la collectivité à réaliser des projets assortis de prévisions de financement. Ce type de prévision peut notamment être formalisé dans un programme pluriannuel d'investissement, permettant la programmation sur cinq ans

des opérations d'investissement les plus importantes. La mise en œuvre budgétaire pourra alors s'appuyer sur la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure n'est toutefois pratiquée que par une partie des grandes collectivités ; ainsi, seulement 26 collectivités ou groupements du département du Nord pratiquent cette procédure. En revanche, même si la loi du 19 février 2003 pour les départements et les régions, puis l'ordonnance du 26 août 2005 pour les communes, ont ouvert la possibilité d'appliquer pour un nombre limité de dépenses de fonctionnement un mécanisme d'autorisations d'engagement pluriannuel, la programmation pluriannuelle concerne encore essentiellement les investissements.

Le débat d'orientation budgétaire constitue depuis 1992 une formalité substantielle dans la procédure d'adoption du budget des collectivités les plus importantes, qui doivent le tenir dans les deux mois précédant le vote du budget. Ce débat doit être, comme à Saint Nazaire, le lieu d'information et d'échange au cours duquel, sur la base de l'analyse des réalisations et de la situation financière et des propositions de l'exécutif, le projet pluriannuel peut être adapté. En revanche, un débat trop tardif, trop court, ou insuffisamment préparé ne permet pas aux conseillers d'enrichir les prévisions budgétaires formulées par l'administration en place. Une tenue du débat d'orientation budgétaire à une date proche de celle de l'adoption du compte administratif de l'année précédente permet de concilier l'intérêt d'orientations budgétaires suffisamment précoces avec la nécessité de les adapter à la situation financière de la collectivité.

2) L'adoption du budget annuel constitue une étape essentielle de mise en œuvre du projet de la collectivité. Les collectivités locales peuvent voter leur budget par nature ou par fonction, une présentation croisée devant permettre aux élus de disposer de toute l'information nécessaire.

Toutefois, le vote par nature est le plus souvent choisi et la présentation fonctionnelle ne joue qu'imparfaitement son rôle. La nomenclature budgétaire et comptable applicable aux communes permet que certaines fonctions recoupent certaines politiques, mais elle n'apparaît pas toujours adaptée aux spécificités de chaque collectivité. La nouvelle nomenclature comptable applicable aux régions à compter du 1er janvier 2007 introduit une nomenclature fonctionnelle spécifique retraçant les principales politiques régionales. En outre la structure budgétaire elle-même, séparant les crédits de fonctionnement et d'investissement, n'est pas adaptée à une approche globale des politiques locales.



Pour pallier ces lacunes, plusieurs grandes collectivités, dont le département de la Mayenne, souhaitent une évolution des textes leur permettant de voter et exécuter leur budget selon la nomenclature qu'elles auraient elles-mêmes élaborée. Une présentation budgétaire par mission-programme-action permettrait une plus grande lisibilité des choix politiques exprimés dans le budget, favoriserait la mise en place d'objectifs et d'indicateurs structurant l'activité, voire l'organisation des services, et en faciliterait l'évaluation.

Les dispositions législatives prévoient que le vote du budget, comme son exécution et le compte-rendu qui en est fait dans le compte administratif, reposent sur les présentations fonctionnelles ou par nature définies par les nomenclatures comptables propres à chaque niveau de collectivité. Les nomenclatures homogènes présentent l'avantage de permettre l'agrégation nationale de leurs comptes. La présentation en mission/programme/action oblige donc la collectivité à tenir une double comptabilité permettant de suivre à la fois l'exécution budgétaire et le suivi de ses politiques.

Ainsi la ville de Nantes présente son budget et son compte administratif sous la forme exigée par la nomenclature budgétaire et comptable applicable actuellement aux communes, mais aussi selon la répartition par centre de responsabilités correspondant à ses politiques publiques, ces deux présentations concordant.

## **II - La mise en œuvre des objectifs de la collectivité doit reposer sur des procédures sécurisées**

La réalisation des objectifs de la collectivité ainsi inscrits au budget suppose l'existence de procédures sécurisées. Tout incident juridique invalidant une procédure retardera en effet la réalisation d'une action. Le respect des normes est donc une condition essentielle de la performance de la collectivité, particulièrement lorsque, en matière de commande publique, la réglementation vise à assurer une mise en concurrence optimale, garante du meilleur rapport coût/prestation.

### **A - Les procédures internes**

La sécurisation des procédures internes est multiforme. Elle commence par un respect global des compétences de chacun des organes, de manière à s'assurer de la régularité de la décision ou de l'engagement pris. Il en va ainsi du partage des compétences entre l'assemblée délibérante et l'exécutif, et au sein de ce dernier, de la clarté et de

l'effectivité des délégations de compétence et de signature. L'existence d'un organigramme fonctionnel détaillé et actualisé, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, constitue un premier élément de sécurisation de la gestion d'une collectivité, de même que la formalisation contractuelle des relations avec les services du comptable.

L'édiction de normes de procédures, reprenant les normes législatives et réglementaires dans divers domaines et les traduisant en prescriptions pratiques utilisables par l'ensemble des agents, sous forme de guides de procédure, en constitue un second. La région Centre par exemple s'est dotée d'outils qui lui permettent de sécuriser ses procédures (règlement financier, guide pratique sur les subventions, procédures de marchés publics, guide de préparation des commissions permanentes).

La mise en œuvre de ces normes devient efficace dès lors que les personnels reçoivent une formation adaptée tant aux procédures qu'aux outils de gestion qui y sont liés.

La commande publique est un point particulièrement sensible, en raison de la complexité des procédures, des risques de contentieux qui y sont liés, y compris de mise en jeu de la responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires. Dès lors la centralisation par une cellule des marchés, comme à la région des Pays de la Loire ou à la communauté d'agglomération Caen la Mer, des appels d'offres et de ce qui s'y rapporte (formation du personnel, communications, insertions, réception des offres, secrétariat de la commission d'attribution des marchés, contentieux...) constitue une mesure apte à prévenir les risques, comme en témoigne la faiblesse du nombre de contentieux.

## **B - Les politiques conduites en partenariat**

### **1 - Avec les associations**

Pour atteindre les objectifs de certaines de leurs politiques, particulièrement sociales, éducatives, sportives ou culturelles, les collectivités concourent au financement des missions d'intérêt général poursuivies par les associations, quand elles ne les associent pas à la réalisation de véritables missions de service public. Cette collaboration prend le plus souvent la forme de subventions ou de garanties d'emprunt; elle prend aussi la forme de mise à disposition de moyens matériels et humains. Parfois, les élus s'impliquent dans l'administration des associations, dont ils détiennent la présidence ou une représentation conséquente dans les bureaux ou conseils d'administration.

Ces situations peuvent générer un risque juridique de requalification du lien contractuel, de subvention en marché public ou délégation de service public, ou de report sur la collectivité des engagements pris par une association qualifiée de para-administrative ou de transparente. Cette dernière situation peut être constitutive de gestion de fait, dès lors que l'exécutif conserve le contrôle des subventions versées à l'association, situation que les collectivités locales se sont depuis dix ans employées à régulariser ou à prévenir. Enfin la collectivité peut être également conduite à supporter la mise en jeu de garanties d'emprunt, ou couvrir en dehors de toute obligation contractuelle le déficit d'une association dont la survie apparaît socialement nécessaire.

Le suivi des associations est donc une nécessité. La réglementation offre aux collectivités publiques de multiples outils leur permettant d'assurer la transparence, le suivi et l'efficacité de leurs interventions en faveur des associations. Ces obligations sont toutefois imparfaitement suivies.

L'information du conseil municipal et des citoyens sur les concours apportés aux associations à l'occasion de la présentation des documents budgétaires ne respecte pas toujours les obligations légales, comme la présence en annexe au budget primitif et au compte administratif de la liste des concours attribués aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions.

Les chambres régionales des comptes relèvent parfois l'absence de conventionnement avec certaines associations recevant des concours et subventions supérieures à 23 000 € qui repose sur une exigence légale posée par la loi du 12 avril 2000. L'existence de conventions ne dispense pas les collectivités de s'assurer de leur exécution, ce qui suppose qu'elles sont suffisamment précises et comportent un engagement sur des objectifs chiffrés et un calendrier de réalisation. Les chambres régionales des comptes relèvent aussi parfois des lacunes en ce domaine, même à l'égard de structures étroitement associées à l'exécution d'un service public, notamment social. La formalisation des procédures de contrôle dont peut être chargé le service compétent fonctionnellement, la direction chargée des finances ou une structure spécifique, ou encore des prestataires extérieurs, permet de pallier ce type de carence.

La région Aquitaine a signé des conventions d'objectifs pluriannuelles, notamment avec deux agences culturelles. Pour mener à bien sa mission de surveillance, la région a créé une cellule de coordination administrative et financière, qui intervient dans la prévision, l'exécution, le suivi des demandes de subvention, veille au respect des conventions pluriannuelles et annuelles et édite des tableaux de bord, sans toutefois conduire d'évaluation de l'action de ces agences.

## 2 - Avec les sociétés d'économie mixte locales

Les sociétés d'économie mixte locales permettent une plus grande souplesse de gestion que la conduite d'opérations en régie. Les opérations réalisées par ces sociétés présentent toutefois des risques financiers qui peuvent s'avérer d'autant plus importants que leur traduction dans les comptes de la collectivité sera différée. Il en va ainsi du risque supporté sur les concessions d'aménagement, la collectivité concédante assumant in fine l'équilibre d'une opération dont l'éventuelle dérive ne lui sera que tardivement révélée. Il en va de même, plus généralement, de la responsabilité de la collectivité en tant qu'actionnaire, qui devra assumer les pertes enregistrées notamment du fait des activités propres de la société, qui peut se traduire par la condamnation à combler le passif d'une société mise en liquidation. Enfin l'inscription « symétrique » dans les comptes de la collectivité et de la société d'économie mixte des créances que chacun prétend détenir sur l'autre n'est pas toujours assurée. Le budget de la collectivité peut également ne pas comporter les provisions nécessaires à la couverture des créances incertaines.

Si en tant qu'actionnaires, les collectivités territoriales bénéficient d'une représentation globalement majoritaire au conseil d'administration de la société, l'information de l'assemblée délibérante de la collectivité actionnaire, tant à l'égard du fonctionnement général de la société d'économie mixte que des opérations qui lui sont confiées, est souvent lacunaire.

L'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que les organes délibérants des collectivités actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration. Cette obligation n'est pas toujours satisfaite, les représentants des collectivités se retranchant parfois derrière les termes employés par l'article précité, qui précise que ce rapport « porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte », pour limiter leur obligation à cette rare occurrence.

Les insuffisances des comptes-rendus d'activité à la collectivité dans le cadre d'opérations d'aménagement sont souvent soulignées par les chambres régionales des comptes.

En application de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des

recettes et dépenses restant à réaliser, un plan de trésorerie actualisé et un tableau des acquisitions et cessions immobilières. L'ensemble de ces documents est transmis au concédant, qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, et soumis à l'examen de son organe délibérant qui se prononce par un vote.

Ces obligations légales offrent aux collectivités les moyens de suivre l'évolution de leurs engagements. Encore faut-il que les comptes-rendus soient complets et précis, et que les collectivités aient les moyens humains et techniques de les exploiter. Tel n'est pas toujours le cas.

### **3 - Avec les délégations de service public**

Les délégations de service public, attribuées pour libérer la collectivité de la gestion directe des services concédés, ne la dispensent pas d'une obligation de contrôle, tant du respect par le délégataire de ses obligations contractuelles de qualité du service, que de l'équilibre financier du contrat. Le fait que la rémunération de l'exploitant y soit substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation n'exclut en effet pas la participation financière de la collectivité, selon des modalités diverses, allant de la répercussion dans ses comptes des dépenses et recettes de l'activité déléguée, dans le cadre d'une régie intéressée, à une contribution forfaitaire fixée préalablement, mais révisable en fonction de l'évolution des conditions de l'exploitation.

Le suivi des délégations de service public repose en premier lieu sur la production de documents d'information prévus par le code général des collectivités territoriales. Le rapport comportant les comptes de la délégation et une analyse de la qualité du service n'est parfois pas produit. Depuis le 1er janvier 2005 le rapport annuel du délégataire doit être joint au compte administratif. Cette nouvelle obligation n'est pas toujours satisfaite.

La production et la diffusion de ces comptes-rendus doivent s'accompagner d'un contrôle des informations qui y sont portées. Le Mans Métropole a fait procéder en juin 2006 à un audit de sa délégation du traitement des déchets, qui a permis de révéler des surévaluations de charges et des sous-évaluations de recettes dans les comptes financiers de la délégation, ce qui démontre l'utilité d'une telle démarche.

### **C - La maîtrise budgétaire et comptable**

Dans ses rapports publics de 2004, sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales et 2006, à propos de leur comptabilité patrimoniale, la Cour des comptes a déjà souligné des insuffisances dans

le respect des règles et des procédures qui doivent garantir la bonne exécution du budget et la fiabilité des comptes.

La maîtrise de l'exécution du budget et de la comptabilité budgétaire conditionne, pour une large part, la présentation d'états financiers réguliers, sincères et fidèles, conformes aux principes du plan comptable des collectivités locales inspirés du plan comptable général, dont la nécessité trouve un fondement nouveau avec la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution disposant désormais que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Cette exigence conditionne la maîtrise de l'exécution budgétaire et la connaissance des marges de manœuvre financières, et partant le pouvoir de pilotage de l'administration municipale, par des tableaux de bord mensuels, et, périodiquement, de l'assemblée délibérante, notamment à l'occasion de l'approbation du compte administratif et du débat d'orientation budgétaire.

Un tel suivi repose notamment sur la qualité de la comptabilité d'engagement, qui permettra de rattacher correctement à chaque exercice les charges qui le concernent et de quantifier les restes à réaliser en investissement reportables au budget de l'exercice suivant, permettant l'ajustement des dépenses nouvelles aux capacités financières de la collectivité en révisant, le cas échéant, le programme pluriannuel de ses investissements.

Or de nombreuses collectivités ne tiennent pas de comptabilité d'engagement fiable. En 2005, 45,3 % des communes de 3 500 habitants et plus, astreintes à opérer le rattachement des charges et des produits à l'exercice, se sont totalement abstenues de le faire. Cette lacune peut avoir une incidence significative sur le montant des charges de fonctionnement imputables à l'exercice concerné et sur le résultat comptable de cet exercice. En sens inverse, mais plus rarement, des retards de budgétisation de recettes d'emprunt ou de cessions immobilières sont également de nature à fausser les résultats budgétaires de l'exercice, tant en investissement qu'en fonctionnement, et à majorer inutilement l'emprunt de fin d'exercice.

La bonne tenue de la comptabilité budgétaire conditionne également le réalisme de toute évaluation de la performance, à travers une comptabilité analytique ou, plus modestement, une comptabilité d'analyse des coûts.

La fiabilité de la comptabilité patrimoniale repose également sur un inventaire des immobilisations qui n'est pas toujours réalisé et dont la

concordance avec l'état de l'actif établi par le comptable est fréquemment imparfaite. Des imputations tardives de travaux aux comptes d'immobilisations ne permettent pas de budgétiser régulièrement les amortissements. Les immobilisations financières doivent également faire l'objet d'un suivi rigoureux, faute de quoi la collectivité pourrait compromettre la mise en recouvrement de créances sur des tiers auxquels elle a consenti des prêts et avances. Or des divergences apparaissent souvent entre les données présentées par l'ordonnateur à l'appui du compte administratif et celles détenues par le comptable qui tient le compte de gestion. La fiabilité de la comptabilité patrimoniale suppose également le provisionnement des risques et charges, ainsi que la dépréciation des actifs ou le passage en perte, notamment pour les créances dont le recouvrement apparaît irrémédiablement compromis.

Ces observations rejoignent celles formulées précédemment par la Cour dans ses rapports publics de 2004 sur la fiabilité des comptes des collectivités locales ou de 2006 sur la comptabilité patrimoniale de la Ville de Paris.

### **III - L'association des services à la mise en œuvre de la démarche de performance**

La démarche implique une animation des services, des outils, et une communication envers l'assemblée délibérante mais aussi envers le citoyen.

#### **A - Des modalités d'organisation très diverses**

Les collectivités mettent en place librement les différents instruments de pilotage et de contrôle, en fonction de la volonté politique des élus et de l'évolution des compétences de leurs services, ou des incitations liées notamment à des financements contractualisés, qui explique l'avance prise par les régions dans le domaine de l'évaluation. Il en résulte des modes d'organisation diversifiés et évolutifs, adaptés aux spécificités locales, sans qu'apparaisse un modèle type d'organisation.

La fonction de contrôle interne, qui se caractérise essentiellement par la mise en place de procédures, n'est que rarement identifiée en tant que service. L'importance du contrôle financier interne explique en outre le rôle important joué dans ce domaine par les directions des finances. Au contraire, la fonction de contrôle de gestion est généralement identifiée en tant que telle, quitte à y agréger d'autres fonctions telles que l'audit ou l'évaluation.

La complémentarité des diverses fonctions et la nécessité d'assurer la cohérence du pilotage au plus haut niveau conduit en effet souvent au regroupement des diverses fonctions de contrôle et de pilotage dans un pôle, sous les dénominations les plus diverses, qui reprennent d'ailleurs ou non fidèlement la totalité des compétences réellement exercées : contrôle de gestion, audit interne, évaluation, voire organisation, conseil ou démarche de qualité. Le pôle de contrôle de gestion de la ville de Nantes regroupe ainsi des attributions de contrôle interne (y compris à l'égard des satellites et des organismes subventionnés), de contrôle de gestion, d'audit interne (analyses financières, audits), de « consultance » interne (aide à l'élaboration et au montage de dossiers complexes) ainsi que des missions qui relèvent de la gestion. A l'instar des inspections générales de l'Etat, qui, dans les ministères, constituent un corps ou un service, en règle générale directement rattaché au ministre dont il reçoit les missions et à qui il rend compte de manière exclusive, l'inspection générale d'une collectivité locale, généralement rattachée à l'exécutif politique, peut être chargée de missions très diverses qui peuvent en faire le pôle principal de contrôle et de pilotage.

Toutefois, certaines collectivités, même parmi celles ayant développé l'ensemble des dispositifs de contrôle et de pilotage, peuvent choisir un mode d'organisation déconcentré. La région des Pays de la Loire a ainsi choisi un mode d'organisation dans lequel les missions de contrôle de gestion et d'évaluation sont partagées. En raison de la diversité de ses politiques, elle a décidé de constituer une cellule de contrôle de gestion dans chacune des directions, qu'elle accompagne par une direction transversale, chargée de l'organisation et de la communication interne et directement rattachée au directeur général des services.

Le recours à des auditeurs extérieurs, notamment pour le contrôle des satellites, les audits de procédure ou d'organisation, les évaluations ou la préparation d'une opération d'investissement, varie en fonction de l'importance des moyens propres de la collectivité en ce domaine. Ainsi la ville de Nouméa, qui ne dispose pas de service interne dédié à l'audit, a recours à des auditeurs extérieurs en particulier pour l'analyse de ses délégations de service public, plus rarement pour améliorer son fonctionnement interne<sup>114</sup>, mais pas pour contrôler les organismes subventionnés.

---

114) Une convention entre la ville de Nouméa et la trésorerie générale, signée en 2006 pour une durée de 4 ans, prévoit la réalisation par cette dernière, à titre gratuit, de 12 audits portant sur le fonctionnement interne de la mairie et les organismes subventionnés. Dans sa réponse du 28 novembre 2008, le maire de Nouméa a informé la Cour qu'à cette date, deux audits, portant respectivement sur la fonction ressources humaines et le processus de paye de la mairie, avaient été effectués.



Ces fonctions de contrôle et d'évaluation peuvent être coûteuses et supposent un personnel qualifié. Leur effectif varie beaucoup et dépend évidemment de la taille de la collectivité. L'effectif travaillant au contrôle de gestion, à l'audit interne ou à l'évaluation peut aller d'un contrôleur ou chargé de mission à six pour les services les plus importants. Les pôles évoqués plus haut regroupent plusieurs fonctions et peuvent compter une quinzaine d'agents. Les services d'inspection peuvent être plus étoffés encore lorsqu'ils regroupent de nombreuses missions et relèvent de grandes collectivités.

La formation des personnes chargées de services relativement novateurs comme le contrôle de gestion ou l'évaluation, constitue une difficulté que les plus grandes collectivités pourront plus facilement dépasser, par la richesse de leurs effectifs, leur capacité financière à créer un emploi spécifique et à recruter sur ce type de poste. La création de postes de contrôleurs de gestion se heurte en pratique à des difficultés en regard du statut de la fonction publique territoriale (absence de filières et de formations spécialisées), ce qui conduit les collectivités à recruter contractuellement des personnes ayant eu une expérience professionnelle de contrôle de gestion dans les entreprises privées.

Afin d'en réduire le coût et d'en permettre l'accès dans les meilleures conditions, ces fonctions de pilotage peuvent être mutualisées comme les fonctions support. Plusieurs rapports (Rapport Mauroy en 2000 « Refonder l'action locale », Rapport Richard en 2006 « solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » notamment) ont ainsi présenté la mutualisation comme une mesure de rationalisation des structures administratives et de diffusion de la culture de contrôle interne.

Les expériences sont plus nombreuses au sein d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette mutualisation ayant été encouragée par les lois du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Un exemple en est fourni par la communauté urbaine de Brest. La communauté d'agglomération Angers-Loire-Métropole, après avoir créé son propre service, a récemment décidé de le mutualiser avec celui dont la ville d'Angers s'est dotée depuis plus de 20 ans ; cette mutualisation du conseil de gestion s'inscrit dans la poursuite de la démarche du rapprochement engagée en 2006 avec le conseil de gestion du centre communal d'action sociale de la ville d'Angers.

Cette forme de mutualisation reste toutefois parcellaire, puisqu'elle concerne des établissements publics de coopération intercommunale de grande taille, et le plus souvent la seule collectivité centre, matrice de cette mutualisation. Le développement de services mutualisés de contrôle, de conseil ou d'audit au profit des collectivités de plus petite taille reste donc posé. A cet égard, le recours à la constitution d'une agence pouvant intervenir dans le domaine de l'assistance technique et juridique aux communes, prévu par la loi du 2 mars 1982 sous la forme d'un établissement public départemental, a rencontré peu de succès, même si une structure de cette nature a été créée dans le département du Nord dès 1989, mais sous la forme d'une association de la loi de 1901.

## **B - Le positionnement et l'animation des services**

Les démarches de contrôle et de pilotage proviennent autant des services, soucieux de se doter d'outils pour répondre aux demandes des élus, que des élus eux-mêmes qui ont à faire face à des développements de compétences entraînant des contraintes budgétaires plus fortes, ainsi qu'à une exigence d'information du citoyen sur les objectifs et la performance de la collectivité.

Si une telle démarche est généralement pilotée par la direction générale des services s'appuyant sur une structure dédiée, l'implication des élus constitue un élément décisif à sa réussite. Le positionnement des services de contrôle et de pilotage dans l'organigramme d'une collectivité territoriale, qui constitue une mesure d'organisation interne pour laquelle la collectivité dispose d'une grande liberté, doit permettre d'assurer à la fois l'efficacité de leurs interventions sur l'ensemble des services mais aussi la qualité de l'information apportée à l'exécutif élu.

Le rattachement direct à la direction générale des services, comme à Angers ou dans le département d'Ille-et-Vilaine, donne au service chargé du contrôle de gestion une visibilité, une transversalité et une légitimité permettant l'utilisation effective des outils mis en place dans la gestion quotidienne. La contrepartie peut être la perception par les services d'un contrôle de gestion coercitif. Le rattachement à la direction des finances, comme à Laval, ou à la région Centre, où la direction du contrôle de gestion est rattachée à la direction générale « finances et droit », risque de traduire aux yeux des autres services une approche essentiellement financière, plus soucieuse de produire des indicateurs financiers, voire de coûts, que des données quantitatives et encore moins qualitatives sur l'activité des services. L'élargissement des fonctions dévolues au pôle contrôle de gestion doit donc apparaître clairement,

comme c'est le cas à Nantes, où le pôle s'inscrit dans la composante plus large du centre de responsabilité « Finances et Gestion ».

Le service du contrôle de gestion doit susciter l'adhésion des services opérationnels. Les responsables administratifs, directeurs généraux de services et cadres, sont plus sensibilisés au contrôle interne contribuant à anticiper des risques, qu'au contrôle de gestion, qui nécessite une réforme managériale de l'organisation, ou qu'à l'évaluation, qui peut être ressentie plus comme un verdict que comme un diagnostic permettant une stratégie d'amélioration du service.

C'est pourquoi les démarches de pilotage menées par une collectivité (audit, évaluation, contrôle de gestion) ne peuvent réussir que si elles associent l'ensemble des services dans une démarche progressive, dont dépendent la faisabilité des objectifs, la validité des indicateurs de gestion, comme la possibilité de donner des suites concrètes aux évaluations.

Un dialogue de gestion doit s'établir entre le service chargé du pilotage et les services opérationnels, permettant à chacun d'eux de s'interroger sur ses missions, ses coûts, sa gestion et son organisation, sur la qualité du service rendu et ses évolutions futures, de définir des objectifs et d'en apprécier la réalisation. Le contrôle de gestion de la ville d'Angers organise chaque année avec chaque direction une réunion bilan/objectifs, entre mai et octobre, en présence du directeur général qui anime les qualités la réunion, concernant tous les aspects, techniques, humains, financiers, quantitatifs et qualitatifs. Ces réunions, qui concernent tous les aspects quantitatifs et qualitatifs, sur le plan technique, humain et financier engagent les services et influent sur les arbitrages budgétaires. Dans le cadre d'un projet de service et de la mutualisation du conseil de gestion avec la communauté d'agglomération, cette démarche va évoluer progressivement vers un accompagnement des services en vue de la formalisation des objectifs et la création des indicateurs associés.

L'association des services à la définition des objectifs et à leur traduction budgétaire peut s'accompagner d'une structuration spécifique de l'administration locale. L'organisation des services de la ville de Nantes a ainsi été modifiée en 2000 avec la mise en place de centres de responsabilités, au nombre de 21 aujourd'hui, qui découpent en publics ou activités homogènes l'ensemble des activités de la ville. Faisant prévaloir la notion d'activité sur celle d'administration, les centres de responsabilité ne se confondent pas avec l'organigramme de la ville, les directions, moins nombreuses, pouvant regrouper plusieurs centres de responsabilité. Les 21 centres de responsabilité correspondent ainsi à 16 politiques publiques placées chacune sous la responsabilité d'un élu

réfèrent, et constituent l'unité d'élaboration mais aussi d'exécution du budget.

De même qu'ils doivent être associés à la définition des objectifs et à leur suivi, les services doivent être associés aux démarches d'audits, dont les recommandations ne sont pas toujours suivies, parce qu'elles sont peu opérationnelles, faute d'une association suffisante des personnes concernées à leur définition, ou d'une restitution déficiente des recommandations auprès de ces mêmes personnes.

### **C - Les outils : tableaux de bord, indicateurs et référentiels**

Le contrôle de gestion repose largement sur la saisie, le traitement et la diffusion de nombreuses informations alimentant, de manière informatisée, des « tableaux de bord » présentant non seulement les moyens mis en œuvre, financiers ou humains, mais aussi des données physiques relatives à l'activité des services, voire à leur impact, permettant de dégager les coûts significatifs, éventuellement dans le cadre d'une comptabilité analytique.

L'alimentation des tableaux de bord doit être coordonnée par le service en charge du contrôle de gestion, qui en définit la méthodologie d'élaboration et en permet ainsi l'éventuelle agrégation. Elle doit aussi reposer sur l'initiative des services opérationnels, qui sont les plus à même de révéler et valider les indicateurs les plus pertinents et qui doivent se les approprier. Ainsi, le service « évaluation et prospective » du département d'Ille-et-Vilaine a-t-il apporté un soutien méthodologique non contraignant aux services, leur permettant de dresser des bilans quantifiés et qualitatifs des politiques du département, préalables à son programme stratégique. Le choix des indicateurs et leur suivi peuvent associer des partenaires, comme le même département l'a fait par la création d'un observatoire départemental chargé d'évaluer sa politique de protection de l'enfance.

Le choix des indicateurs et leur fiabilité sont essentiels. Les objectifs quantitatifs sont les plus faciles à définir : nombre d'emplois créés ou maintenus dans le cas d'une intervention économique, fréquentation des équipements collectifs culturels et sportifs, ou de la restauration scolaire. Les indicateurs qualitatifs sont plus complexes, mais peuvent être aussi utiles à l'analyse de l'efficacité de la politique mise en place. Le département du Lot-et-Garonne a ainsi suivi, pour l'opération dénommée « contrat de bonne conduite », un taux de « sinistralité », dont l'évolution s'est avérée positive. Les tableaux de bord peuvent être utilisés pour la gestion du personnel, non seulement pour

suivre la consommation des crédits ou l'évolution de la masse salariale par service et par catégorie, mais aussi, pour alimenter le bilan social, des éléments comme l'absentéisme, les accidents du travail, les profils de postes, la pyramide des âges ou la parité.

Le suivi de ces tableaux de bord doit permettre la mise en œuvre de mesures correctrices. La communauté d'agglomération Caen la Mer a ainsi, au vu du tableau de bord relatif à l'école régionale des Beaux Arts, constaté la baisse de fréquentation des cours d'initiation et de loisirs culturels sur deux années consécutives malgré une liste d'attente de plus de cent personnes, et mis en œuvre des mesures correctrices, tout en se fixant un nouvel objectif de fréquentation et de recettes et en adaptant ses tarifs. De même le suivi des indicateurs de gestion de la direction du développement durable a révélé un tonnage de verre collecté jugé trop faible en 2004. La collectivité a pris diverses mesures, dont la diffusion d'un « flash info » spécial sur la collecte du verre, qui ont permis de remonter de manière durable de 5 % la quantité de verre collectée. Les indicateurs de coût révélés par la même direction ont conduit la communauté, à l'occasion du renouvellement des marchés les plus importants et de la réorganisation de la collecte en 2006, à l'organiser pour partie en régie et pour partie par recours à des prestataires, les coûts comparatifs de ces deux solutions faisant l'objet d'un suivi.

La connaissance des coûts de production des services, au moins pour ceux destinés à faire l'objet d'une tarification, est un élément essentiel du contrôle de gestion. La communauté d'agglomération Caen la Mer suit ainsi le coût par élève de chaque catégorie de cours (enseignement supérieur, cours d'initiation et de loisirs culturels, animations en milieu scolaire) pour l'école régionale des Beaux Arts, et le département d'Ille-et-Vilaine a mis en place une comptabilité analytique pour son laboratoire départemental d'analyses.

Le contrôle de gestion a longtemps été associé à la nécessité d'une comptabilité analytique complète de l'organisation, qui suppose un recensement exhaustif et une valorisation exacte des charges de fonctionnement imputées en comptabilité générale permettant de garantir le calcul d'un coût complet de ces actions. La fiabilité de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité patrimoniale conditionne donc la fiabilité du recensement et de la valorisation des charges de fonctionnement prises en compte par la comptabilité analytique.

La tenue d'une telle comptabilité analytique complète est apparue à beaucoup lourde, coûteuse et contraignante à bâtir, alors même qu'elle ne permettait pas toujours de bien rendre compte de la performance de la collectivité. Les recherches de connaissance des coûts sont pour ces raisons parfois moins ambitieuses et davantage ciblées.

La ville d'Angers a mis en place une comptabilité analytique depuis plusieurs années. Clôturée au 31 mars, elle fournit des données financières, qui, complétées par les données fournies par les services opérationnels, servent de base aux réunions annuelles bilan/objectifs. La ville de Nantes, pourtant bien dotée en instruments de pilotage, ne recherche pas une connaissance exhaustive des coûts par la comptabilité analytique ; c'est ainsi que le coût complet de la restauration scolaire est établi annuellement de manière extracomptable, pour intégrer notamment les dépenses de personnel, les fluides et les dotations aux amortissements.

La connaissance des coûts prend tout son sens lorsqu'elle permet à la collectivité non seulement de mesurer ses propres évolutions, mais de se situer par rapport à des collectivités de même niveau pour les mêmes services. Comme le souligne le « rapport Richard », la constitution de tels référentiels, notamment pour les grands services publics locaux comme l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, le transport ou la restauration scolaire, permettrait de définir des coûts unitaires pouvant servir de référence au gestionnaire local qui le souhaite pour se comparer, analyser les causes d'éventuels écarts et l'aider dans ses choix de mode de gestion, dans ses marchés ou ses délégations de service public.

Les référentiels nationaux de coûts sont toutefois encore insuffisamment développés, malgré les réalisations d'organismes tels que l'observatoire des finances locales, le Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) ou de l'Agence pour le Développement et la Maîtrise de l'Energie (ADEME). L'appropriation par les élus de tels référentiels suppose qu'ils soient adaptés et non contraignants, ce à quoi peuvent répondre des initiatives telles que celle prise par l'association des départements de France de mettre en place, grâce au réseau des contrôleurs de gestion, des référentiels correspondant aux politiques publiques conduites par les conseils généraux.

## **D - La communication**

Le contrôle et le pilotage de la gestion d'une collectivité ne doivent pas se limiter à un dialogue entre la direction générale et chacun des services, ni à un compte-rendu de la direction générale à l'ordonnateur. Dès lors qu'ils ont vocation à répondre aux objectifs politiques de manière optimale, et de participer à leur réorientation ou leur définition, ils doivent faire l'objet d'une communication adéquate envers l'assemblée délibérante et le citoyen.

A l'égard de l'assemblée délibérante, le législateur a imposé la communication d'informations diverses sur la situation financière et budgétaire, les engagements pris par la collectivité, la situation des organismes dont elle détient une partie du capital ou dont elle finance l'activité, ou encore sur les conditions dans lesquelles sont conduits les services publics dont elle a délégué la gestion. Certaines insuffisances dans ce domaine ont été relevées dans le présent rapport ; le respect des obligations légales ne peut donc qu'être impérativement rappelé.

Par delà ces obligations légales, il paraît toutefois nécessaire de recommander d'informer l'assemblée délibérante des études et rapports susceptibles d'éclairer ses choix, en lui communiquant les conclusions des audits, les rapports des inspections sous réserve de dispositions législatives en sens contraire, de véritables rapports d'activité des services, ou encore en lui présentant les résultats des évaluations et les suites qu'entend y donner l'exécutif.

L'information du citoyen est souvent théorique. Si la loi lui donne accès à de nombreux documents- budgétaires, comptes-rendus des délégataires par exemple- l'usage en est peu répandu en raison à la fois d'une formation insuffisante à la compréhension de documents manquant souvent de lisibilité et d'une accessibilité limitée à la consultation de documents papiers, voire d'une ignorance par le citoyen de ses droits ou d'une surestimation de la difficulté de la démarche.

Le développement de l'internet doit permettre de faciliter l'accès des citoyens aux informations qui ont un caractère public. Certaines collectivités diffusent ainsi sur leur site internet des présentations dont la vertu pédagogique doit aller de pair avec l'exactitude des données.

La ville de Nantes présente sur son site un rapport annuel accompagné d'annexes financières extraites du compte administratif et du compte de gestion et des comptes d'organismes satellites, le rapport financier présenté au conseil municipal à l'occasion de la présentation du compte administratif, un rapport d'activité des services, organisé par grandes directions et, à l'intérieur de chacune, par « centre de responsabilité », le bilan social, la synthèse du rapport des administrateurs de la Ville dans les organismes « associés », SEM et associations, et les rapports des délégations de services publics. De telles politiques de communication attestent de la réalité des activités de contrôle et de pilotage de la collectivité, mais aussi de la diffusion de leurs travaux non seulement à l'exécutif mais aussi à l'assemblée délibérante, et permettent d'assurer une information complète du citoyen.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Le développement des fonctions de contrôle et de pilotage démontre les efforts déjà accomplis par certaines collectivités locales pour moderniser leur gestion.*

*- En s'attachant à la définition par l'assemblée délibérante d'objectifs chiffrés et hiérarchisés, en offrant aux élus les éléments d'information leur permettant d'orienter l'action de la collectivité par la mise en œuvre des moyens budgétaires adaptés à la mise en œuvre de leurs politiques, elles associent démocratie et performance locales.*

*- En développant parmi l'ensemble du personnel les exigences de rigueur permettant d'asseoir la sécurité juridique et financière de leurs politiques, en associant par un « dialogue de gestion » les services à la réalisation des objectifs dans une démarche de performance, les collectivités se donnent les moyens de satisfaire au meilleur coût les besoins de leur population.*

*- Enfin la qualité de leur contrôle interne conditionne la relation de la collectivité avec ses contrôleurs externes. Le comptable public peut déjà s'appuyer, dans une démarche partenariale, sur ce contrôle interne pour exercer de manière optimale ses contrôles sur les dépenses et les recettes. A l'avenir, la mise en œuvre de toute certification des comptes des collectivités locales reposera de même sur l'efficacité des contrôles internes comptables.*

---



**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*L'insertion de la Cour des comptes sur « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales » appelle plusieurs observations de ma part.*

**I - Sur la modification, « souhaitée par plusieurs grandes collectivités », de permettre un vote de budget selon la nomenclature qu'elles auraient elles-mêmes élaborée**

*L'insertion adressée par la Cour des comptes fait état des souhaits de certaines grandes collectivités de s'exonérer de la nomenclature budgétaire imposée réglementairement dont elles regretteraient :*

- le caractère inadapté à certaines spécificités locales, notamment la présentation selon la présentation fonctionnelle ;
- une présentation par section qui n'est pas adaptée à une approche globale des politiques locales ;
- l'information imparfaite qui en résulte.

*La transposition de l'approche par mission/programme/action (MPA) induite par le modèle LOLF propre à chaque collectivité nécessiterait une profonde réforme des nomenclatures budgétaires adaptées à l'hétérogénéité des collectivités, en particulier des communes, et de leurs mécanismes de liaison avec la comptabilité générale, utilisée pour suivre l'exécution budgétaire. Si cette proposition venait à être retenue, elle impliquerait une réforme profonde des modalités de fongibilité des crédits et poserait la question du maintien des deux sections. La pérennité de la règle actuelle de l'équilibre viendrait donc sans doute à être discutée.*

*L'utilisation d'une présentation budgétaire spécifique à chaque collectivité aurait également pour conséquence une difficulté presque insurmontable de comparabilité des prévisions budgétaires entre collectivités qui nuirait sans doute à une complète information des assemblées délibérantes et de la population.*

*Le rapport Migaud-Lambert de novembre 2006 laisse par ailleurs supposer qu'il n'existe aujourd'hui pas de consensus pour soutenir cette présentation, en remplacement des nomenclatures obligatoires : « il ne paraît pas souhaitable d'organiser autour de ces outils (la LOLF) la structure des autorisations budgétaires : une présentation en missions et programmes pourrait venir éclairer ce budget des collectivités les plus importantes mais n'aurait pas vocation à se substituer aux formes actuelles. »*

*La modification de la présentation budgétaire paraît par ailleurs contenir les ferments d'un bouleversement plus profond qui rend hasardeuse la transformation radicale des règles existantes dans le seul objectif d'une*

meilleure transcription de toutes les spécificités de l'approche locale des politiques publiques exercées par les collectivités territoriales. En revanche, il faut signaler que les collectivités les plus avancées dans ce chantier ont recouru aux facilités techniques de leur systèmes d'information et de communication (SIC) financière afin d'adapter, grâce à l'adjonction de repères informatiques et de balises, leur présentation budgétaire réglementaire (par nature et par fonction) aux objectifs de présentation recherchée, et cela de manière automatique. Certains progiciels développés par les collectivités elles-mêmes répondent d'ores et déjà à ces besoins ; ils sont plutôt réservés à de grandes collectivités.

**2 - Concernant la mise en œuvre des objectifs des collectivités et plus particulièrement des politiques conduites en partenariats avec leurs sociétés d'économie mixte**

Dans son rapport, la Cour des Comptes fait un constat favorable de l'effort réalisé par les collectivités territoriales en matière de maîtrise des finances publiques. Ainsi, les collectivités territoriales s'efforcent-elles de définir de manière précise leurs objectifs et de les traduire ensuite de manière cohérente dans leur budget. Au stade de la mise en œuvre de leurs politiques, elles sont contraintes de respecter des procédures destinées à sécuriser leur action. En particulier, le respect des normes en matière de commande publique constitue une condition essentielle de la réalisation de leurs projets afin d'éviter toute remise en question contentieuse qui pourrait avoir, le cas échéant, de graves incidences financières.

La mise en œuvre des politiques locales se traduit, dans certains cas, soit par la délégation de services publics industriels et commerciaux à des sociétés d'économie mixte locales (SEML), soit par l'attribution à ces sociétés de contrats de concession ou de contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée. Ces contrats peuvent comporter des risques financiers importants du fait de l'importance des sommes en cause mais aussi de la forme du contrat lui-même qui fait ou non peser sur les collectivités les risques économiques et financiers qui leur sont inhérents.

Comme le rappelle la Cour des comptes, les collectivités territoriales disposent de plusieurs outils leur permettant de contrôler l'action de leurs SEML et de suivre l'évolution des contrats qu'elles leur ont attribués.

En premier lieu, l'article L. 1524-5 du Code général de collectivités territoriales (CGCT) prévoit ainsi que les représentants des collectivités territoriales dans les conseils d'administration des SEML dont elles sont actionnaires doivent établir un rapport écrit chaque année. Il est précisé que ce rapport porte notamment sur les modifications qui ont pu être apportées aux statuts de la SEML. Néanmoins, il devrait retracer l'ensemble des événements marquant concernant la SEML au cours de l'année écoulée. Ce rapport est soumis aux organes délibérants des collectivités territoriales.

*La loi n'a pas prévu la forme selon laquelle doivent se prononcer les collectivités territoriales mais il ne peut s'agir en tout état de cause que d'une délibération prise au terme d'un débat au sein de l'organe délibérant.*

*En second lieu, l'article L. 1524-6 prévoit que lorsqu'une collectivité territoriale a accordé sa garantie aux emprunts contractés par une SEML, elle a le droit, à condition de ne pas en être actionnaire directement représenté au conseil d'administration de la société, d'être représentée auprès de la société par un délégué spécial. Le délégué spécial doit être entendu, sur sa demande, par tous les organes de la direction de la société. Ses observations sont consignées au procès verbal des réunions du conseil d'administration. Le délégué spécial peut procéder à la vérification des livres et des documents comptables et s'assurer de l'exactitude de leurs mentions.*

*Le délégué rend compte de son mandat dans les mêmes conditions que celles prévues pour les représentants des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration. Ce contrôle est la contrepartie du risque pris par la collectivité non actionnaire en accordant sa caution financière.*

**3 - Sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales et notamment sur l'absence de comptabilité d'engagement dans une majorité de communes qui y sont astreintes**

*La tenue obligatoire d'une comptabilité d'engagement par l'ordonnateur résulte des dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes, (L. 3341-1 pour les départements et L. 4341-1 pour les régions) ainsi que l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.*

*Le ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales partage le constat de la Cour des comptes sur la qualité très inégale de la comptabilité d'engagement. Cette lacune est notamment préjudiciable à la sincérité des dépenses et des recettes inscrites par les collectivités en restes à réaliser ; à l'extrême, cette insuffisance de qualité peut déboucher sur des situations de risques impossibles à déceler à temps par le contrôle budgétaire comme par la CRC.*

*Lors du contrôle de la sincérité des comptes administratifs, il est constaté un manque d'appropriation des règles de base applicables à l'exécution budgétaire. En réalité, ces faiblesses concernent davantage une application insuffisamment rigoureuse des règles que des lacunes de la réglementation.*

*L'inscription au compte administratif de restes à réaliser doit être plus systématiquement justifiée par la production de la comptabilité d'engagement. Des instructions en ce sens pourraient être données aux*

préfectures, ce qui implique que le contrôle budgétaire déplace ses frontières pour se porter plus franchement sur le terrain de l'ordonnateur.

#### **4 – Sur le manque de fiabilité de la comptabilité patrimoniale**

Contrairement aux entreprises, les collectivités publiques ne peuvent trouver dans leur résultat, non imposé, la justification de la tenue d'une comptabilité patrimoniale détaillée. Le patrimoine des collectivités publiques, souvent difficilement valorisable et en grande partie hors du marché, n'a évidemment pas le même sens que celui d'une entité privée. Le sens et l'objectif du suivi de la comptabilité patrimoniale s'en trouvent significativement modifiés.

La M14 en premier, puis la M52 et la M71, ont déjà amélioré les conditions de suivi du patrimoine :

- l'amortissement des biens renouvelables est aujourd'hui un principe qui s'applique à toutes les collectivités, avec des exceptions toutefois, comme on les retrouve dans les nomenclatures comptables locales dans les principaux autres pays de l'OCDE ;
- les provisions pour risques et charges peuvent être inscrites.

Ces innovations permettent aujourd'hui de s'assurer que le renouvellement des biens amortissables peut être financé par les recettes courantes. Il permet également d'anticiper des variations importantes de patrimoine liées à une exposition particulière de la collectivité au risque.

La question de l'approfondissement des contraintes de suivi de cette comptabilité patrimoniale peut être posée. Hormis des situations atypiques, les collectivités territoriales ne disposent pas d'un patrimoine privé aisément valorisable d'une importance telle que l'avantage tiré d'une vision exhaustive de celui-ci soit déterminant ou réellement utile dans l'appréciation de sa situation financière, sauf à souhaiter disposer d'une vision comptable parfaitement fiable mais à l'intérêt largement instrumental.

Dès lors, cette approche bilancielle n'est pas, au sens du ministère de l'intérieur, une priorité essentielle. Elle relève d'une démarche d'excellence qu'il convient certes d'encourager mais qu'il est sans doute nécessaire de réserver à des collectivités importantes et motivées pour mettre en œuvre des mécanismes de gestion innovante.

#### **5 - Sur l'absence de comptabilité analytique dans les collectivités territoriales**

Afin de distinguer les recettes et les coûts des services publics, les collectivités doivent (SPIC) ou peuvent (SPA) gérer leurs services publics dans le cadre de budgets annexes. Le but de ce budget est d'isoler les éléments financiers relatifs à un service et permet par conséquent, d'assurer un suivi du coût du service.

*Par ailleurs, pour certains services publics administratifs, les textes prévoient parfois la création d'annexes retraçant une recette fiscale et les dépenses auxquelles elle a donné lieu. Contrairement au budget annexe, il ne s'agit pas de gérer ces fonds et leur utilisation de manière isolée. Les données qui figurent dans ces états sont directement issues du BP (ex : L. 2333-99 du CGCT : Etat annexe au compte administratif retraçant l'utilisation de la taxe sur les eaux pluviales : R. 2333-43 : Etat annexe au compte administratif retraçant l'utilisation de la taxe de séjour...).*

*La comptabilité générale n'a pas les mêmes objectifs que la comptabilité analytique : si la première a pour objet de décrire et de permettre le contrôle des opérations comptables de l'ordonnateur, la seconde présente une image économique de l'activité de la collectivité à des fins de gestion - elle relève clairement d'une vision économique dont la détermination du périmètre relève largement du libre arbitre de la collectivité.*

*La question se pose du caractère substituable des deux comptabilités qui sont avant tout complémentaires : « la comptabilité analytique se fonde sur les données de la comptabilité générale » (article 53 du décret de 1962).*

*Quant aux calculs de coût, il n'existe pas d'obligation législative ou réglementaire les rendant obligatoires ni même prévoyant leur mode de calcul dans un cadre facultatif. Quelques services de l'Etat ont décidé, d'initiative, de mettre à disposition des services opérationnels des calculs de coût moyen permettant une meilleure comparabilité de la gestion. C'est notamment le cas de la direction de la sécurité civile (DSC) qui a mis à disposition des calculs de coût moyen pour les SDIS (rendu possible du fait de l'homogénéité des missions des SDIS).*

#### **6 - Le manque d'accessibilité de l'information financière des collectivités territoriales**

*A côté des contrôles juridictionnels et du contrôle budgétaire opéré par les préfets, il existe d'autres contrôles qui pourraient être développés afin que soit appréciée, non pas la légalité de la dépense, mais son opportunité. Parmi ces contrôles figurent le contrôle politique et le contrôle de la population, principalement concernée par la modération de la pression fiscale.*

*Le développement de ces contrôles nécessite toutefois que soient aménagés des espaces de débat sur la politique budgétaire de la collectivité et que l'information financière, accessible facilement, soit présentée de manière intelligible. Un effort important a été mis en place après les réformes intervenues depuis 1992 à la suite de la loi ATR (Administration Territoriale de la République).*

*Depuis plusieurs années, la pratique des débats d'orientation budgétaire, au contenu certes perfectible, a permis de fournir aux élus mais*

*également aux citoyens et aux populations, une information préalable aux décisions budgétaires permettant l'interpellation et les demandes d'information.*

*La mise à disposition du document budgétaire a également été prévue et l'information facilitée.*

*Toutefois, il est apparu qu'un meilleur accès des citoyens aux données financières agrégées, de leur commune, de leur département, de leur région, sur des séries statistiques pertinentes de trois voire cinq exercices, est susceptible de favoriser une prise de conscience tant sur l'évolution de la dépense publique locale que sur celle des prélèvements obligatoires.*

*Ces données, enrichies par celles de l'INSEE (sur le besoin de financement des APUL), doivent, pour être interprétées correctement par des tiers, pouvoir être comparées, soit dans la durée (nécessité d'obtenir des séries longues), soit par rapport à des moyennes pour des collectivités comparables.*

*Une grande partie de ces données existent déjà et sont disponibles sur les sites de la DGCL et du MINEFI. Toutefois, des travaux ont été engagés de constitution d'un site interministériel complet et surtout dédié à la communication grand public de données agrégées par famille de collectivités, à partir des ratios prévus par la loi ATR et des ratios prudentiels mis en œuvre dans le cadre du réseau d'alerte (références nationales et séries sur plusieurs exercices), assortis d'éléments macroéconomiques fournis par l'INSEE (évolution des prix, de la richesse nationale, de la FBCF, du besoin de financement et de l'endettement des APUL). Pour la comparaison fine collectivité par collectivité, ce site, qui dépendrait de l'Observatoire des Finances Locales (OFL) dont le rapport annuel fait désormais référence, renverrait par des liens sur les deux sites spécialisés DGCP/DGCL qui fournissent aussi à peu de frais la majeure partie du contenu d'un nouveau site plus pédagogique et plus médiatisé.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DU NORD**

*La lecture des extraits, concernant le Département du Nord, de l'insertion de la Cour des comptes sur « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales » appelle quelques remarques de ma part.*

*Vous citez la création, en 1989, par le Département du Nord, en association avec un grand nombre de Communes, d'une Agence Technique Départementale du Nord (ATD 59), à titre d'exemple d'une expérience de mutualisation des moyens à disposition des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.*

*Vous évoquez la possibilité de constituer une telle agence sous la forme d'un établissement public, en application des dispositions de l'article L. 5511-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.*

*Le soutien du Département aux Communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences a été organisé, dans le Nord, dans le cadre d'un projet de coopération locale, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3233-1 du même code et, plus largement, sur celui de son article L. 5111-1.*

*La forme juridique retenue est celle d'une association de la loi de 1901 qui rassemble, aujourd'hui, le Département et 515 Communes du Nord sur un total de 653, ainsi que 27 de leurs groupements.*

*Je souhaite également attirer votre attention sur les décisions prises dans le Nord au titre du développement du pilotage du Département.*

*Dès 1998, j'ai entamé une démarche de modernisation de l'administration départementale afin de l'adapter au mieux aux besoins de la population, tout en maîtrisant les coûts et en sécurisant les procédures.*

*De nombreuses décisions sont intervenues dans ce sens, la plus emblématique étant la territorialisation de l'action sociale. Dans le même temps, il est apparu le développement interne de métiers adaptés au pilotage d'une grande collectivité territoriale.*

*Pour adapter au mieux les actions départementales à l'évolution des besoins des habitants du Nord et des territoires, j'ai souhaité créer à l'interne une évaluation des politiques publiques, conçue comme un outil d'aide à la décision. Cette évaluation répond à des questions précises définies par une lettre de mandat et recourt aux indicateurs traditionnels de l'évaluation : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et l'utilité.*

*Avec une volonté d'assurer l'intégrité de la démarche, les évaluations sont soumises à l'avis d'un Conseil Départemental de l'Evaluation des Politiques Publiques, composé d'élus et d'experts de la société civile.*

*Si la procédure d'évaluation participe à l'évolution des politiques publiques, il convient par ailleurs de définir des normes qui mettent en œuvre ces politiques de manière équitable sur l'ensemble du territoire. Les directions de la collectivité ont donc été encouragées à déterminer leurs propres procédures, le service procédures de gestion ayant pour mission d'écrire les procédures transversales.*

*Les normes étant définies et écrites, il est nécessaire de sécuriser les procédures et actions départementales.*

*Ainsi, j'ai souhaité, dès 1998, que soient coordonnées au sein d'une même Direction Générale Adjointe, les directions à vocation transversale déjà existantes telles que la Direction des Finances, la Direction de l'Informatique Départementale, la Direction des Etudes et des Affaires Juridiques et des directions nouvelles telles que la Direction des Marchés et la Direction de l'Evaluation et du Pilotage de Gestion.*

*Cette organisation a permis de sécuriser les procédures et actions départementales par la consolidation de compétences techniques et aussi par l'évolution des méthodes existantes.*

*La Direction des Etudes et des Affaires Juridiques est positionnée aujourd'hui en qualité de conseil auprès des autres directions. Elle gère les contentieux et agit au mieux pour les prévenir. Lorsque le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, ses juristes représentent directement la collectivité devant les juridictions. Cette organisation permet un retour régulier à l'intention des Directions opérationnelles sur les difficultés traitées, et assure au Département les moyens d'ajuster les procédures de la collectivité.*

*Dans la même logique, les responsabilités de la Direction des marchés et de la commande publique garantissent, en soutien aux activités des autres Directions, le respect des règles qui régissent les achats publics.*

*Après l'écriture des normes écrites et la sécurisation de leur application, il convient d'élaborer des outils qui permettent de suivre la mise en œuvre des politiques et les coûts afférents ; c'est le rôle du contrôle de gestion.*

*S'il s'est développé d'une façon plus ou moins structurée dans les différents services départementaux en réponse à des besoins propres, le contrôle de gestion a donné lieu à la création d'un service spécifique centralisé. Aujourd'hui, le service pilotage de gestion rattaché à la Direction de l'évaluation et du pilotage de gestion, a pour mission première de développer le contrôle interne au sein des services départementaux.*



*Des tableaux de bord de consommation budgétaire et de suivi d'activités ont été ainsi construits. Des études de coûts sont régulièrement menées sur des sujets à enjeux, comme celle menée récemment sur l'impact des transferts de compétences au Département par l'Etat suite à la loi du 13 août 2004.*

*Par ailleurs, un système d'information et d'aide à la décision sera prochainement opérationnel. Son objectif est de mettre à disposition des cadres départementaux les données utiles au pilotage quotidien de leur activité. Chaque personne habilitée pourra accéder facilement à une information fiable, disponible sur une période longue.*

*Le service pilotage de gestion développe également un contrôle de gestion externe en suivant directement ou en aidant les autres services à suivre les organismes bénéficiant d'une participation départementale, d'une subvention, d'une tarification, d'une délégation de service public, ou d'une garantie d'emprunt de la part du Département. Ce suivi porte sur les aspects comptables, financiers et juridiques.*

*Tous ces services et Directions concourent à la définition et à la sécurisation des normes.*

*Afin de vérifier leur bonne mise en œuvre, dès 1999, j'ai souhaité la création d'une Inspection générale des services dont la mission est de mener toute inspection que j'estime nécessaire au sein de l'administration départementale ou des organismes associés à la collectivité. Les rapports de l'Inspection s'assurent que les normes de gestion sont bien respectées.*

*Enfin, plus récemment, un service organisation et conduite de projets, rattaché au Directeur Général des Services, a été créé. Il mène des audits et des actions d'accompagnement au changement, et fonctionne selon les principes d'un cabinet conseil.*

*La conclusion de l'extrait que vous m'avez transmis met en lumière un élément important à la réussite d'un pilotage de gestion efficace, à savoir l'adhésion des responsables administratifs à la démarche, avec l'instauration d'un véritable dialogue de gestion.*

*Les services et directions concernés doivent être associés aux études et à l'analyse des résultats.*

*Cette démarche de coopération permet une meilleure mise en œuvre des décisions qui en découlent.*

*A titre d'exemple, le Conseiller Général en responsabilité, par délégation de l'exécutif départemental, d'une politique évaluée, ainsi que la Direction en charge de sa mise en œuvre, sont étroitement associés au processus évaluatif.*

*Les collectivités territoriales ont mené depuis de nombreuses années des démarches de développement de la performance et de rationalisation des coûts. En ce qui concerne le Département du Nord, le choix a été de développer l'ensemble des différents métiers y afférant.*

*Les travaux de l'Inspection des services ne peuvent être confondus ni avec une évaluation d'une politique publique, ni avec un audit organisationnel. Les résultats d'une inspection peuvent entraîner une réorganisation de service. Une évaluation peut avoir les mêmes conclusions, mais éclairées par des éléments en rapport avec l'efficacité, l'efficience et la cohérence d'une politique.*

*Mais, si le souhait est d'obtenir des résultats probants et acceptés de tous, ces métiers doivent se développer de manière autonome, se spécialisant, puisqu'ils requièrent chacun des compétences spécifiques. Ce choix n'exclut pas à l'évidence des échanges de résultats et d'expériences profitables pour tous.*

*Cette organisation exige également que les professionnels employés dans ces différents services maîtrisent le métier qu'ils exercent. Ainsi pour être évaluateur, il est nécessaire d'avoir suivi le cursus universitaire correspondant ou d'avoir bénéficié d'une expérience professionnelle adaptée.*

*Comme le souligne l'extrait de l'insertion, pour certains métiers nouveaux comme les évaluateurs, les contrôleurs de gestion, les auditeurs internes, les recrutements sont souvent longs et difficiles et le passage par un contrat à durée déterminée, le temps d'obtenir un concours administratif, est souvent la règle.*

*Bien que complexe, le développement de ces métiers demeure fondamental pour notre collectivité en vue de favoriser une diffusion progressive de la culture de gestion et de sensibiliser chacun aux exigences d'efficacité de l'action publique.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION DES PAYS DE LA LOIRE**

*La Région des Pays de la Loire prend note des extraits la concernant de l'insertion de la Cour des comptes sur « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales » qui portent sur les procédures internes, en particulier de commande publique, et sur les modalités d'organisation et de mise en œuvre de la démarche de performance.*

*Basés sur des constats effectués par la Chambre régionale des comptes lors de son dernier contrôle, ces éléments sont bien connus, et n'appellent pas de réponse ou de remarque particulière de la part de la Région.*

*En revanche, l'extrait relatif à la sécurisation des procédures internes s'inscrivant au sein des développements plus vastes de la première partie de votre rapport, qui porte sur « la définition préalable des objectifs et leur traduction budgétaire », je souhaite également souligner certains constats effectués par la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur ce dernier point.*

*En effet, pour son pilotage budgétaire et financier, la Région s'est dotée d'outils assez élaborés, comme une segmentation stratégique de ses dépenses croisant à la fois le découpage des politiques régionales et celui de la comptabilité fonctionnelle M71, ou comme un programme pluriannuel d'investissement (PPI) sur cinq ans, qui porte à la fois sur les dépenses et sur les recettes.*

*Sur ce dernier point en particulier, la démarche de la Région me semble particulièrement novatrice, parce que l'intégralité de ce PPI élargi, qui décline précisément et de manière pluriannuelle les objectifs de chaque politique régionale, donne lieu à un débat et à une présentation détaillée lors de chaque décision budgétaire. Dans cette mesure, on peut considérer qu'il s'agit d'un outil majeur à la fois de définition d'objectifs et de pilotage budgétaire de leur mise en œuvre.*

*La chambre régionale des comptes avait d'ailleurs souligné cet élément dans ses observations définitives, considérant que « les différents outils employés montrent un réel pilotage lors des différentes phases de la procédure budgétaire, [...] et que la procédure d'AP/CP [comme] le programme pluriannuel d'investissement sur 5 ans confèrent aux débats d'orientations budgétaires une lisibilité sur le besoin exact de financement et les ressources permettant d'y répondre ».*

---

# **Le service public de chauffage urbain de la ville de Paris**

---

## **PRESENTATION**

---

*Dans plusieurs grandes agglomérations françaises, les collectivités locales ont organisé un service public de chauffage urbain. Les premiers réseaux de chaleur ont été créés dans les années 1930. On estime leur nombre à environ 370 sur l'ensemble du territoire national. Deux gros opérateurs, appartenant aux groupes Gdf-Suez et Veolia, se partagent l'essentiel de la puissance installée, le plus souvent dans le cadre de délégations du service public de collectivités et établissements publics locaux.*

*Un réseau de chauffage urbain est un ensemble de canalisations qui empruntent, en général, le sous-sol des voies publiques pour distribuer de la chaleur en milieu urbain. La chaleur est transportée, soit sous forme d'eau chaude, soit sous forme de vapeur d'eau. La production de chaleur pour le réseau se fait dans des centrales importantes qui utilisent de multiples énergies telles que le fioul lourd, le charbon, le gaz, la géothermie ou la chaleur provenant de l'incinération des ordures ménagères.*

*Le chauffage urbain présente plusieurs avantages. Son énergie provient pour une part substantielle de l'incinération des déchets, notamment ménagers, dont il permet une bonne gestion. La récupération de la chaleur tirée de l'incinération de ces déchets permet des économies d'énergie et contribue à l'indépendance énergétique de la France. Les coûts de production de la chaleur issue de cette ressource sont moins sujets à de fortes variations que, par exemple, les énergies fossiles. L'utilisation d'unités de production de chaleur de grande puissance permet la mise en œuvre d'équipements de dépollution inaccessibles aux chaudières individuelles.*

*Les réseaux d'énergie sont de la compétence des communes qui, lorsqu'elles décident leur mise en place, soit en assurent directement la gestion en régie (10% des cas pour les réseaux de chaleur), soit les confient à un fermier ou concessionnaire. Le réseau de chauffage urbain de la ville de Paris est le plus ancien et le plus important en France (5 800 abonnés). Il fournit environ 25% de la consommation parisienne de chauffage. Il s'agit de l'un des réseaux de chauffage les plus importants du monde. Il est géré depuis l'origine sous la forme d'une délégation de service public, conclue en 1927 entre la ville de Paris et la Compagnie Générale Française de Chauffage Urbain (CFGCU), devenue la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU) et appartenant aujourd'hui au groupe Elyo (Gdf-Suez). La CPCU est également une société d'économie mixte encore régie par le décret-loi du 28 décembre 1926, dans laquelle la ville de Paris détient 33,5 % du capital. Sa délégation de service public viendra normalement à échéance en 2017, soit après 90 ans d'exploitation par la même société. Elle a été initialement conclue pour la construction d'un réseau de distribution de six kilomètres. Il en comprend aujourd'hui 435, dont 354 pour Paris intra-muros.*

*La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a procédé à un examen de la gestion de ce service public, incluant notamment la vérification des comptes produits par la société délégataire. La Cour a estimé utile de tirer les leçons des difficultés rencontrées par la ville de Paris dans l'exécution de cette délégation de service public, pour formuler des recommandations d'ordre plus général, susceptibles d'intéresser toutes les collectivités ayant organisé un service public de chauffage urbain.*

## **I - Les faiblesses de la délégation du service public de chauffage urbain parisien**

### **A - Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire**

Le procédé de gestion par délégation du service public a du sens lorsque le service en cause répond à des caractéristiques particulières, notamment en termes de concurrence ou de capacité de l'opérateur à offrir un meilleur service aux usagers, grâce à la mise en œuvre de compétences ou de capitaux dont la rentabilité éventuelle ne peut être envisagée que sur une longue période.

La création et la gestion d'un réseau de chauffage urbain nécessite la mise en œuvre d'installations complexes et coûteuses, amortissables sur des périodes nécessairement longues. Beaucoup plus que d'autres grands services publics à caractère industriel et commercial dont la gestion est fréquemment déléguée par les collectivités publiques à des opérateurs privés – la distribution d'eau, le traitement des déchets ménagers par exemple – l'exploitation d'un réseau de chaleur est soumise, pendant toute la durée de l'exploitation du service, à la concurrence d'autres modes de chauffage, en fonction de la qualité de l'offre, de son prix et de son adéquation aux besoins de la clientèle. Cet aspect ne peut être ignoré, même s'il convient d'en relativiser la portée, notamment en raison du fait que la gestion des installations de chauffage collectif est fréquemment assurée par des tiers non usagers (par exemple, les syndicats de copropriété), ou parce que la décision éventuelle de changer de mode de chauffage entraîne des coûts élevés.

S'agissant des tarifs appliqués aux usagers, la CPCU comme l'ensemble des opérateurs de réseaux de chaleur propose des tarifs – 14 au total destinés à répondre aux différents besoins des usagers et aux caractéristiques des installations – qui se décomposent en deux éléments :

- un élément variable en proportion de la consommation de l'usager exprimée en tonnes de vapeur (R1),
- un élément de tarification fixe (R2), dû par chaque abonné indépendamment de sa consommation effective de calories et correspondant aux coûts fixes assumés par le concessionnaire, notamment pour l'entretien et le renouvellement des installations.

De ce point de vue, la particularité notable du service public parisien tient notamment à la grande liberté laissée par la ville de Paris à son délégataire de fixer les tarifs appliqués aux usagers. Cette liberté accordée dès la convention initiale en 1927 a toujours été confirmée depuis lors, y compris dans le dernier avenant en date, conclu en décembre 2004. Elle n'est encadrée que par deux dispositifs :

l'institution d'un prix maximum autorisé (PMA),

l'obligation d'appliquer une tarification « *grands comptes* » à certains usagers.

1°) Le PMA représente le prix maximum par tonne de vapeur normalement susceptible d'être facturé à l'usager, sous certaines conditions. Il a normalement pour objet de garantir aux usagers que les tarifs appliqués par la CPCU ne dépasseront pas un plafond déterminé par le contrat. Il est difficile de s'assurer de son respect, dès lors que le PMA est exprimé sous la forme d'un prix unique, alors que les tarifs pratiqués par la CPCU comprennent, comme il l'a été indiqué ci-dessus, deux

termes, l'un forfaitaire (R2) l'autre variable en fonction de la consommation de l'abonné (R1). Le PMA ne s'applique d'ailleurs qu'à partir d'un certain niveau de consommation, fixé à 1000 heures de puissance annuelle souscrite.

La ville de Paris ne procède pas à un réel contrôle de l'impact du PMA. Une étude réalisée par la CPCU à la demande de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a pourtant montré que 21 % des clients paient une facture annuelle supérieure au prix maximum autorisé, en raison de leur faible consommation. Sont concernés des locaux professionnels tertiaires (588 abonnés), des habitations privées gérées par un syndic (287 usagers), divers locaux à vocation commerciale (44 hôtels) ou d'enseignement supérieur (32). Globalement, les sommes recouvrées auprès de ces clients sont supérieures d'un peu plus de 10 % au prix qui aurait été facturé si le PMA avait été appliqué. On ne peut, par ailleurs, exclure que le nombre d'abonnés dont la consommation est inférieure à 1000 heures de leur puissance souscrite augmente en cas d'hivers peu rigoureux.

La CPCU estime que cette situation s'explique le plus souvent par une puissance souscrite supérieure aux besoins réels de l'utilisateur. Mais, dès lors que, dans sa rédaction actuelle, le cahier des charges de la concession ne le lui impose nullement, le délégataire n'informe pas les usagers du bénéfice qu'ils pourraient éventuellement tirer d'une diminution de puissance.

Ainsi, l'existence d'un PMA n'a pas pour effet de garantir pleinement les usagers. Son effet sur la liberté tarifaire laissée à la CPCU est de fait très limité.

2°) Les tarifs « grands comptes » sont appliqués à tout abonné, ou ensemble d'abonnés, appartenant à une même entité juridique ou représentés par un même mandataire, dont la puissance globale souscrite est supérieure ou égale à 31 mégawatts. Les tarifs « grands comptes » s'appliquent également aux usagers habitant des immeubles privés, dès lors que le syndic gère un ou plusieurs immeubles dont la puissance souscrite cumulée est supérieure au seuil.

Ainsi conçus et mis en œuvre, les tarifs « grands comptes » du chauffage urbain de la ville de Paris ne semblent pas respecter la règle de l'égalité devant le service public, dès lors qu'ils permettent d'appliquer aux usagers un tarif d'abonnement qui n'est nullement fonction de leur consommation effective ou de celle de l'immeuble qu'ils habitent, mais de l'importance du patrimoine géré par leur syndic ou leur organisme de logement social.

3°) La liberté laissée à la CPCU de fixer elle-même les tarifs appliqués à ses usagers, dans les limites du PMA et des coefficients de réduction résultant de la tarification « grands comptes » est aujourd'hui contraire aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales. Les conventions de délégation de service public, quelles qu'elles soient, doivent stipuler les tarifs à la charge des usagers et préciser l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution.

Tant l'intérêt de l'autorité délégante que celui des usagers recommandent l'introduction dans les traités de délégation de clauses plus contraignantes à l'égard du délégataire que ne l'a fait la ville de Paris. Selon l'analyse de la Cour, rien ne justifie que les modalités de revalorisation de l'élément de tarification fixe (R2) ne soient pas fixées au contrat. Quant à l'élément variable de la tarification (R1), la Cour recommande plutôt qu'il soit déterminé chaque année en tenant compte des gains de productivité, dont une partie pourrait bénéficier à l'usager.

## **B - Le périmètre du service délégué**

Telle qu'elle a été conclue en 1927, la délégation du service public de chauffage urbain de la ville de Paris ne concerne que la distribution de chaleur, sous la forme de vapeur. Encore aujourd'hui, la production et la fourniture de chaleur sont assurées par la CPCU pour son compte propre, en dehors de toute obligation de délégataire de service public

Pour la production de la vapeur, la CPCU utilise, par ordre décroissant, l'énergie achetée au syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM) et issue de la valorisation des déchets (49 %), et celle produite par ses huit usines de production, issue du gaz (27 %), du charbon (17 %) et du fioul (7 %). Ayant construit des unités de production de vapeur, ou s'approvisionnant auprès d'usines situées hors de Paris, la CPCU a été naturellement conduite à étendre son réseau de distribution dans les communes à proximité desquelles étaient implantées les usines : Issy-les-Moulineaux, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Boulogne-Billancourt, Gennevilliers et Saint-Ouen.

Le choix fait en 1927 de cantonner le service public à la seule distribution de chaleur n'a jamais été remis en cause. Il demeure discutable. Les unités de production de chaleur sont évidemment indispensables à l'exploitation du service public de distribution de la chaleur. S'il devait être mis fin à l'exploitation du réseau parisien par la CPCU, que le service soit repris par la ville ou confié à une autre entreprise, il serait nécessaire pour le nouvel exploitant de disposer des



moyens de production de chaleur de l'actuel délégataire, à des conditions économiques viables. Pour ce motif, même sans changer le périmètre de la délégation, la ville de Paris a entrepris, à l'occasion de plusieurs avenants, d'introduire dans la convention des clauses permettant de préciser ses droits sur les usines de production de chaleur de la CPCU : ces équipements sont considérés comme des biens de reprise, c'est-à-dire des équipements qui peuvent revenir à l'autorité délégante si celle-ci le désire, à la fin de la délégation, dans des conditions désormais précisées par le contrat. Ainsi, l'imperfection initiale de la concession est-elle aujourd'hui largement corrigée.

Ce dispositif ne pourra cependant pas s'appliquer à l'usine de cogénération de Vitry, propriété de la SNC Cogévitry, qui a fourni en 2007 14% de la vapeur livrée à la CPCU (le réseau parisien absorbe 90% de la vapeur livrée dans ce réseau). Le dispositif contractuel n'est donc pas sécurisé en ce qui concerne la chaleur apportée par cette usine.

## **II - Les enjeux patrimoniaux**

### **A - La modification de l'équilibre de la délégation du fait de la dégradation du réseau**

Le réseau de chaleur de la ville de Paris est constitué d'un réseau de distribution de vapeur et d'un réseau de retour d'eau jusqu'aux usines de production. Ces deux réseaux présentent des caractéristiques différentes : pour des raisons liées au transport de vapeur sous pression à température très élevée, le circuit vapeur présente d'importants facteurs de risques. De surcroît, sa dégradation pénalise l'utilisateur, en le privant de fourniture de chaleur. La dégradation du réseau de retour d'eau est quant à elle plus insidieuse, dans la mesure où elle ne présente pas de risque immédiat pour la population et n'a pas d'impact direct sur la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Entre 2000 et 2004, le réseau vapeur a connu plusieurs sinistres. Un audit achevé en janvier 2002 par la CPCU à la demande du secrétaire d'Etat à l'industrie a permis d'identifier des zones sensibles ou des points de fragilité, de repérer des dysfonctionnements dans la conception et la fabrication du réseau et de relever des manquements dans la formation et l'information des personnels, ainsi que l'absence de maintenance systématique du réseau (à l'exception du changement des compensateurs). Le rapport relève également que « le réseau existant de retour des condensats (retour d'eau) semble un peu oublié du fait qu'il n'est pas réglementé. Pourtant il fait l'objet de très nombreuses réparations

dues à des fuites. Celles-ci peuvent avoir une certaine influence sur la dégradation du réseau de vapeur, par exemple en endommageant les calorifuges et en entraînant une corrosion extérieure. »

Pour financer les travaux d'entretien rendus nécessaires par la dégradation du réseau, l'avenant conclu en décembre 2004 a modifié sensiblement l'équilibre de la concession. Les clauses du traité de concession alors applicables stipulaient que seuls les biens de retour et de reprise acquis après 2010 seraient indemnisables. Cette stipulation contractuelle avait un caractère peu incitatif pour la réalisation d'investissements par le délégataire avant 2011. Sont désormais indemnisables les investissements réalisés à partir de 2001 par la CPCU sur l'ensemble des biens nécessaires à l'exécution du service, y compris d'ailleurs les usines de production de chaleur, ce qui témoigne de leur caractère non détachable de la délégation. Cette indemnisation est égale à la valeur brute du bien, déduction faite d'un trentième de sa valeur pour chaque année écoulée depuis son achèvement. Ainsi, l'indemnité à verser par la ville de Paris en fin de concession oscille entre 43 % et 97 % du montant de l'investissement pour les biens immobilisés entre 2001 et 2017.

En contrepartie de la prise en charge par la ville de la valeur résiduelle des investissements, qui a pour effet de diminuer les charges de leur renouvellement par le délégataire, la CPCU a pu augmenter ses dépenses d'entretien sans accroître son prélèvement sur l'utilisateur : les prix de vente de la chaleur sont ainsi restés stables entre 2001 et 2004, ce qui leur a permis de retrouver, par rapport à ceux des autres modes de chauffage, une compétitivité alors compromise.

## **B - L'exécution du plan de remise en état**

Un plan de sécurisation du réseau a été mis en place à partir de 2001. Depuis 2006, la CPCU l'a complété par un plan de maintenance, qui doit être remis à jour tous les deux ans.

En dépit de ces mesures, les sinistres liés au réseau de vapeur sont restés stables pendant la période sous revue (18 en 2001, 20 en 2006). La durée moyenne des arrêts du réseau vapeur liés à des travaux de réparation est en forte augmentation.

En 2001, considérant de façon étonnante que les « canalisations vapeur en régime de fonctionnement normal ne s'usent pas », la CPCU a procédé à une reprise de l'amortissement constitué pour les canalisations parisiennes, à hauteur de 56,9 M€ Cette mesure est d'autant plus surprenante que les canalisations situées en dehors de Paris font toujours

l'objet d'un amortissement linéaire sur 30 ans. Dans ces conditions, depuis l'exercice 2001, la valeur comptable des biens mis en concession ne donne pas une image fidèle du patrimoine concédé.

Certes, parallèlement à la reprise des amortissements sur les canalisations (56,9 M€), la CPCU a passé des provisions à hauteur de 48,5 M€, mais celles-ci concernent majoritairement les retours d'eau et donc assez peu le réseau de vapeur.

Les sinistres répertoriés sur le réseau de retour d'eau sont passés de 89 en 2001 à 129 en 2006. Les interventions sur ce réseau sont dues dans une majorité de cas à la détection de fuites (52 % en 2006 mais 78 % en 2005). En une dizaine d'années, les restitutions d'eau aux usines de production sont passées de 63 % à moins de 45 %, ce qui signifie que plus de la moitié du volume d'eau injecté dans le réseau sous forme de vapeur est perdu. En 2006, pour compenser ces pertes, la CPCU a dû injecter 1,7 million de tonnes d'eau, préalablement traitée, pour un coût total en exploitation de 14 M€

Face à cette dégradation continue, la CPCU a engagé un vaste programme de remise en état des retours d'eau. Cependant, malgré l'effort accompli depuis quelques années, les taux de remplacement régulièrement calculés ne cessent d'augmenter depuis 2001 : 10 % du réseau de retour d'eau inspecté devait être remplacé en 2001 ; en 2006, ce taux dépasse 35 %. Ces constats tendent à prouver que l'action entreprise pour la remise en état du réseau a été trop tardive. Elle ne pourra vraisemblablement être achevée avant le terme de la délégation de service public.

L'avenant conclu entre la CPCU et la ville de Paris en décembre 2004 a prévu la prise en charge par cette dernière d'une part plus importante des investissements devant être réalisés par le délégataire, tant sur le réseau de distribution que sur les autres équipements affectés au service (y compris pour la production de chaleur). Il aurait donc été judicieux que la ville de Paris fasse respecter l'engagement contractuel de la CPCU de rendre compte des dépenses réalisées par elle dans ce cadre.

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France n'a pu recevoir communication du détail des investissements d'un montant global de 77,5 M€ annoncé au conseil de Paris, lorsqu'il a approuvé l'avenant. La ville ne dispose pas du plan d'investissement lui permettant de contrôler les engagements de la CPCU, ni d'évaluer le montant de l'indemnité qui sera due à la fin de la concession. Il ressort toutefois des informations communiquées par le délégataire à la chambre régionale des comptes que les investissements prévus en 2004 ont été réalisés à 250 %. Fin 2006, la réalisation cumulée des investissements s'établissait à 379 % des objectifs

des années 2004 à 2006. Ce dépassement des prévisions va nécessairement majorer la valeur nette comptable et donc, le montant de l'indemnité due par la ville à la CPCU à la fin de la délégation.

### **III - La nécessité d'un contrôle performant**

#### **A - L'organisation du contrôle de l'autorité délégante**

Le contrôle par l'autorité délégante s'appuie principalement sur le rapport que produit chaque année le délégataire du service public, en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales.

La ville de Paris présente la particularité d'être à la fois un actionnaire, une autorité délégante et un usager du réseau de chaleur. Le suivi et le contrôle interne des relations entre la ville et la CPCU sont simultanément assurés par plusieurs directions, la direction des finances, qui est représentée au conseil d'administration au nom de l'actionnaire, la direction de la voirie et des déplacements, qui est chargée du suivi de l'exécution de la convention de délégation de service public et la direction du patrimoine et de l'architecture, qui représente la collectivité en sa qualité d'usager.

Le délégataire est en position de force en raison de la durée exceptionnellement longue de la convention (90 ans), des efforts de remise en état du réseau restant à consentir et des marges de manœuvre dont il jouit en matière tarifaire. Le statut d'actionnaire minoritaire de la ville ne compense pas cette position. Elle devrait conduire cette dernière à une particulière vigilance.

Or, la coordination des services chargés, pour le compte de la ville de Paris, du contrôle de l'exploitation de la délégation soulève parfois des difficultés. L'une d'elles aurait pu entraîner pour la collectivité la perte d'une année de la part proportionnelle de la redevance que lui verse chaque année son délégataire, soit environ 4 M€ Une interprétation erronée par la CPCU d'un accord conclu en 2006 à l'initiative de la direction de la voirie et des déplacements a conduit le conseil d'administration de la CPCU à arrêter ses comptes 2006, en présence de la direction des finances, dans des conditions qui revenaient à valider l'abandon par la ville d'une année de redevance proportionnelle. Une meilleure coordination entre ces deux directions n'aurait pas permis cette interprétation, qui aurait été préjudiciable aux intérêts de la ville, sans l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Le manque de formalisation du domaine de contrôle de chacun conduit parfois à une absence de contrôle de certains aspects de la délégation. Cette déficience permet parfois à la CPCU de méconnaître ses obligations contractuelles.

Par exemple, dans le compte de délégation produit par le délégataire pour l'exercice 2006, ont été imputées au réseau de chaleur parisien toutes les charges d'entretien du réseau de la CPCU, y compris celles qui étaient imputables à l'activité de distribution en dehors des limites du territoire communal. Sur l'intervention de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, des corrections ont été opérées. Mais alors que les accords antérieurs avaient prévu la ventilation des charges d'entretien selon le principe de l'affectation directe, la ville et son délégataire sont convenus de modifier les modalités de répartition des charges, au moyen d'une clé de répartition.

De même, des « provisions sur biens de retour » ont été imputées à tort sur le compte de délégation, alors qu'elles concernaient des travaux à réaliser en dehors du territoire parisien. En 2005, le même compte faisait apparaître une provision qui concernait la production de chaleur, en dehors du périmètre de la délégation de service public. Ces erreurs ont également été corrigées.

Depuis l'avenant de décembre 2004, la convention impose au délégataire de fournir à la ville de Paris une note expliquant l'établissement du compte de délégation à partir de ses comptes sociaux, destinée à l'information particulière de la ville et soumise à agrément du maire. Le maire de Paris ne donne cependant pas d'agrément à cette note. Il est regrettable que, sur ce point, la convention ne soit pas appliquée.

Par ailleurs, le contrôle des directions est compliqué par l'imprécision des objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs, assignés au délégataire, en termes d'investissement et de qualité de service notamment.

Enfin, la ville ne dispose pas d'outils permettant d'identifier les risques. Elle n'a pas élaboré de véritable tableau de bord de la gestion déléguée, même si a été mis en place, en octobre 2007, un guide méthodologique de contrôle financier des délégations.

## **B - L'information de l'assemblée délibérante et des usagers**

L'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales a prévu que le rapport produit annuellement par chaque délégataire de service public fasse l'objet d'une communication à l'assemblée délibérante.

Compte tenu du nombre de délégations de services publics (environ 200), le conseil de Paris ne reçoit que la communication tardive d'une synthèse de l'ensemble des rapports de délégataires, élaborée par la direction des finances. Les informations concernant la délégation du réseau de chauffage urbain y sont assez laconiques et ne comprennent que peu de données.

La complexité et les enjeux de cette délégation justifieraient que soit communiquée à l'assemblée délibérante une information plus spécifique et détaillée, synthétisant les analyses des différents services chargés du suivi de l'exécution du service public de chauffage urbain, soit en l'occurrence principalement la direction de la voirie et des déplacements et la direction des finances.

L'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a rendu obligatoire la création d'une commission consultative pour l'ensemble des services publics locaux faisant l'objet d'une délégation à un tiers. Cette commission présidée par le maire est composée de représentants de l'assemblée délibérante et de représentants d'associations locales nommés par cette dernière.

A Paris, la commission est réunie une fois par an pour exprimer un avis sur le fonctionnement de plus de 200 délégations de service public, de nature et d'importance très variables. Il n'est d'ailleurs pas toujours établi de compte rendu de ces réunions, auxquelles ne participe aucun spécialiste des questions d'énergie. Pour permettre une expression utile des usagers, il serait pertinent d'instituer des sous-commissions consultatives par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), comme le font d'autres collectivités en charge de plusieurs délégations de service public. L'article L. 1413-1 du CGCT pourrait d'ailleurs être modifié pour prévoir explicitement cette possibilité.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les constatations faites par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France à l'occasion de l'examen de la gestion du réseau de chauffage urbain de la ville de Paris reflètent d'abord les spécificités de ce réseau, le plus important de France et l'un des premiers du monde, exploité par un opérateur privé sur la base d'un dispositif contractuel conçu dans la première moitié du vingtième siècle.*

*Elles doivent aussi être analysées au regard des obligations et des principes de gestion du service public du vingt-et-unième siècle, c'est-à-dire dans un contexte où les préoccupations prioritaires ne sont pas tant de préserver la viabilité du service et de l'exploitant, que de s'assurer de la performance du service rendu et de la transparence des prix et des coûts.*

*De ce point de vue, l'exemple parisien permet de tirer des enseignements pour l'ensemble des collectivités françaises souhaitant mettre en œuvre un réseau public de chaleur. Il importe en effet que les collectivités sachent utiliser les pouvoirs qui leur sont donnés par le contrat qu'elles auront négocié. Cela suppose que ce contrat soit rédigé de telle sorte qu'il protège au mieux les intérêts de la collectivité et de ses usagers. La rédaction des clauses tarifaires prend de ce point de vue une importance particulière : elles doivent garantir la juste rémunération du délégataire certes, mais elles doivent aussi assurer à l'usager le bénéfice d'une part des gains de productivité réalisés par l'exploitant, au moyen de dispositifs conservant une certaine souplesse, mais présentant un réel caractère incitatif.*

*S'agissant d'un service public faisant appel à des équipements très coûteux, donc amortissables sur une longue période, les enjeux patrimoniaux sont également de la première importance. La préservation de l'état du réseau et des autres équipements nécessaires à l'exploitation du service, la définition rigoureuse des droits tant de la collectivité que de son délégataire sur ces équipements au terme de la délégation de service public doivent faire l'objet de la plus grande attention. A défaut, la collectivité délégante risque d'éprouver les plus grandes difficultés pour bénéficier des avantages de la concurrence au moment de choisir un nouvel exploitant. De ce point de vue, le rapport annuel d'exécution de la délégation de service public constitue un outil de contrôle de gestion indispensable. Son contenu doit être défini avec soin et son analyse par les services de la collectivité délégante doit être systématique et approfondie.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Le rapport « le service public du chauffage urbain de la ville de Paris » procède à un examen de la gestion de ce service public, incluant notamment la vérification des comptes produits par la société délégataire, évoque certaines difficultés rencontrées par la ville de Paris dans l'exécution de la délégation de service public et émet des recommandations d'ordre plus général, susceptibles d'intéresser l'ensemble des collectivités ayant organisé un service public de chauffage urbain.*

*Les observations contenues dans le rapport que vous avez bien voulu me transmettre avant publication appellent, de ma part, des précisions formelles qui ne remettent pas en cause l'équilibre de vos préconisations.*

*Vous relevez que la convention de délégation laisse une marge de manœuvre tarifaire importante au délégataire, car les dispositifs permettant un contrôle de la ville de Paris apparaissent insuffisants. Vous observez notamment que les modalités de fixation des tarifs contreviennent aux dispositions de l'article L. 1411-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Vous préconisez ainsi, d'une part, que les modalités de revalorisation de l'élément de tarification fixe soient déterminées par la convention et d'autre part que l'élément variable de tarification soit déterminé chaque année en tenant compte des gains de productivité de la compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU).*

*En effet, l'article L. 1411-2 précité dispose que la convention de délégation de service public « stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indice qui déterminent leur évolution ». Si la fixation du niveau et de la structure tarifaire constitue une prérogative de l'autorité délégante, elle fait l'objet fréquemment de clauses détaillées prévoyant des paramètres d'évolution dans le but de contraindre les parties à préciser l'objet des évolutions tarifaires. Vos préconisations vont donc dans le sens de cet article et n'appellent pas d'observations supplémentaires de ma part.*

*Concernant le périmètre du service délégué, vous relevez que la délégation de service public ne concerne que la distribution de chaleur, sous forme de vapeur, mais que les unités de production utilisées par la CPCU sont indispensables à l'exploitation de ce service public. La ville de Paris a donc choisi par des avenants de préciser ses droits sur ces équipements, considérés aujourd'hui comme des biens de reprise, pouvant être acquis par la collectivité au terme de la convention. Vos observations sur ce point n'appellent pas plus de précisions de ma part.*



*L'organisation du contrôle de l'autorité délégante vous semble insuffisante, notamment en ce qui concerne le contenu du rapport annuel produit par le délégataire et transmis à l'assemblée délibérante pour examen.*

*L'article L. 1411-3 du CGCT dispose que « le délégataire produit chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment des comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».*

*Votre préconisation d'une information plus spécifique et détaillée de l'assemblée délibérante va dans le sens du décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 qui, en son article 2, développe les éléments devant être contenus dans le rapport annuel : ce rapport doit comprendre à la fois des données comptables, mais également une analyse de la qualité du service « comportant tout élément permettant d'apprécier la qualité du service rendu [...] à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant et définis par voie contractuelle ».*

*Enfin, au regard de l'importance des délégations de service public de la ville de Paris (près de 200, d'importance et de nature variables), vous préconisez que la commission consultative des services publics locaux instituée en application de l'article L. 1413-3 du CGCT, réunie jusqu'à présent une fois par an pour exprimer un avis sur le fonctionnement des délégations, soit divisée en sous-commissions consultatives par secteur.*

*Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit cette possibilité, que certaines collectivités ont adopté dans le règlement intérieur de leur commission consultative. Cette modalité d'organisation correspond d'ailleurs à la volonté du législateur, lors de l'adoption de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, à l'origine de l'article L. 1413-3 précité, qui était de mieux associer les commissions à la prise de décision lorsque les services publics locaux sont en jeu, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE PARIS**

*Le Maire de Paris entend apporter la réponse suivante au rapport de la Cour des comptes « le service public du chauffage urbain de la ville de Paris ».*

#### **Synthèse :**

*Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire : une détermination des prix facturés aux usagers encadrée par le contrat, un niveau de tarifs compétitif dans un marché concurrentiel*

*La Ville ne partage pas l'analyse selon laquelle la CPCU peut fixer « avec une grande liberté » les tarifs aux usagers. La liberté du concessionnaire n'est pas totale puisque comme le reconnaît elle-même la Cour, la tarification est encadrée par un Prix Maximal Autorisé (PMA) déterminé dans le traité de concession.*

*La Ville a fait évoluer ces dispositions tarifaires pour les rendre plus conformes aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui imposent la fixation des tarifs dans les contrats de délégation de service public. Ces dispositions, il faut le rappeler, n'étaient pas applicables au moment de la passation du contrat de délégation de service public en 1927. La Ville a également veillé à améliorer les conditions tarifaires pour les clients, dans le respect de l'équilibre économique du contrat vis-à-vis du concessionnaire.*

*La Ville a arrêté avec son concessionnaire un cadre de fixation des tarifs faisant appel à la technique du PMA couplé à des paramètres et indices associés à l'évolution de ce prix.*

*Sur le plan tarifaire, la CPCU est dans une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et qui peuvent être en position d'abuser de leur liberté tarifaire. Comme le relève la Cour des Comptes en page 3 de son rapport, l'exploitation d'un réseau de chaleur est soumise, pendant toute la durée de l'exploitation du service, à la concurrence d'autres modes de chauffage, en fonction notamment de son prix. La CPCU évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique où elle ne saurait être le fournisseur obligé et unique. Le gain de parts de marché face à la concurrence (électricité, chaudières individuelles au fioul ou au gaz) reste la principale voie de développement de la CPCU, qui ne peut en conséquence pratiquer des tarifs excessifs. Ce contexte concurrentiel concourt à expliquer la faible progression des prix de la CPCU sur les dernières années.*

*Ainsi la hausse tarifaire est contenue et reste modérée comparativement à ses principaux concurrents. La modération de la progression tarifaire, liée notamment à la diversité des sources d'énergie*

primaire utilisées en production, se traduit ces dernières années par une compétitivité accrue face à la concurrence.

Enfin, notons que l'absence de toute contestation portée devant les tribunaux des tarifs de la CPCU – nonobstant des réclamations ou recours gracieux, par ailleurs en diminution – témoigne de l'effort d'adaptation permanente et continue des modes de tarification et de leur encadrement à la réalité économique du marché.

La Ville qui a déjà renforcé ses contrôles sur la tarification et le plan d'investissement de la CPCU, reste bien évidemment favorable à toute modification visant à améliorer le dispositif existant, étant entendu que les évolutions susceptibles d'être apportées ne pourront être formalisées que par voie d'avenant dans le cadre de l'équilibre économique du contrat actuel.

#### **Le périmètre du service délégué**

L'objet de la concession de chauffage urbain de la Ville de Paris est depuis la création du service public en 1927 la distribution de la chaleur, dont la Ville a souhaité dès l'origine déléguer l'exploitation à un concessionnaire.

La collectivité délégante a décidé de ne pas créer un service public de production de chaleur. Il ne s'agit pas d'un service public mis à la charge des communes par le code général des collectivités territoriales et la Collectivité Publique est par conséquent libre de ne pas l'inclure dans l'objet de sa concession. L'activité de production reste donc une activité annexe du service public de distribution, que le délégataire a la faculté de développer compte tenu de sa liberté d'entreprendre. La Ville garde ainsi la liberté de s'adresser à d'autres fournisseurs de chaleur.

Dans ces conditions, la possibilité, et non l'obligation, prévue par le traité de concession d'une reprise des biens de production de chaleur par la collectivité délégante ne modifie pas l'objet de la concession.

#### **L'équilibre de la délégation et l'état du réseau**

L'impact financier de l'avenant n°8, qui reste limité, est connu et maîtrisé par le concédant et ne saurait constituer une difficulté lors du renouvellement de la concession.

Cet avenant a permis au délégataire de lisser les investissements à réaliser jusqu'à la fin du contrat, ce que ne permettaient pas les dispositions de l'avenant 7 qui incitaient ce dernier à reporter après 2011 la mise en œuvre des investissements structurants.

Ainsi, l'état du réseau fait l'objet d'un suivi précis et d'un programme de travaux renforcé. La Ville de Paris a pris une part active dans l'élaboration du plan d'action visant à renforcer la fiabilité du réseau de distribution vapeur, dont elle suit la mise en œuvre dans le cadre des

*réunions périodiques organisées avec la DRIRE, comme en témoigne l'ensemble des documents fournis lors de l'audit de la Chambre.*

*La Ville constate également, comme le fait la Cour, la fragilité du réseau de retour d'eau, à propos duquel il est demandé un bilan complet à la CPCU, dans la mesure où la fiabilisation des retours d'eau constitue une nécessité impérieuse dont dépend la qualité et la continuité du service rendu aux usagers. La Ville, qui incite dès à présent le concessionnaire à réparer au mieux et au plus vite le réseau structurant de retour d'eau, suit au jour le jour les signalements de nouvelles fuites importantes. Particulièrement attentive à cette question, elle veille, par une intervention rapide de la CPCU, à assurer la continuité d'approvisionnement en chaleur des Parisiens tout en cherchant à limiter la gêne occasionnée par ce type de travaux à la circulation et au voisinage.*

*L'organisation du contrôle de l'autorité déléguée : des modalités du contrôle de la Ville sur son concédant qui s'inscrivent dans une vision globale des enjeux*

*Comme le résume la Cour dans sa présentation générale, la Ville tient à rappeler que son positionnement et son action sont multiples vis-à-vis de la CPCU : la Ville est à la fois concédant, actionnaire minoritaire de la CPCU, client et enfin fournisseur, via le SYCTOM, de la CPCU.*

*Il apparaît donc tout à fait logique que le contrôle interne soit exercé collectivement, par les experts des directions, sous l'égide du Secrétariat Général qui a de la sorte une vue d'ensemble des enjeux.*

*En ce qui concerne plus précisément le contrôle du rapport du délégataire et des comptes financiers, celui-ci est assuré par les services de la Ville avant présentation au Conseil de Paris. Les irrégularités comptables soulevées par la Cour portent sur des montants faibles au regard du résultat d'exploitation de la délégation (moins de 4 %), ce qui démontre la fiabilité du compte de délégation permettant une juste appréciation par la Ville de l'équilibre économique du contrat. La Ville va néanmoins suivre la recommandation de la Chambre de renforcer les contrôles sur place.*

#### ***L'information de l'assemblée délibérante et des usagers***

*La Ville a adopté une démarche pragmatique, mais exigeante, pour mettre en œuvre les dispositions introduites par la loi du 2 janvier 2002 relative à la modernisation du statut des Sociétés d'Economie Mixte (SEM), qui imposent de mettre à l'ordre du jour des assemblées délibérantes l'examen des rapports transmis par les délégataires de service public.*

*La Ville a opté pour la présentation au Conseil de Paris d'une communication annuelle, comportant un exposé sur le bilan et les perspectives de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'une synthèse par secteur des principaux faits et chiffres des délégations.*

*Ce choix permet aux Conseillers de Paris d'avoir une vision générale et une analyse d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'un suivi par grands secteurs d'activités.*

*La Ville de Paris a créé en février 2003 la Commission Consultative des Services Publics Locaux.*

*S'agissant de la recommandation de la Cour d'instituer des commissions consultatives des usagers par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), la Ville entend faire valoir qu'en application des dispositions de l'article 1413-1 du CGCT, il est prévu une seule et même commission pour l'ensemble des services publics locaux organisés par la collectivité concernée, que ces services voient leur gestion confiée à un tiers par l'intermédiaire d'une délégation de service public ou qu'ils soient exploités en régie dotée de l'autonomie financière.*

#### **Développements :**

##### **I. La DSP de chauffage urbain parisien**

###### **I - A Les marges de manœuvre tarifaires du délégataire**

*La remarque de la Cour selon laquelle « une grande liberté tarifaire laissée par la Ville à son délégataire (...), accordée dès la convention initiale de 1927 a toujours été confirmée depuis lors, y compris dans le dernier avenant en date, conclu en décembre 2004 » mériterait d'être nuancée. En effet, le Traité de concession ayant été négocié antérieurement à l'intervention de la loi Sapin du 29 janvier 1993, il ne pouvait prendre en compte les dispositions de l'article L.1411-2 du CGCT qui prévoient que la convention doit stipuler les tarifs.*

*Aussi dans le cadre de l'avenant n°8, qui a été passé postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993, la Ville a-t-elle souhaité mieux encadrer la tarification en la rendant plus favorable aux usagers du service public.*

*La Ville s'est donc efforcée, sans toutefois pouvoir remettre en cause les conditions de la négociation initiale du contrat, d'améliorer ses conditions tarifaires.*

*Dans cette perspective, la tarification « grands comptes » a été négociée, qui a permis non seulement d'élargir le champ d'application de l'ancienne tarification groupée, mais également d'introduire certains aménagements contractuels en faveur des usagers, comme l'introduction de la possibilité de révision de la puissance souscrite (article 33bis).*

*En outre, le dispositif d'encadrement des tarifs par la technique du PMA a été estimé par la Ville suffisamment protecteur des intérêts des usagers tout en se rapprochant au plus près du dispositif législatif en vigueur.*

*Le contexte d'activité de la CPCU doit être pris en considération. Elle évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique où elle ne saurait être le fournisseur obligé et unique. Le gain de parts de marché face à la concurrence (électricité, chaudières individuelles au fioul ou au gaz) reste la principale voie de développement de la CPCU, qui ne peut en conséquence pratiquer des tarifs excessifs. Ce contexte concurrentiel concourt à expliquer la faible progression des prix de la CPCU sur les dernières années. La hausse tarifaire est contenue et reste modérée comparativement à ses principaux concurrents. Cette progression correspond par exemple à la moitié environ de la hausse tarifaire appliquée au gaz naturel (tarifs collectifs B2S).*

*La modération de la progression tarifaire, liée notamment à la diversité des sources d'énergie primaire utilisées en production, se traduit ces dernières années par une compétitivité accrue face à la concurrence. Ainsi en 2007, 78 nouveaux clients se sont raccordés au réseau CPCU (dont 39 affaires gagnées sur la concurrence).*

*Sur le plan tarifaire, la CPCU est dans une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et qui peuvent être en position d'abuser de leur liberté tarifaire. A titre d'illustration on notera qu'en 2007 la CPCU a enregistré 48 désabonnements (toutes causes confondues).*

*Enfin, notons que l'absence de toute contestation portée devant les tribunaux des tarifs de la CPCU – nonobstant des réclamations ou recours gracieux, par ailleurs en diminution - plaide en faveur d'une adaptation permanente et continue des modes de tarification et de leur encadrement à la réalité économique du marché. La Ville a arrêté avec son concessionnaire un cadre de fixation des tarifs d'une grande précision faisant appel à la technique du PMA couplé à des paramètres et indices associés à l'évolution de ce prix.*

*S'agissant des 21 % d'utilisateurs hors PMA, la situation tarifaire différenciée est justifiée par une utilisation des installations en appoint ou de façon non optimale. La Cour rappelle d'ailleurs que cette différenciation demeure très limitée, en moyenne à 10% au-delà du seuil du PMA.*

*En effet, ces usagers se trouvent, au regard du service concédé, dans une situation différente de celle des usagers bénéficiant du PMA, puisque leur consommation, d'appoint ou de pointe, implique la mise en œuvre de moyens de production spécifiques, onéreux (chaufferies au fioul lourd), et dont le bilan environnemental n'est guère favorable.*

*Toutefois, comme tous les autres usagers du service public, ils peuvent réviser leur puissance souscrite. Le dernier avenant au contrat, en date de décembre 2004, a été l'occasion pour la Ville d'intégrer au traité de concession (article 33 bis) une clause nouvelle permettant la modification de la puissance souscrite par le client. Celle-ci peut désormais être révisée d'un*

*commun accord entre les parties, à l'initiative de l'abonné ou du concessionnaire.*

*Cette disposition est aujourd'hui pleinement utilisée puisque :*

*- 154 clients ont pu en bénéficier en 2006 pour une diminution de puissance souscrite cumulée de 42,9 MW,*

*- 113 clients ont pu en bénéficier en 2007 pour une diminution de puissance souscrite cumulée de 42,2 MW.*

*Ainsi, force est de constater que ce dispositif, désormais contractuel, est de nature -par une adaptation continue de la puissance souscrite aux besoins effectifs des usagers- à limiter en cas d'hiver peu rigoureux la proportion de clients dont la consommation passerait sous le seuil des 1000 heures de la puissance souscrite.*

*Il convient également de souligner que la CPCU autorisait déjà à titre commercial un ajustement de la puissance souscrite préalablement à la signature de l'avenant 8.*

*D'une façon générale, la Cour recommande à la Ville de Paris d'introduire dans le contrat de concession des clauses tarifaires plus contraignantes vis-à-vis de son délégataire. La Ville, favorable à toute modification visant à améliorer le dispositif existant, précise toutefois que les évolutions susceptibles d'être apportées ne pourront être formalisées que par voie d'avenant dans le cadre de l'équilibre économique du contrat actuel. Plusieurs pistes de travail sont, sur ce point précis, d'ores et déjà à l'étude.*

*S'agissant des tarifs « grands comptes », la Cour des Comptes relève qu'ils ne « semblent » pas respecter la règle de l'égalité des usagers devant le service public.*

*Sur ce point, la Ville de Paris entend faire valoir que la prise en compte de l'importance du patrimoine raccordé au chauffage urbain dans la fixation des tarifs, se rattache incontestablement à un critère tiré d'une plus grande consommation de vapeur par un type d'abonnés ou de groupe d'abonnés. Or, la jurisprudence administrative admet le principe d'une différenciation tarifaire en fonction de l'importance de la consommation des abonnés, en l'occurrence les syndicats et les organismes de logement sociaux concernés.*

*Le Conseil d'Etat a, en effet, considéré que le cahier des charges du service de distribution publique d'eau potable pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, fixer des seuils de consommation d'eau en fonction desquels s'appliquent des tarifs différents (CE, 28 janvier 1983, M. Ernest Gaffar Paraiso, req. n° 19.334).*

*L'application des tarifs « grands comptes » est donc bien conforme à la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat.*

### **I - B Le périmètre du service délégué**

*La Cour juge « discutable le choix initial de la Ville de Paris de cantonner » le service public concédé à la seule distribution, tout en reconnaissant que les « imperfections initiales du contrat ont largement été corrigées » avec le classement en biens de reprise des unités de production.*

*L'objet de la concession est la distribution de la chaleur dont la Ville a souhaité dès l'origine déléguer l'exploitation à un concessionnaire. Dès lors, le Traité de concession du service public de distribution de la chaleur a retenu la CPCU comme exploitant du service.*

*Le périmètre du service public concédé limité à la seule distribution a relevé du libre choix de la collectivité délégante. D'autres choix auraient été possibles pour la Ville mais il a été maintenu, alors que la CPCU a étendu très tôt ses activités à la production d'énergie. C'est ainsi que les premiers abonnés du réseau de chauffage urbain, dont la gare de Lyon pour le préchauffage des trains à la vapeur, furent alimentés en 1930 à partir de la centrale de Bercy, précédemment propriété de la Compagnie parisienne du Métropolitain, que la CPCU acquit pour l'occasion.*

*La fourniture d'énergie au réseau s'est quant à elle diversifiée dès 1941 avec le raccordement de la centrale de la Société d'électricité de la Seine et de la TIRU construites à Ivry dont la capacité est venue s'ajouter à celle de la chaufferie de Bercy.*

*Cette diversification d'approvisionnement n'a jamais été remise en cause par la suite. Ainsi en 2005, les chaufferies de la CPCU fournissaient 44% de la vapeur alimentant le réseau de distribution contre 56% (44% à partir des TIRU et 12% par la SNC Cogé-Vitry) pour les autres fournisseurs.*

*La collectivité délégante n'a pas décidé de créer un service public de production de chaleur. Il ne s'agit pas d'un service public mis à la charge des communes par le code général des collectivités territoriales et la Collectivité Publique est par conséquent libre de ne pas l'inclure dans l'objet de sa concession. L'activité de production reste donc, dans le cadre de l'exécution du Traité de concession CPCU, une activité annexe au service public de distribution, que le délégataire a la faculté de développer compte tenu de sa liberté d'entreprendre. En tant qu'activité annexe ne relevant pas du service public, la production est une option – et non une obligation – pour le délégataire, et ses modalités d'exécution ne sont pas régies par le Traité.*

*Les centrales de production et leurs terrains d'assiette ne relèvent pas du domaine concédé, comme précisé dans l'article 6.2. Les services de la Ville se sont ainsi toujours accordés sur leur classification en biens de reprise dans le cadre du Traité, ces biens concourant à l'évidence à une autre activité que celle de la distribution de chaleur. Ainsi la production de vapeur constituée en opportunité au fil du temps par acquisitions ou contrats n'a jamais nécessité la création d'un service public dédié.*



*Dans ces conditions, la possibilité introduite par ce même article d'une reprise des biens de production de chaleur par la collectivité délégante ne modifie pas la qualification d'activité annexe au service public de distribution. La collectivité délégante ne saurait s'interdire la possibilité de racheter des biens même si ses derniers ne concourent pas directement à l'exploitation du service concédé.*

*Au demeurant, que la production soit ou non érigée en service public, la Ville, en tant qu'autorité responsable du service de distribution de chaleur sur son territoire, gardera la possibilité de s'adresser à différents fournisseurs. Le cadre contractuel ainsi défini entre ces derniers et le délégataire permet le cas échéant au concessionnaire de ne pas disposer en propre de moyens de production.*

*Si la Ville souhaite au contraire, à l'issue du contrat actuel récupérer les moyens de production, elle pourra le faire à travers leur qualification en biens de reprise dans le traité de concession actuel. Concernant la vapeur livrée par Cogé Vitry, elle représentait en 2007, 14% de la vapeur livrée sur le réseau « Paris » et « Hors Paris ».*

*Si cette usine n'est en effet pas considérée comme un bien de reprise, il reste malgré tout à la Ville de Paris la possibilité de récupérer en fin de concession les autres unités de la CPCU produisant actuellement 86% de la vapeur livrée sur le réseau total de la CPCU, sachant que les besoins du réseau parisien représentant en 2007, 90% de la vapeur livrée par la CPCU.*

*Ainsi, l'approvisionnement du réseau de chauffage urbain, par les chaufferies de la CPCU et les usines du SYCTOM, couvre les besoins de la distribution de chaleur à Paris.*

## **II. Les enjeux patrimoniaux**

### **II - A L'équilibre de la délégation et la dégradation du réseau**

*L'impact financier de l'avenant n°8 est connu et maîtrisé par le concédant et ne saurait constituer une difficulté lors du renouvellement de la concession.*

*Pour autant, cet avenant a permis au délégataire de lisser les investissements à réaliser jusqu'en 2017 terme du contrat actuel, ce que ne permettaient pas les dispositions de l'avenant 7 ; les clauses de l'avenant 7 incitaient la CPCU à reporter après 2011 la mise en œuvre des investissements structurants, avec pour conséquences une augmentation mécanique du montant de l'indemnité de fin de contrat, mais également un risque en terme de pérennité du réseau dans la mesure où des investissements pourtant indispensables auraient été différés.*

*La Ville constate, comme le fait la Cour, la fragilité du réseau de retour d'eau à propos duquel il est demandé un bilan complet à la CPCU qui*

*a ainsi transmis, en novembre 2008, un plan pluriannuel de fiabilisation des canalisations structurantes du réseau « retour ».*

*La Ville est consciente que la fiabilisation des retours d'eau constitue une nécessité impérative dont dépend la qualité et la continuité du service rendu aux usagers. A cet égard la rénovation du réseau retour constitue une obligation s'imposant au concessionnaire.*

## **II - B L'exécution du plan de remise en état**

*L'état du réseau fait l'objet d'un suivi précis et d'un programme de travaux renforcé.*

*La Ville de Paris a pris une part active dans la démarche entreprise par le concessionnaire en vue de la suppression des reprises de pente (DM-T/P n°32- 820). Elle a également participé à l'élaboration du plan d'action visant à renforcer la fiabilité du réseau de distribution vapeur et suit sa mise en œuvre dans le cadre des réunions périodiques organisées avec la DRIRE, comme en témoigne l'ensemble des documents fournis lors de l'audit de la Chambre.*

*A cet égard la Ville rappelle les dispositions de l'article 39.2 du traité de concession qui stipule que : « ... A titre dérogatoire et pour les biens de retour, ..., qui, établis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, n'auraient pas été totalement amortis à la fin de la concession, la Ville de Paris versera au concessionnaire une indemnité égale à leur valeur brute diminuée d'un trentième, pour chaque année écoulée depuis leur inscription à l'inventaire... ». Celle-ci ne constitue pas pour autant une perte financière pour la collectivité qui la reportera intégralement sur le futur délégataire auquel les biens correspondants, non amortis en totalité, seront mis à disposition moyennant le versement d'une redevance représentative de l'avantage économique consenti.*

*En ce qui concerne plus spécifiquement le réseau « retour », la Ville, qui incite le concessionnaire à réparer au mieux et au plus vite les désordres constatés, suit au jour le jour les signalements de nouvelles fuites importantes. Particulièrement attentive à cette question, elle veille par une intervention rapide de la CPCU, à assurer la continuité d'approvisionnement en chaleur des Parisiens tout en cherchant à limiter la gêne occasionnée par ce type de travaux à la circulation et au voisinage.*

*L'autorité concédante constate néanmoins, tout comme le fait la Cour, une dégradation sensible du taux de restitution de l'eau du réseau aux usines de production, lequel a baissé d'environ 20% en une décennie.*

*Il apparaît cependant important de préciser que le taux maximal de restitution est d'environ 70% et non pas 100%, dans la mesure où un certain nombre de clients « consomment » la vapeur sans pouvoir la restituer au réseau (clients raccordés au seul tube vapeur, blanchisseries,...). Ainsi, la prise en compte de ce taux « optimal de restitution » qui intègre la réalité*

industrielle du réseau de la CPCU, montre que le pourcentage d'eau non restitué aux chaufferies du fait d'un dysfonctionnement du réseau retour est de l'ordre de 31% et non pas 55% comme les chiffres présentés pourraient le laisser penser.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'interventions curatives liées à un dysfonctionnement du réseau retour (nécessitant un arrêt de la canalisation pour ne pas infiltrer le sous-sol), s'explique en grande partie par l'usure normale des canalisations de retour d'eau et la concentration sur trois décennies consécutives des grandes phases du développement du réseau de chauffage urbain parisien. Près de 70% du parc existant a ainsi été réalisé entre les années 60 et la fin des années 80. Les canalisations de retour d'eau en question arrivent statistiquement en fin de vie.

Leur renouvellement et leur modernisation, qui ont d'ores et déjà débutés, constituent effectivement l'un des enjeux majeur de la prochaine décennie pour le réseau de chauffage urbain parisien.

### **III. La nécessité d'un contrôle performant**

#### **III - A L'organisation du contrôle de l'autorité délégante :**

##### **Un contrôle exercé conjointement par deux directions de la Ville :**

Les domaines respectifs de contrôle des directions opérationnelles, en l'espèce la Direction de la voirie et des déplacements (DVD) et la Direction des finances (DF), sont aujourd'hui clairement établis.

Concernant le suivi des contrats de délégation, les directions opérationnelles restent seules responsables du contrôle technique de leur délégataire et de la bonne exécution des contrats. Elles sont également responsables du contrôle financier de premier niveau sur les comptes de délégation. La Direction des Finances est responsable, quant à elle, de déterminer la politique générale de contrôle de la Ville sur ses délégataires.

C'est à ce titre notamment qu'elle a :

- élaboré et diffusé auprès des directions opérationnelles un rapport annuel type du délégataire ainsi qu'une grille de lecture et d'analyse de ces rapports (2001) ;

- étudié et codifié les incidences du décret de mars 2005 relatif aux rapports des délégataires, et organisé une journée de formation sur ce thème à l'attention de l'ensemble des services chargés du suivi des délégations (2006).

La DF est aussi chargée de la synthèse des éléments financiers des délégations (établissement de la synthèse annuelle des rapports des délégataires).

Le champ des services publics parisiens délégués est particulièrement large, allant des services industriels aux services culturels et sociaux, ce qui

*implique, pour en assurer le suivi et le contrôle, une connaissance spécifique du secteur concerné. La spécialisation des équipes dédiées au contrôle de ces services est ainsi une réponse à la diversité des matières. La mission de pilotage du contrôle financier attribuée à la DF et exposée supra permet toutefois d'assurer dans ce cadre la cohérence de la politique de suivi de la gestion déléguée de la Ville.*

*En outre, les services de la DF constituent des services ressources pour les directions opérationnelles, en cas de difficultés particulières (contestations sur les comptes, etc.) ou sur des dossiers ponctuels (passation d'un avenant, analyse de business plan, etc.). La DF effectue également le suivi des SEM, sur les aspects qui concernent la gouvernance et la gestion des sociétés elles-mêmes : augmentation de capital, représentation de la Ville au conseil d'administration, politique salariale ...*

*Enfin, pour ce qui concerne spécifiquement la CPCU, aux deux directions de la Ville (DVD et DF) exerçant le contrôle courant de la délégation CPCU, s'adjoignent régulièrement d'autres directions de la collectivité parisienne (affaires juridiques, patrimoine et architecture...) lorsqu'il s'agit de modifier les clauses contractuelles de la DSP. La synergie des compétences ainsi mises en commun est alors pilotée par le secrétariat général de la Ville de Paris.*

#### **Les contrôles et l'analyse du rapport du délégataire :**

*Le rapport annuel du délégataire, permet aux services de la Ville (DF et DVD) d'apprécier dans son ensemble l'activité du délégataire. Il convient toutefois de préciser que ce contrôle est complété sur le plan financier par des réunions de présentation des comptes effectuées par la CPCU dans ses locaux à la demande de la Direction des finances.*

*En outre, le plan climat parisien adopté par le Conseil de Paris en octobre 2007 complète les objectifs figurant au traité de concession et assigne à la CPCU des objectifs environnementaux quantitatifs, notamment le pourcentage minimal d'énergies renouvelables ou fatales à atteindre dans la production de vapeur (60%). A ce titre le réseau de chaleur de la Ville de Paris est un outil majeur d'une politique de développement durable et contribue au Pan Climat de la Ville de Paris. Il représente, outre la contribution à la lutte contre la précarité énergétique, un investissement pour les générations futures par le développement d'une énergie contribuant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre*

*Pour la continuité du service public, notamment en période hivernale, la Ville évalue en liaison avec le concessionnaire les risques de rupture d'alimentation en chaleur des clients raccordés au réseau. A titre d'illustration, la Ville a pleinement joué son rôle d'autorité concédante en prévenant toute rupture du service à l'occasion de l'arrêt programmé de l'usine TIRU d'Issy-les-Moulineaux initialement prévu le 28 décembre 2005.*

**Un rapport du délégataire dont le contenu s'est enrichi :**

Plusieurs améliorations du contenu du rapport liées à la mise en œuvre de l'avenant 8 doivent être soulignées, à l'instar du plan pluriannuel en faveur de l'environnement, ou de l'état exhaustif des biens de retour et de reprise.

Au titre du contrôle de 1er niveau, la DVD vérifie la complétude du rapport, l'exactitude des principales données comptables et financières et apprécie l'exécution, notamment financière, du contrat. Au titre du contrôle de second niveau, la DF complète ces vérifications et contrôle les modalités de passage des comptes sociaux aux comptes de délégation, ce qui constitue une analyse exhaustive du compte de délégation.

Il convient enfin de rappeler qu'un certain nombre d'indicateurs de qualité représentatifs sont d'ores et déjà listés et suivis par la DVD dans le rapport annuel du délégataire :

- développement du service : nombre de contrats modifiés, souscrits et résiliés, puissances souscrites correspondantes ;
- interruptions de service et durée moyenne des arrêts ;
- sinistres et durée moyenne de réparation ;
- typologie et suivi des réclamations clients ;
- délai de paiement des factures, suivi des dossiers contentieux ;
- satisfaction de la clientèle ;
- bilan en eau (température, taux de restitution).

En outre, le concessionnaire a remis en décembre 2007, pour la période 2008 – 2011, son plan pluriannuel d'investissement. Ce plan précise ouvrage par ouvrage le mode et la durée d'amortissement retenus. La CPCU a également communiqué la liste des « mises en service prévisionnelles de l'année 2008 ».

Conformément à l'article 37.4, la note de passage des comptes sociaux aux comptes de la délégation fait l'objet d'un agrément par le Maire.

Comme le signale la Cour, le compte de délégation transmis par la CPCU au titre de 2006 comportait des erreurs en termes d'imputation à la délégation de certaines provisions ou charges d'entretien. Cette observation a conduit la CPCU, après discussion et accord de la Ville, à rectifier son compte de délégation conformément aux observations de la Chambre, les modifications introduites n'entraînant qu'une variation mineure du résultat d'exploitation de la délégation (+3,7 %), qui ne remet aucunement en cause l'appréciation de l'économie du contrat.

Pour ce qui est du principe du rattachement direct des charges d'entretien inscrit au Traité, l'application d'une clef de répartition fonction du kilométrage de réseau en délégation par rapport au kilométrage total est apparue comme la plus cohérente économiquement.

***Les divergences d'interprétation du contrat sur le calcul de la redevance ont été réglées***

*Il n'y a plus aujourd'hui de divergence d'interprétation entre la Ville et la CPCU concernant l'année d'imputation du droit complémentaire de la redevance versée au concédant. La CPCU s'est en effet engagée, par courrier du 14 janvier 2008 à l'attention du Secrétaire Général de la Ville de Paris, à respecter ses obligations contractuelles en matière de redevances en conservant l'interprétation qui a prévalu jusqu'en 2006, avec accord des Commissaires aux comptes de la société. Les comptes 2007 ont été établis en ce sens.*

**III – B. L'information de l'assemblée délibérante et des usagers**

***La communication au Conseil de Paris :***

*La Ville a adopté une démarche pragmatique, mais exigeante, pour mettre en œuvre les dispositions introduites par la loi du 2 janvier 2002 relative à la modernisation du statut des Société d'Economie Mixte (SEM), qui imposent de mettre à l'ordre du jour des assemblées délibérantes l'examen des rapports transmis par les délégataires de service public dès leur réception (art. L.1411-3 du CGCT).*

*Une application à la lettre de la loi imposerait un examen individuel de chaque rapport par le Conseil de Paris, sans vérification ni analyse préalable par les services administratifs. Outre la difficulté matérielle que représenterait l'inscription de plus de 200 rapports à l'ordre du jour du Conseil, une telle procédure ne permettrait pas aux Conseillers d'avoir une vision d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ni même une mise en contexte de chaque rapport.*

*C'est pourquoi la Ville a opté pour la présentation au Conseil de Paris d'une communication annuelle, comportant un exposé sur le bilan et les perspectives de la gestion déléguée parisienne, ainsi qu'une synthèse par secteur des principaux faits et chiffres des délégations (plaquette de présentation). Les rapports des délégataires sont par ailleurs mis à disposition des Conseillers de Paris à la Bibliothèque Administrative.*

*Ce choix permet aux Conseillers de Paris de disposer d'une vision générale et d'une analyse d'ensemble de la gestion déléguée parisienne, ainsi que d'un suivi par grands secteurs d'activités. Cette démarche exigeante en terme de formalisation et de qualité des informations transmises a toutefois pour inconvénient la saisine tardive du Conseil de Paris, cette dernière ne pouvant être effectuée qu'après vérification, analyse et synthèse des différents rapports, et non dès leur réception.*

**La commission consultative des usagers :**

La Ville de Paris a créé en février 2003 la Commission Consultative des Services Publics Locaux – CCSPL – respectant ainsi les dispositions de l'article 5 la loi 2002-276 du 27 février 2002 qui entrainent en vigueur un an après sa publication.

S'agissant de la recommandation de la Cour d'instituer des commissions consultatives des usagers par secteur (énergie, stationnement, culture, sport), la Ville entend faire valoir qu'en application des dispositions de l'article 1413-1 du CGCT, il est prévu une seule et même commission pour l'ensemble des services publics locaux organisés par la collectivité concernée, que ces services voient leur gestion confiée à un tiers par l'intermédiaire d'une délégation de service public ou qu'ils soient exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Le texte de l'article L. 1413-1 du CGCT est très clair sur ce point : "Les communes de plus de 10.000 habitants (...) créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'elles confient à un tiers par convention de délégation de service public (...)".

La Ville prend note de l'information communiquée par la Cour relative à une éventuelle évolution législative en la matière.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE  
LA COMPAGNIE PARISIENNE DE CHAUFFAGE URBAIN (CPCU)**

Le service public de chauffage urbain de la Ville de Paris a fait l'objet d'un rapport d'observation de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France auquel le Maire de Paris a apporté une réponse qui a été annexée au compte rendu des délibérations du Conseil de Paris du mois d'octobre 2008. La C.P.C.U. adhère à la totalité des remarques du Maire de Paris et demande qu'elle soit considérée comme une réponse au projet d'insertion qui lui a été transmis par Monsieur le Premier Président de la Cour des Comptes le 23 Octobre 2008.

Elle complète cette réponse par les remarques formulées ci-après sous les titres des différents chapitres du projet d'insertion :

**I – Les faiblesses de la délégation de service public de chauffage urbain parisien****A – Les marges de manœuvre tarifaire du délégataire**

1°) Il est tout à fait artificiel de relativiser la situation concurrentielle du chauffage urbain au motif que « la gestion des installations de chauffage est fréquemment assurée par des tiers non usagers (par exemple des syndicats de copropriété) ». Les syndicats de copropriétés n'ont pas de pouvoir de décision quant au choix d'un mode de chauffage : ils présentent des propositions aux assemblées de copropriétaires qui ne se décident qu'après

*examen des différentes solutions possibles et de leur impact financier, technique et environnemental. Si les propriétaires privés et les bailleurs sociaux ont pour ce qui les concerne un pouvoir de décision, ils doivent tenir compte des demandes et critiques des associations d'usagers et de locataires particulièrement actives et avisées dans le logement social.*

*Aussi, il paraît délicat que cette remarque figure dans l'insertion au rapport annuel.*

*2°) Sur la structure tarifaire :*

*Il convient de remarquer que les dispositions tarifaires de la convention de concession ne sont pas illégales.*

*En effet, le concessionnaire ne dispose pas comme on pourrait le croire à partir de certains termes utilisés par la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'une liberté tarifaire dont il n'est pas inutile de rappeler qu'elle était de règle lors de la conclusion initiale de la convention de concession sous réserve que soient respectés les grands principes jurisprudentiels comme celui de l'égalité de traitement dont doivent bénéficier les usagers du service public, et que les tarifs ne contreviennent pas à des règles d'ordre général dépassant le cadre des concessions telles que la législation ancienne sur le contrôle des prix .*

*En fait, en ce qui concerne la convention de concession du chauffage urbain :*

- l'autorité délégante a statué sur le mode de tarification et son encadrement, et a approuvé le caractère binomial de la tarification, qui est d'ailleurs d'usage courant dans ce type de prestations.*
- l'autorité délégante a également approuvé un prix maximum (PMA) qui s'impose au concessionnaire et au-delà duquel il ne peut aller. Ce prix est fixé avec une extrême précision ainsi que les paramètres et indices relatifs à l'évolution de ce prix.*

*Ces modalités ne sont pas contraires aux dispositions introduites dans le droit des concessions par la loi n°95-127 du 8 février 1995 qui a modifié l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 dite Loi Sapin et aujourd'hui codifiée à l'article L.1411-2 du C.G.C.T : « La convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution. »*

*Dans une réponse ministérielle du 30 Avril 1998 à propos de l'application de cet article (J.O. Sénat du 30 Avril 1998 question écrite de M. Serge Mathieu n° 03101) le Ministre de l'Intérieur précise : « si les dispositions tarifaires ne sont pas mentionnées (au contrat de concession) cela constitue une clause d'annulation du contrat de nature à être sanctionnée par le Juge Administratif. »).*



*Le Ministre vise à juste titre le cas où le contrat de concession ne contient aucune disposition sur les tarifs, et où par conséquent ceux-ci sont fixés discrétionnairement par le concessionnaire, auquel cas le contrat serait susceptible d'annulation par le Juge Administratif.*

*Mais comme on l'a démontré, la convention de concession relative au chauffage urbain de Paris contient des dispositions tarifaires, et encadre de manière assez stricte la fixation du tarif par le concessionnaire en particulier par la détermination d'un prix maximum autorisé.*

*La jurisprudence à laquelle s'était référée la Chambre régionale des comptes de l'Ile-de-France pour prétendre à l'illégalité des dispositions tarifaires précitées ne peut être transposée en l'espèce.*

*Il s'agit en effet d'une décision (Cour administrative d'appel de Lyon du 20 mai 1999 95LY00795, AJDA 1999, P.945) rendue en matière de fixation du prix de l'eau, dont on sait qu'il est particulièrement encadré notamment par les directives européennes excluant désormais la technique du P.M.A.*

*Or, cette technique n'est pas exclue par le législateur pour d'autres types de concessions et c'est bon droit qu'elle a été contractualisée pour le chauffage urbain de Paris. Ainsi, le tarif est fixé par la convention de concession : il est égal au prix maximum autorisé.*

*Mais, le concessionnaire a la possibilité de consentir des conditions plus avantageuses dans le strict respect du principe de l'égalité de traitement.*

*Les tarifs sont communiqués à la Ville de Paris et il en est de même avant chaque évolution liée à des modifications indiciaires. Ils ne sont mis en application qu'en l'absence d'observations du concédant.*

*Le Maire de Paris a d'ailleurs souligné dans sa réponse au rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes que le contexte concurrentiel dans lequel évoluait le chauffage urbain créait pour le concessionnaire une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et pour lesquels la liberté tarifaire non encadrée pourrait être source d'abus au détriment des usagers.*

*L'insertion retient encore que 21% des usagers seraient exclus de l'application du P.M.A. et soumis ainsi à un prix discrétionnairement fixé par le concessionnaire. Si cette observation était retenue, il conviendrait de préciser que cette exclusion est justifiée par le fait que ces usagers qui utilisent les installations de la concession de façon occasionnelle et en tous cas non optimale sont au regard du service concédé dans une situation différente de celle des usagers soumis au P.M.A. puisque leur consommation faible implique la mise en œuvre de moyens spécifiques onéreux.*

*Il convient aussi de préciser que le dépassement du P.M.A. pour ce qui les concerne est limité à 10% en moyenne. Ces usagers sont informés de la possibilité de modifier leurs conditions d'utilisation du chauffage urbain en particulier lors des démarches commerciales régulières mises en place par la direction commerciale de la C.P.C.U.*

*Enfin, l'existence d'une clause de rencontre permet effectivement d'adapter la tarification et d'intégrer des éventuels gains de productivité ; le laps de temps prévu au contrat (5 ans) semble plus réaliste pour avoir une vision pérenne de la situation que la révision annuelle suggérée par la Cour des Comptes en l'état du projet d'insertion.*

**B – Le périmètre du service délégué**

*Pas de commentaire complémentaire par rapport à la réponse du Maire de Paris.*

**I – Les enjeux patrimoniaux**

**A – La modification de l'équilibre de la délégation du fait de la dégradation du réseau**

*L'audit de 2002 dont il est question ici n'a pas été réalisé ou commandé par CPCU à des spécialistes choisis par elle mais par une équipe pluridisciplinaire d'auditeurs indépendants désignés par la DRIRE, mais dont les frais ont été supportés par CPCU. Cet audit a pour thème essentiel la sécurité du réseau vapeur, qui était l'enjeu le plus important à l'époque, et ne prétend donc pas dresser un bilan complet de la maintenance du réseau des retours d'eau, dont la C.P.C.U admet qu'elle est devenue un sujet important aujourd'hui.*

*L'insertion n'a qu'une lecture partielle du rapport. Ce rapport relève, certes, des points sensibles en réponse auxquels la CPCU a mis en place de nombreuses actions, mais relève déjà de nombreux points forts que le projet d'insertion de la Cour des Comptes passe sous silence, en particulier : le caractère adapté des travaux de réparation engagés par la CPCU, la réalité des plans d'actions mis en place, la suppression systématique des points de faiblesse du réseau, les programmes de recherche en cours, l'utilisation des retours d'expérience, les méthodes qualité...etc....*

*L'avenant n°8 de 2004 n'avait pas comme fondement les travaux d'entretien rendus nécessaires par la dégradation du réseau, mais l'impossibilité d'amortir en caducité sur des durées courtes (de 8 à 14 ans pour les investissements réalisés de 2004 à 2010) des équipements industriels importants (chaufferies de Grenelle et Saint Ouen1, et canalisations de transport*

*Enfin, il semble qu'il y ait une confusion sur le montant de l'indemnité annoncé de 42M€ qui correspond à la valeur brute des investissements des années 2001 à 2003, et non à leur valeur de reprise en 2017.*

**B – L'exécution du plan de remise en état**

*Il convient tout d'abord de préciser le sens qu'il faut donner aux propos rapportés par le projet d'insertion : « les canalisations vapeur en régime de fonctionnement normal ne s'usent pas ». Il faut entendre qu'à l'échelle de temps de la délégation, il n'est pas constaté d'usure par vieillissement des canalisations. Cela n'empêche pas des phénomènes d'usure anormale en des points singuliers.*

*Il est écrit que la reprise d'amortissement réalisée en 2001 de 56,9M€ aura pour effet de majorer la valeur nette comptable de ces canalisations au terme de la concession. En réalité, il n'y aura pas d'impact, puisque la reprise d'amortissement est relative à des canalisations dans Paris acquises avant le 1/01/2001 qui ne donne pas lieu à indemnité en fin de concession.*

**III – La nécessité d'un contrôle performant****A – L'organisation du contrôle de l'autorité délégante**

*Outre les éléments contenus dans la réponse du Maire de Paris, il convient de préciser que l'identification des risques a été faite par le délégataire et communiquée à la Ville.*

**B – L'information de l'assemblée délibérante et des usagers**

*Ne concerne pas la CPCU.*

---

# **Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard)**

---

## **PRESENTATION**

---

*Les chambres régionales et territoriales des comptes sont souvent confrontées au titre de leur mission de contrôle budgétaire à des collectivités qui rencontrent des difficultés financières d'ordre conjoncturel ou structurel. Le code des juridictions financières (CJF) permet au préfet de saisir la chambre en cas de budget voté en déséquilibre ou de compte administratif faisant apparaître un déficit d'exécution du budget : il s'agit des articles L.1612-5 et L.1612-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT), reproduits à l'article L.232-1 du CJF. Les chambres régionales des comptes peuvent aussi formuler, pour prévenir ou traiter ces difficultés, des observations et des recommandations à l'occasion de l'examen de la gestion des collectivités (article L.211-8 du CJF). Lorsque ces difficultés conduisent à ne plus pouvoir honorer les créanciers, l'article L 1612-15 du CGCT permet à ces derniers de saisir la chambre pour permettre l'inscription au budget d'une dépense, si elle est obligatoire.*

*C'est ainsi que depuis 2006, de multiples procédures ont été mises en œuvre par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon concernant la ville de Pont-Saint-Esprit, commune du Gard de 9523 habitants au recensement de 1999 dont le budget 2008 atteint 25 M€ environ: quinze saisines au titre du contrôle budgétaire entre décembre 2006 et septembre 2008, un examen de la gestion sur la période 1999/2005.*

*Les travaux de la CRC ont permis de révéler la situation financière très dégradée de cette commune qui ne pourra être redressée que sur plusieurs années ; ce cas fait aussi apparaître les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme de celles relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires.*

---

## **I - Les difficultés de mise en œuvre des procédures de redressement en cas de situation financière structurellement dégradée**

Malgré une présentation apparemment équilibrée, les budgets successifs de la commune de Pont-Saint-Esprit ont été votés en déséquilibre réel depuis 2006, comme l'a constaté la CRC à l'occasion de plusieurs saisines budgétaires. Les causes de ces difficultés sont structurelles, la commune ne disposant pas des ressources suffisantes pour faire face à des dépenses supérieures à la moyenne de sa strate démographique. En 2008, le déficit cumulé représente ainsi près d'un an de ressources fiscales et ne pourra être résorbé que sur plusieurs années.

### **A - L'appréciation de l'équilibre réel**

Saisie pour la première fois le 7 décembre 2006 par le préfet du Gard du budget primitif 2006 et de ses deux décisions modificatives (DM), la chambre a considéré que les dépenses et les recettes du budget de la commune n'avaient pas été évaluées de façon sincère et que celui-ci n'avait pas été voté en équilibre réel au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En effet, les évaluations du remboursement de la dette et de la recette d'emprunt reposaient sur l'hypothèse d'un accord global avec un établissement financeur prévoyant la mise en place d'un financement à hauteur de 3 M€ Alors que l'état de la dette de la collectivité faisait apparaître un capital à rembourser de 1 808 858 € et des intérêts de 764 772 €, le budget 2006 après adoption de la DM2 mentionnait les sommes respectives de 964 529 € et 287 190 €. Dès lors que l'emprunt prévu n'a pas été conclu, le budget 2006 tel que rectifié par la DM2 était à la fois insincère et en déséquilibre.

Ceci a été confirmé à la fin de l'exercice, le budget une fois exécuté : l'examen du compte administratif pour 2006 transmis par le préfet le 10 août 2007 en application de l'article L. 1612-14 du CGCT a

conduit la chambre à constater que l'état des restes à réaliser à la fin de 2006 ne reflétait pas sincèrement la réalité, faute de justificatifs probants. Ceci laisse à penser que la chambre aurait dû aussi être saisie préalablement du budget primitif 2007, en déséquilibre faute d'avoir repris les résultats négatifs de l'exercice antérieur.

Le budget primitif 2008 de la commune ayant été transmis par le préfet du Gard en application de l'article L.1612-14 du CGCT (conséquence du déficit du compte administratif 2006), la chambre a été amenée dans son avis du 26 juin 2008 à constater, outre l'insuffisance des mesures de redressement prises par la commune, l'insincérité du budget primitif pour 2008 et son absence d'équilibre réel. En effet, ce dernier a été voté sans reprise des résultats antérieurs et comportait des recettes non certaines (notamment une subvention exceptionnelle de l'Etat pour un montant de 910 262 € et des emprunts pour 1 350 000 €) tout en minorant certaines dépenses, comme les frais de personnel ou les transferts de charges de l'exercice 2007. La chambre a donc proposé au préfet des mesures de redressement comprenant une forte augmentation de la fiscalité et un plan d'économie en fonctionnement comme en investissement, laissant subsister un déséquilibre de plus de 7 M€

Dès le mois de septembre 2008, une décision modificative remettait en cause l'exécution de l'arrêté préfectoral pris conformément à l'avis de la chambre. Celle-ci n'a pu que constater, après avoir été à nouveau saisie par le préfet en application de l'article L.1612-5 du CGCT, que le déséquilibre avait été porté de 7 à 13 M€ du fait de nouvelles dépenses et du refus d'appliquer l'augmentation des taux de fiscalité fixés par l'arrêté préfectoral. De plus une recette d'emprunt de 5 M€ était inscrite sans justification de l'engagement des prêteurs, d'autant plus hypothétique qu'un protocole signé par la commune avec ses banquiers en mai 2007 n'est plus respecté depuis 2008.

La situation actuelle résulte ainsi d'une accumulation de trois années de déficits budgétaires, aggravés par l'absence de mesures suffisantes de redressement, faute notamment d'une transmission par le préfet du budget primitif pour 2007, dont l'équilibre n'était qu'apparent. La difficulté essentielle pour apprécier l'équilibre dans le cadre du contrôle budgétaire tient à l'évaluation des restes à réaliser et à la valorisation des engagements pris par la collectivité. L'appréciation de la sincérité budgétaire et la justification des restes à réaliser sont d'ailleurs considérées comme des enjeux essentiels dans la mise en œuvre des contrôles effectués par les services des préfectures, comme le rappellent les rapports annuels successifs de la DGCL sur le contrôle budgétaire. L'absence de justification de certaines recettes, la minoration des charges, le rattachement erroné à l'exercice sont autant d'éléments qui affectent la

sincérité budgétaire et qui rendent souvent difficile l'analyse de la situation réelle dans des délais de contrôle très contraints.

## **B - Les causes du déséquilibre**

Dans le cas de Pont-Saint-Esprit, les causes sont structurelles, les dépenses de la commune excédant sa capacité financière. Par ailleurs, les mesures de redressement ne sont pas intervenues à temps, ce qui a conduit sur plusieurs années à un déficit cumulé important.

### **1 - Des frais de fonctionnement importants**

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de 1999 à 2005, la chambre avait relevé une situation financière tendue se caractérisant par un endettement élevé, des ressources limitées, une capacité d'autofinancement nette négative, un fonds de roulement et une trésorerie insuffisants.

Une telle situation a notamment pour origine un niveau de dépenses de fonctionnement très supérieur à la moyenne des communes de la strate démographique à laquelle elle appartient. Au sein des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel ont une place importante. La ville est le premier employeur local avec 431 agents en 2005 et le taux d'administration locale (nombre d'agents territoriaux pour 1000 habitants) s'élève à 40,3 fin 2004 contre 20,3 pour les communes de moins de 10 000 habitants de la région.

Ainsi en 2005, 43 emplois de titulaires ont été créés et la part des non-titulaires est de près de 40 %, à comparer à une moyenne de 23 % dans les communes de cette catégorie dans la région. Par ailleurs, on note un relatif sous-encadrement de ces personnels, puisque le nombre d'agents de catégorie C est de plus de 90 % pour seulement cinq cadres A en 2005 (soit un taux de 1,16 contre 3,1 pour les communes de même catégorie).

Ceci se traduit par un niveau de charges de personnel supérieur à la moyenne, celles-ci représentant 56,8 % des dépenses de fonctionnement de la commune. La masse salariale a continué à s'accroître fortement entre 2004 et 2007 pour atteindre plus de 10,4 M€

## **2 - Un endettement élevé et une capacité d'autofinancement insuffisante**

Le rapport d'observations définitives de la chambre avait également relevé un endettement largement supérieur à la moyenne : 2 484 € par habitant en 2005, contre 816 € pour les communes de la même strate démographique et un ratio d'endettement (encours de la dette au 31/12 par rapport aux produits de fonctionnement) égal à 1,71 en 2005, la valeur pivot retenue par la direction générale de la comptabilité publique étant de 0,919. Par la suite, cet endettement s'est stabilisé, la commune ne bénéficiant pas de la confiance des banques, mais il reste très élevé (2 359 €par habitant en 2008).

Les produits de fonctionnement étaient inférieurs aux charges en 2005, ce qui conduit à une capacité d'autofinancement négative de 731 000 € le fonds de roulement étant très inférieur à la moyenne des communes de la catégorie (5 €par habitant contre 143 €pour les communes de la strate).

En 2006 et 2007, les résultats sont fortement déficitaires (3 251 000 € en 2006, 3 654 308 € en 2007) et la capacité d'autofinancement se dégrade fortement. Quant au déficit attendu pour 2008, il a été évalué à plus de 10,5 M€

Cette situation tient d'abord à une insuffisance structurelle des recettes fiscales : le potentiel fiscal de la commune est inférieur à la moyenne de la strate (439 €par habitant contre 669 €) et la population de la commune est peu favorisée, 55 % des foyers fiscaux n'étant pas imposables sur le revenu en 2005. Par ailleurs, la part des dotations de l'Etat diminue, ce qui constitue un autre point faible, limitant les marges de manœuvre de la commune.

## **3 - Un recours extensif aux travaux en régie**

Sur la période 2002-2005 ayant fait l'objet d'un examen de gestion par la chambre, la commune de Pont-Saint-Esprit a comptabilisé des montants importants de travaux « en régie » c'est-à-dire effectués directement par les services communaux. La part de ces travaux en régie dans les dépenses d'investissement représente en effet de 52 à 84 % du total selon les années, ce qui est inhabituel.

La comptabilisation de ces travaux repose sur la valorisation de la main d'œuvre communale employée et celle des fournitures utilisées. A Pont-Saint-Esprit, c'est la première composante qui l'emporte largement (de 72 à 97 % selon les années) alors même qu'il est très difficile d'en vérifier le mode de calcul, car contrairement aux fournitures qui font



l'objet de facturations détaillées, la main d'œuvre est valorisée à partir des estimations des services de la collectivité.

Or l'intérêt financier pour la commune d'une comptabilisation à un haut niveau de travaux en régie, correspondant au cas présent pour l'essentiel à des dépenses de personnel, est d'accroître par un mouvement d'ordre comptable la capacité d'autofinancement de la collectivité. En effet, leur contrepartie constitue un produit de fonctionnement, bien qu'il ne s'agisse pas d'une recette réelle. Ceci permet indirectement de favoriser le financement par l'emprunt en apportant une capacité de remboursement supplémentaire. Incidemment, il s'agit aussi d'un moyen de financer les dépenses de personnel par l'emprunt.

De 2002 à 2004, ces travaux représentaient à Pont-Saint-Esprit plus de 1,5 M€ annuels, soit plus de 10 % en moyenne des recettes de fonctionnement. Ils retombent à 621 250 € soit 4 % des recettes de fonctionnement en 2005, année où les dépenses d'investissement chutent et où l'autofinancement brut devient négatif mais restent prévus à hauteur de 650 000 € au budget voté initialement pour 2008, sans aucune programmation de travaux correspondante, ce qui confirme le caractère fictif de ce type de recette.

Si la technique comptable des travaux en régie est parfaitement régulière, il n'en demeure pas moins qu'un niveau relativement important et difficilement contrôlable de ce type de travaux a des effets non négligeables sur la présentation de la situation financière de la commune ainsi que sur l'interprétation de l'équilibre budgétaire puisqu'il majore artificiellement l'autofinancement.

### **C - Un déficit cumulé qui rend nécessaire un plan de redressement sur plusieurs années**

Comme indiqué, le budget 2006 n'a pas été voté en équilibre réel et son exécution a révélé un important déficit : dans son avis du 20 novembre 2007, la chambre régionale des comptes a constaté que le déficit représentait 3 251 023 € soit 18,4 % des recettes de fonctionnement.

A la fin de l'exercice 2007, le déficit cumulé (hors restes à réaliser) a été porté à 3 654 308 €

Compte tenu du niveau de déficit atteint par rapport aux ressources de la commune, la chambre lui a proposé dans son avis sur le compte administratif 2006 d'adopter un plan de redressement sur quatre années (2008-2011) pour revenir à l'équilibre budgétaire. Ce plan comportait des économies en matière de fonctionnement concernant plusieurs chapitres budgétaires : achats, services extérieurs, charges de personnel et autres charges de gestion courante. Il invitait la commune à ne pas augmenter

l'endettement en limitant au minimum les investissements et à envisager une action sur les taux d'imposition en cas d'aggravation des déficits. La chambre a recommandé aussi à la commune de se doter des outils de suivi budgétaire lui permettant de connaître à tout moment, conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT, la situation de ses engagements.

Dans son avis sur le budget primitif 2008, la CRC a été amenée à constater un déséquilibre de 7 044 428 €, nécessitant une poursuite du plan pluriannuel de redressement sur la période 2008 / 2012.

La mise en œuvre d'un tel plan devait impliquer un engagement fort de la commune sur plusieurs années : sans être juridiquement sous tutelle financière puisqu'elle retrouve ses pouvoirs budgétaires après l'intervention de la juridiction financière, il faut en effet rappeler que l'article L 1612-14 du CGCT prévoit que ses budgets successifs seront transmis par le préfet à la CRC qui appréciera si les mesures de redressement prises par la collectivité sont suffisantes. Or comme il a déjà été indiqué, dans le cas de Pont-Saint-Esprit, la réalisation de plan a été rapidement compromise par une nouvelle délibération budgétaire prise le 4 septembre 2008 qui remettait profondément en cause les dispositions de l'arrêté préfectoral de règlement du budget. C'est pourquoi, la chambre régionale des comptes a dû confirmer ses propositions de diminution des dépenses et d'augmentation de la fiscalité, sans pour autant pouvoir résorber le déséquilibre évalué à 10,5 M€ en 2008 (représentant plus de 50 % des recettes de fonctionnement de la commune), ce qui reportait à 2015 l'échéance du plan de redressement en vue d'un possible retour à l'équilibre.

## **II - Les limites de la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires**

La situation financière de la commune a conduit à des retards importants de paiement de dépenses exigibles.

La chambre régionale des comptes a ainsi été saisie de demandes émanant notamment de l'URSSAF du Gard, d'EDF, de la Caisse d'Epargne et d'un syndicat intercommunal en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités locales. Ce texte permet à la chambre, saisie par un créancier, de constater le caractère obligatoire d'une dépense, de mettre en demeure, le cas échéant, la collectivité de l'inscrire a son budget, le préfet pouvant, en cas de refus de la collectivité, prendre un arrêté d'inscription d'office. Toutefois, cette procédure ne permet pas de garantir que les créanciers seront payés car la trésorerie de la collectivité doit également s'avérer suffisante.

## **A - Les dépenses impayées**

### **1 - Les cotisations sociales dues à l'URSSAF**

Le 8 décembre 2006, l'URSSAF du Gard a saisi la CRC sur le fondement de l'article L. 1612-15 du CGCT en vue de l'inscription d'une dépense de 404 374 € au budget 2006 correspondant à des cotisations sociales non recouvrées. Après s'être désisté, le directeur de l'URSSAF a saisi à nouveau la chambre pour l'inscription d'une somme de 1 182 307 € au budget 2007. Après prise en compte de règlements intervenus entre-temps et en excluant les sommes ayant fait l'objet de condamnations par le tribunal des affaires de sécurité sociale, une mise en demeure d'inscrire une somme de 287 531 € a finalement été notifiée à la commune. En l'absence de suite donnée, le préfet a inscrit d'office cette même somme au budget 2007 par un arrêté du 22 octobre 2007.

Le 23 janvier 2008, puis le 15 juillet, deux nouvelles demandes d'inscription d'office portant sur les sommes de 519 257 et 561 547 € ont été adressées à la juridiction. Celle-ci n'a pu que constater dans ses avis des 21 février et 22 août 2008 que ces dépenses obligatoires étaient inscrites respectivement aux budgets de 2007 et 2008 et qu'elles avaient même fait l'objet de mandats, non honorés cependant par la commune, faute de trésorerie suffisante.

En mai 2008, le total des sommes réclamées par l'URSSAF et non honorées par la commune s'élevait à 1 953 430 € avec les majorations de retard.

### **2 - Les factures d'électricité**

Le 13 février 2008, la juridiction était saisie d'une demande d'inscription d'office d'une somme de 247 539 € correspondant à des factures d'électricité impayées pour l'année 2007 et janvier 2008.

La chambre a constaté dans un avis du 28 mars 2008 le caractère obligatoire de la dépense. Les sommes dues au titre de 2007, soit 187 579 €, avaient, comme dans le cas précédent, fait l'objet de mandats sans pouvoir être réglées. Pour ce qui concerne les factures émises en février et mars 2008 (pour un total supplémentaire de 50 973 €), la chambre a demandé dans un second avis du 6 mai 2008 l'inscription des crédits au budget de la commune, sans pouvoir appliquer la procédure d'inscription d'office, le budget n'étant pas encore adopté à la date de l'avis.

### **3 - Le remboursement d'un emprunt**

Le 6 août 2008, le préfet a saisi à nouveau la juridiction pour l'inscription d'une dépense obligatoire au bénéfice de la Caisse d'Epargne de Languedoc-Roussillon. La demande portait non seulement sur le remboursement de l'annuité 2008, mais aussi sur le remboursement du capital restant dû, augmenté des intérêts de retard (pour un montant total de 3 620 334 €). Une nouvelle fois, la chambre a constaté que l'annuité était bien prévue au budget pour 225 594 € mais restait non mandatée, tandis que le remboursement anticipé de la totalité de l'emprunt, non prévu quant à lui au budget, devait faire l'objet d'une inscription d'office pour 3 361 120 € comme les intérêts de retard pour 33 619 €

Cette nouvelle inscription a eu pour effet d'augmenter le déséquilibre du budget pour 2008 qui passait ainsi de 7 044 428 € à 10 439 167 €

### **4 - Les participations de la commune à un syndicat intercommunal**

Le 9 septembre 2008, la juridiction était saisie d'une demande d'inscription d'office de 499 828 € correspondant à des participations de la commune de Pont Saint Esprit au syndicat intercommunal de traitement des déchets et ordures ménagères (SITDOM) de Bagnols-sur-Cèze et Pont Saint-Esprit, pour les années 2006 à 2008.

La chambre a constaté dans un avis du 2 octobre 2008 le caractère obligatoire de la dépense et l'inscription des crédits nécessaires au budget de la commune. Une partie de la somme due ayant été mandatée mais non réglée, la chambre ne pouvait qu'inviter l'ordonnateur à mandater le solde, la trésorerie de la commune étant, comme dans les cas précédents, notoirement insuffisante pour assurer le paiement des 499 828 € réclamés par le SITDOM.

Cette dernière procédure a révélé que la situation financière de la commune de Pont Saint-Esprit pouvait également affecter celle du syndicat intercommunal, les participations impayées représentant plus de 17% de ses recettes de fonctionnement.

## **B - Les limites de l'intervention des juridictions financières**

Dans le cas d'une situation financière très dégradée telle que celle de Pont-Saint-Esprit, l'exercice par la chambre de ses compétences en matière d'inscription d'office de dépenses obligatoires s'est avéré peu opérant pour permettre le paiement des créanciers, dès lors que la commune avait non seulement inscrit les crédits nécessaires, mais parfois aussi procédé aux mandatements, ceux-ci ne pouvant malgré tout être honorés, faute de trésorerie disponible. Ainsi, le montant total des mandats émis de 2005 à 2008 et non acquittés s'élevait au 30 mai 2008, en l'état des informations transmises à la chambre, à 9 196 126 €. Cette somme comprenait notamment des charges sociales impayées (4 421 953 €), des factures EDF (pour 88 940 €), des contributions au SDIS du Gard (955 007 €) et une dette envers l'hôpital local de 156 620 €. Les échéances d'emprunt ne sont quant à elles plus honorées depuis octobre 2007. Si l'on y ajoute les dépenses engagées et non mandatées au 30 mai 2008 ainsi que les annuités dues, l'impasse de trésorerie atteignait 14,119 M€, chiffre à rapprocher des recettes de fonctionnement de la commune qui s'élevaient à un peu plus de 15 M€ en 2007.

Enfin, il faut relever que malgré l'obligation d'informer l'assemblée délibérante des avis formulés par la chambre régionale des comptes qui résulte de l'article L.1612-19 du CGCT, le conseil municipal de Pont-Saint-Esprit n'a pas été régulièrement informé de ces différentes procédures qui révèlent une situation financière extrêmement tendue.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Le redressement des finances de la commune de Pont-Saint-Esprit prendra plusieurs années et la commune devra réduire de manière drastique ses dépenses et trouver dans l'immédiat les ressources de trésorerie lui permettant d'assurer le paiement de ses créanciers.*

*La gravité de cette situation illustre le fait que les procédures de contrôle budgétaire s'avèrent peu opérantes lorsque les déséquilibres ne sont pas détectés à temps et que les interventions des CRTC s'exercent sans réelle volonté de redressement de la part des collectivités concernées.*

*Sans aller jusqu'à rétablir une tutelle a priori, il conviendrait de renforcer à la fois la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier lorsque celles-ci s'avèrent longues et complexes, en préconisant les mesures suivantes :*

*1- mieux détecter en amont les difficultés financières des collectivités en veillant à l'amélioration de la qualité comptable, à une meilleure information des services chargés du contrôle budgétaire, au perfectionnement du réseau d'alerte existant par des liaisons renforcées entre préfecture et trésorerie générale ;*

*2- mieux assurer l'exécution des plans de redressement en cas de déficit cumulé important ;*

*Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L.1612.14 du CGCT, les dispositions suivantes pourraient être ainsi prévues :*

*- la transmission automatique de l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée du plan (et pas seulement celle des budgets primitifs suivants) ;*

*- la publication obligatoire des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal ;*

*3- envisager la possibilité d'engager la responsabilité propre 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.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*L'insertion de la Cour des comptes sur « Les limites des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales : le cas de la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) » appelle de ma part les observations suivantes.*

*Suite aux multiples interventions de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon depuis 2006 concernant la commune de Pont-Saint-Esprit (Gard) pour le redressement de sa situation financière, vous soulignez les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement budgétaire, d'une part, et celles relatives à l'inscription d'office des dépenses obligatoires, d'autre part.*

*Il est préconisé, pour y parvenir, une meilleure détection en amont des difficultés financières des collectivités, selon différentes modalités.*

**1 – Amélioration de la qualité comptable**

*Vous notez que le recours extensif aux travaux en régie définis dans le cadre réglementaire actuel a permis à la commune de Pont-Saint-Esprit d'accroître artificiellement son autofinancement. Ceci fausse la présentation de la situation financière ainsi que l'interprétation de l'équilibre budgétaire et conduit, au cas présent, au financement de dépenses de personnel par l'emprunt.*

*A ce jour, les dispositions des instructions budgétaires et comptables du secteur public local autorisent l'enregistrement de ces opérations au vu d'un simple certificat administratif de l'ordonnateur retraçant la liquidation du coût de production des travaux en régie (frais de personnel et fournitures). Pour répondre à votre préoccupation, lors de la prochaine mise à jour des instructions budgétaires et comptables, le suivi de ces opérations pourrait être amélioré notamment par l'exigence de pièces justificatives plus pertinentes à définir conjointement avec la direction générale des collectivités locales (décision de l'assemblée délibérante fixant une programmation annuelle de travaux par exemple). Un ratio mesurant l'impact de ces travaux dans l'autofinancement de la collectivité pourrait par ailleurs être utilisé par les services en charge du contrôle budgétaire.*

**2 – Meilleure information des services chargés du contrôle budgétaire**

*Outre l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui rend obligatoire la tenue de la comptabilité d'engagement, l'arrêté du 26 avril 1996 dispose qu'au 31 décembre de chaque exercice, il est établi un état des dépenses engagées non mandatées, après annulation des engagements devenus sans objet, qui donne lieu à un engagement provisionnel au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Cet état des dépenses engagées non mandatées est joint au compte administratif de l'exercice concerné.*

*Il précise également que dans le cadre des procédures<sup>115</sup> de saisine de la chambre régionale des comptes, les autorités chargées du contrôle budgétaire peuvent demander aux collectivités territoriales la production d'états des dépenses engagées arrêtés en cours d'exercice. Ainsi, le Préfet peut s'assurer de la sincérité du montant des restes à réaliser en section d'investissement et des engagements en section de fonctionnement (qui fondent le rattachement des charges et des produits à l'exercice).*

*Par ailleurs, pour mieux assurer l'exécution des plans de redressement en cas de déficit cumulé permanent, vous proposez dans le cadre de la mise en œuvre de l'article L. 1612-14 du CGCT, deux axes de réflexion :*

- la transmission automatique de l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée du plan.*

*L'article susvisé mentionne « lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement en cas d'un déficit avéré, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant » pour que celle-ci s'assure que la collectivité territoriale a pris les mesures suffisantes pour résorber le déficit.*

*Il paraît effectivement utile et nécessaire que la chambre régionale des comptes soit destinataire de l'ensemble des décisions modifiant l'équilibre du budget primitif dans le cas d'une collectivité ayant fait l'objet de mesures de redressement. Je demanderai à Madame le ministre de l'intérieur que les préfets reçoivent pour consigne d'agir en ce sens.*

- la publication obligatoire des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal.*

*Cette proposition relève de la compétence de la direction générale des collectivités locales et n'appelle pas d'observations de ma part.*

*En revanche, je ne partage pas les conclusions et recommandations relatives au réseau d'alerte. Vous soulignez en effet qu'il convient de perfectionner le réseau d'alerte existant par des liaisons renforcées entre préfecture et trésorerie générale. Or, ce réseau est géré conjointement et en temps réel par les services de la direction générale des finances publiques et les services préfectoraux.*

---

*115) Articles L. 1612-2, L. 1612-5, L. 1612-9, L.1612-14, L. 1612-15, L. 1612-16 et L. 1612-8 du CGCT.*



*Dans le cas de Pont-Saint-Esprit, je vous précise que la commune était bien inscrite en réseau d'alerte depuis plus de trois années consécutives et que la gravité de sa situation financière était donc bien connue des services de l'Etat. Ainsi, le Préfet et le TPG ont, à plusieurs reprises, fait le nécessaire (rencontres avec le Maire ou ses collaborateurs notamment) pour appeler l'attention du maire et lui demander de prendre des mesures de correction dans la limite des textes applicables.*

*La saisine de la juridiction financière par le Préfet n'a été possible qu'en 2006 lorsque la commune a présenté une décision modificatrice mettant le budget en déséquilibre.*

*Au cas présent, vous constatez que la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires ne garantit pas le paiement des créanciers faute d'une trésorerie suffisante.*

*Cette situation résulte au cas particulier de budgets successifs arrêtés en déséquilibre qui maintiennent un déficit structurel de trésorerie.*

*Dès lors que les chambres régionales et territoriales des comptes constatent la nécessité de mise en œuvre d'un plan de redressement sur plusieurs années, il conviendrait d'envisager effectivement un suivi de ce plan afin que les mesures de restriction budgétaire adéquates et les financements nécessaires au rétablissement des équilibres financiers puissent être arrêtés et effectivement mis en œuvre, le recours à la fiscalité ne pouvant pas à lui seul résoudre les déficits de grande ampleur.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE DE PONT SAINT-ESPRIT**

*Pont-Saint-Esprit est une petite ville de 10 000 habitants, chef-lieu du canton, situé au sein du bassin d'emploi du Gard Rhodanien.*

*Pont-Saint-Esprit assure depuis de nombreuses années des charges de centralité importantes.*

*Le taux de chômage y est nettement supérieur à la moyenne nationale. Le taux d'activité féminin n'est que de 59%, alors que la moyenne nationale est de 75%. Le nombre de familles monoparentales est significatif d'une situation sociale dégradée. 37% des allocataires CAF se trouvent sous le seuil des bas revenus contre seulement 13% au niveau national. Le nombre élevé de bénéficiaires des minima sociaux souligne les grandes difficultés sociales rencontrées sur le territoire.*

*La mairie de Pont-Saint-Esprit du fait de ce contexte a mené une politique volontariste en créant de nombreux services publics de proximité. Pont-Saint-Esprit est perçue aujourd'hui comme une petite ville tranquille, joyeuse et solidaire. C'est une ville qui peut se targuer d'avoir une âme. Les résultats objectifs de ce volontarisme politique sont manifestes :*

- Depuis 5 ans, l'une des plus fortes progressions des bases de taxe professionnelle du Gard (Ces recettes ne bénéficient qu'à la Communauté de Communes Rhône-Cèze-Languedoc).
- Un nombre record de constructions de logements dans le Gard Rhodanien.
- Un des plus faibles taux de la délinquance de voie publique de tout le sud de la France.
- Un budget consacré à la jeunesse qui, par enfant, constitue le double de la moyenne nationale.
- Une véritable politique d'aide aux aînés afin qu'ils restent intégrés à la vie de notre ville.

Tous ces résultats ont été obtenus sans l'aide du Département et de la Région. Les politiques volontaristes ont nécessité le recrutement d'un grand nombre d'agents.

La masse salariale de la collectivité a donc atteint un seuil incompatible avec les règles de l'équilibre budgétaire. Les banques, sous l'impulsion de la Caisse d'Epargne, ont arrêté de prêter à la commune depuis 2006. En outre, la mairie a vu une de ses recettes principales (fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle) chuter d'un million d'euros en 2 ans. Un plan de redressement vient d'être imposé à la mairie sans concertation.

Il se traduit par 147 non reconductions de contrat. A l'échelle de notre petite ville cela constitue un véritable drame social. En outre, ce plan nous impose de financer totalement par l'impôt le déficit de fonctionnement (ce qui est normal), mais aussi le déficit d'investissement (5,5 millions d'euros).

Or, ce déficit devrait être financé pour partie par l'emprunt.

Le stock de dettes de Pont-Saint-Esprit est important mais son remboursement annuel ne pèse qu'à hauteur de 15% sur les recettes réelles de fonctionnement.

Les propositions de la Chambre régionale des Comptes Languedoc Roussillon faites à Monsieur le Préfet du Gard, reposent en partie sur des erreurs comptables et de graves erreurs de droit.

En effet, celles-ci aboutissaient à supprimer des inscriptions budgétaires permettant le paiement de dépenses obligatoires (participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association, paiement de salaires de titulaires...).

Nous avons saisi par courrier le Président de la Chambre Régionales des Comptes pour l'informer.

*Ce dernier s'est contenté dans sa réponse de faire peser la correction de ces énormités sur le Préfet. Certaines assertions du rapport reposent sur ces erreurs. Un tel comportement constitue d'ailleurs plus une faute qu'une erreur.*

*Nous contestons fermement que la décision modificative de septembre 2008 remettait en cause l'exécution de l'arrêté préfectoral pris conformément à l'avis de la Chambre.*

*Cette décision modificative n'avait pas pour objet l'ouverture de nouveaux crédits qui alourdiraient le déficit. Cette délibération avait en réalité un double objet :*

- *Corriger les erreurs comptables et les erreurs de droit,*
- *Prévoir l'inscription d'une recette d'emprunt dans le cadre des négociations en cours avec les établissements financiers.*

*Nous contestons tout aussi fortement l'idée, que tente de faire passer la Chambre Régionale des Comptes, de l'absence de réelle volonté de redressement de la commune de Pont-Saint-Esprit.*

*Cette assertion est d'ailleurs scandaleuse.*

*Elle est la preuve du choix délibéré du magistrat d'étudier la situation de Pont-Saint-Esprit avec un a priori moral.*

*Le Plan pluriannuel (5 ou 7 ans selon les hypothèses) de résorption du déficit cumulé présenté par la Commune n'a jamais été étudié par la Chambre ou par le Préfet.*

*Le comble de l'aberration des mesures préconisées par la Chambre est atteint dans son dernier avis en date du 17 novembre 2008. En effet, pour résorber un déficit estimé par la Chambre elle-même à un peu moins de 18 millions d'euros, celle-ci propose de prélever sur 7 ans 33,6 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires !*

*La procédure budgétaire initiée depuis Mai 2008 démontre à l'évidence qu'une institution chargée de préconiser des mesures correctrices d'une situation financière dégradée aboutit à des erreurs, pour ne pas écrire des fautes au moins aussi importantes que celles destinées à être corrigées.*

*« Le cas de Pont-Saint-Esprit » n'atteste pas « des limites des procédures de contrôle budgétaire mises en œuvre par les CRC » dans le sens où la Chambre l'entend !*

---

# **La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime « Dieppe-Newhaven »**

---

## **PRESENTATION**

---

*Le département de la Seine-Maritime exploite depuis 2001 la ligne maritime Dieppe-Newhaven au travers d'un établissement public, le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT), dont il détient l'essentiel des participations. Il s'est également porté acquéreur des infrastructures portuaires de Newhaven, par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte dont il détient 80% des parts, estimant que la propriété du port britannique était indispensable à la maîtrise de l'activité de transport et à son développement.*

*L'examen de la gestion du département de la Seine-Maritime, conduit par la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, en 2001<sup>116</sup>, alors que l'opération était dans sa phase démarrage, avait permis de mettre en évidence les faiblesses du montage juridique et la fragilité des perspectives d'exploitation, alors qu'il apparaissait que le département assumait l'essentiel des risques juridiques et financiers.*

*En 2007 et 2008, l'examen de la gestion du SMPAT<sup>117</sup> a permis à la chambre régionale des comptes de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de cette opération en tout point originale et exceptionnelle.*

---

---

116) Rapport public annuel 2002 : «Une opération de coopération décentralisée : la relance de la ligne maritime Dieppe-Newhaven ».

117) Ainsi qu'un contrôle, en voie d'achèvement, de la société d'économie mixte propriétaire du port de Newhaven.

## I - L'implication risquée du département de la Seine-Maritime

Le département de la Seine-Maritime a décidé d'exploiter la ligne de transport maritime entre les villes de Dieppe et de Newhaven, en Grande-Bretagne, qu'une compagnie privée avait assurée jusqu'en 1999, et dont il jugeait le maintien vital pour l'économie dieppoise.

Deux instruments étaient créés dès 2001 pour réaliser cet objectif :

- un syndicat mixte, le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche (SMPAT), associant plusieurs collectivités territoriales et divers établissements publics, mais dont le département de la Seine-Maritime détenait à lui seul près de 97% des participations,
- ainsi qu'une société d'économie mixte, dont le syndicat mixte détient 79,99% du capital, la société d'économie mixte locale transmanche (SMLT). Celle-ci a exclusivement servi au portage des parts de la société de droit anglais « Newhaven Port Properties » (NPP Ltd), qui possède les infrastructures portuaires de Newhaven, et dont l'acquisition, soit 3,425 M€, a été financée sur fonds publics provenant du département.

La maîtrise des infrastructures portuaires du terminal anglais était présentée comme le gage d'une exploitation satisfaisante de la ligne rebaptisée, pour l'occasion, « Transmanche Ferries ».

Dans son rapport public annuel de 2002, de manière très précoce, la Cour avait souligné les risques qu'une telle entreprise faisait courir au département : risques juridiques en raison, principalement, des incertitudes qui pesaient avant 2003 sur le bien fondé d'une intervention publique de cette importance dans le champ concurrentiel ; risques économiques, surtout, du fait que l'équilibre financier de « Transmanche Ferries » ne pourrait pas être atteint sans une augmentation des recettes d'exploitation de la ligne très supérieure aux prévisions de départ.

La Cour critiquait, en outre, la méconnaissance systématique des principes de la coopération décentralisée, derrière laquelle s'abritait pourtant l'intervention du département de la Seine-Maritime, et dont la plupart des dispositions (décret en Conseil d'Etat, convention précise entre collectivités, limitation à 50% des participations que des collectivités françaises peuvent détenir dans le capital d'une société étrangère), n'avaient pas été respectées.

Les vérifications, auxquelles la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a procédé en 2007 et en 2008, ont révélé les difficultés de toute nature, rencontrées par la collectivité dans la gestion d'une activité commerciale qu'elle ne maîtrisait pas.

L'exposition du département est à la mesure de sa très forte implication dans les différents supports de l'opération. Crédité depuis l'origine de 97% des participations dans le SMPAT, dont il a décidé par ailleurs de garantir les acquisitions de navire, il a dû prendre acte du retrait, en 2005 puis 2007, de trois partenaires publics, dont le département de la Somme.

Non seulement l'exploitation du lien maritime transmanche repose sur un dispositif juridique « hétérodoxe » et fragile, mais elle est constamment déficitaire. Emaillée de surcroît d'actes de gestion aux conséquences économiques fâcheuses, elle ne se poursuit qu'au prix d'un soutien financier public important, malgré le choix fait en 2007, d'un mode de gestion délégué au profit d'un opérateur privé. L'enchevêtrement des participations l'engage, en outre, à concurrence de 78 % dans le capital de la société britannique NPP, dont le paiement des dettes se trouve aussi garanti.

## **II - Un dispositif juridique « hétérodoxe » facteur de fragilité**

### **A - L'alibi de la coopération décentralisée**

L'acquisition du port de Newhaven, et plus généralement la relance de l'activité transmanche, ont été présentées comme des opérations relevant de la coopération décentralisée, sans correspondre véritablement à la définition d'un partenariat équilibré entre collectivités publiques transfrontalières.

Certes, le code général des collectivités territoriales ne définit pas a priori le contenu des opérations de coopération qu'elles doivent mener dans le respect des accords internationaux (art. L. 1115-1). Toutefois, le législateur a exigé qu'elles relèvent d'un cadre précis. Les collectivités françaises et étrangères doivent s'engager réciproquement sur la durée, les modalités de financement et de contrôle d'une action menée en commun. Or, ni la convention de coopération signée le 22 juin 2000 par le département avec deux autorités locales britanniques, de portée très générale, ni le « protocole de coopération et d'alliance » établi entre la société d'économie mixte SMLT et un groupement de droit anglais

associant divers partenaires, demeuré depuis mars 2002 à l'état provisoire, ne correspondent à cette définition.

Quant à l'autorisation indispensable à la mise en œuvre de toute opération de coopération décentralisée, elle aurait dû relever d'un décret en Conseil d'Etat qui n'a jamais été sollicité.

Le dispositif retenu ne peut dissimuler que la société d'économie mixte locale de coopération transmanche qui à un objet très large (la promotion de l'activité transmanche), a été créée à l'initiative du département avec des fonds qu'il avait mis à la disposition du syndicat mixte. Jusqu'à aujourd'hui, son activité se limite au portage des parts en provenance d'une collectivité locale française dans la société anglaise qu'elle contrôle à 100 %. Négligeant les observations précédemment formulées par la chambre régionale des comptes et par la Cour des comptes, le département de la Seine-Maritime et le syndicat mixte (SMPAT) ont, par ailleurs, persisté à méconnaître les dispositions de l'article L.1112-4 du code général des collectivités territoriales qui limitent à 50 % le total des participations qu'une collectivité locale peut détenir dans le capital d'une personne morale de droit étranger.

En réalité, l'intervention directe du département de la Seine-Maritime dans l'exploitation d'une ligne internationale de transport maritime, par l'intermédiaire d'un établissement public (SMPAT) et d'une société d'économie mixte qu'il contrôle totalement, correspond assez peu aux critères habituels de la coopération transfrontalière. Conçue en dehors du cadre des compétences reconnues ordinairement par la loi aux départements, elle relève principalement de la volonté de soutenir une activité à caractère industriel et commercial susceptible de se révéler utile quelles qu'en soient les conséquences financières pour la collectivité publique.

A cette fragilité qui affecte le montage, depuis l'origine, s'ajoutent les conséquences financières d'une participation qui met la société d'économie mixte française, donc ses actionnaires publics, dans l'obligation d'honorer toutes les dettes de NPP, y compris celles nées de contentieux anciens sans rapport avec l'exploitation du lien transmanche.

## **B - Une exploitation entachée d'une irrégularité fondamentale**

Une délibération de politique générale a été adoptée par le conseil général de la Seine-Maritime, le 1<sup>er</sup> février 1999, afin d'autoriser son président « à prendre tous contacts et faire les acquisitions de bateaux pour préserver la ligne ». Mais ces dispositions prises à titre conservatoire ne répondent pas aux conditions habituelles de création d'un nouveau service public à caractère industriel et commercial. La gestion de la ligne a ensuite été confiée au syndicat mixte pour la promotion du lien transmanche dès sa création, sans la moindre décision formelle.

En pratique, le service de la ligne « Transmanche Ferries » a fait l'objet d'une création de facto, dès que le conseil d'administration du syndicat mixte a approuvé, en 2001, la location d'un premier bateau, le « Sardina Vera » et procédé, en 2002, à l'acquisition d'un second, le ferry « M/V Dieppe ».

Quant à l'acquisition du port de Newhaven, sur fonds majoritairement départementaux, elle n'a jamais fait l'objet d'une délibération du conseil général ou du conseil d'administration du syndicat mixte. Celui-ci a seulement statué sur la création d'une société d'économie mixte, dont il n'était pas précisé qu'elle allait acquérir un port britannique.

Ce défaut total de formalisme juridique lors du lancement de l'opération n'a jamais été corrigé. Il ne fait qu'aggraver le risque attaché à l'exercice des responsabilités d'opérateur et d'exploitant, qui sont susceptibles d'incomber directement au département ou à ses satellites. Le SMPAT a au demeurant exploité directement la ligne jusqu'en mars 2007 (date de son affermage), et le département assume pratiquement seul les conséquences financières du déficit d'exploitation accumulé depuis plus de sept ans.



### **III - Une exploitation constamment déficitaire**

#### **A - La faiblesse des recettes d'exploitation**

##### **1 - Une rentabilité hypothétique**

Alors que le projet initial prévoyait un excédent de près de 16 millions de francs en 2006 (2,44 M€) et que le SMPAT prétendait au statut de service public industriel et commercial, ayant vocation à l'autonomie financière dès la mise en service de la liaison maritime transmanche, l'exploitation s'est constamment soldée par un déficit annuel variant de 1,1 M€(en 2003) à 19,9 M€(en 2006).

Durant les premières années de fonctionnement de la ligne jusqu'en 2003, les recettes d'exploitation attendues ont été fortement surestimées : elles n'ont représenté que 34,4% des prévisions en 2001, 62,2% en 2002 et 59,8% en 2003.

Pour atteindre l'équilibre budgétaire, il a dû être fait appel annuellement aux dotations du département : ce dernier aura ainsi injecté, depuis l'origine jusqu'à la mise en œuvre de la délégation de service public en mars 2007, environ 125 M€ A la clôture de l'exercice 2007, le département a dû encore verser à la société délégataire une dotation de compensation importante.

A partir de l'exercice 2004, premier exercice véritablement significatif car les fonds propres d'origine ont été consommés, pour un euro de recette d'exploitation, le contribuable a dû verser 1,7 € en 2004, 1,31 € en 2005 et 0,97 € en 2006.

De même, si l'on se réfère à une étude de la chambre de commerce et d'industrie de Dieppe, pour obtenir 14,5 M€ de retombées économiques sur le bassin dieppois en 2004, hors prise en compte des emplois induits, le contribuable a dû verser 19,5 M€

Cette fragilité des recettes commerciales trouve d'abord son origine dans une activité, qui, bien qu'en évolution croissante, n'assure pas un équilibre économique à cette opération. En effet, cette ligne s'inscrit dans une zone de trafic où étaient recensées, à l'été 2005, 14 lignes concurrentes reliant le littoral français de Roscoff à Calais au littoral britannique sans compter le tunnel sous la Manche qui, à lui seul captait 65,5 % de l'ensemble de la clientèle à destination de la Grande-Bretagne, tous pays européens d'origine confondus.

Parmi ses concurrents français, en 2004, selon une étude de l'Université de Caen, le port de Dieppe se retrouvait, en termes de passagers, avant-dernier devant Boulogne-sur-Mer avec 355 577 voyageurs et, en termes de fret, antépénultième devant Boulogne-sur-Mer et Roscoff avec 1 374 104 tonnes. Ces résultats de trafic relativisent son importance économique.

## **2 - Une commercialisation déficiente et des tarifs inadaptés**

Les modes de commercialisation mis en œuvre ont aussi contribué à affaiblir les résultats. Il a été fait appel dans un premier temps au concours d'une entreprise privée, exploitante d'une ligne estivale concurrente, puis d'une société d'économie mixte locale ad hoc rapidement mise en liquidation.

Le déséquilibre récurrent, entre les charges et les produits, résulte aussi d'une grande insuffisance de bon nombre de recettes, attendues d'entreprises de transport, françaises ou étrangères, fragilisées par la situation économique. Le syndicat mixte a ainsi constaté une perte d'un montant global de 1,6 M€ sur les exercices 2004 à 2006.

La grille tarifaire adoptée par le conseil du syndicat mixte reposait sur un choix économique, contestable mais assumé, qui consistait à favoriser l'accroissement du chiffre d'affaires au détriment de la rentabilité. La faiblesse structurelle qui en résultait a été aggravée quand, au cours des années 2005 et 2006, certains tarifs encore plus avantageux pour la clientèle (passagers et fret) ont été appliqués. Pour les passagers, un tarif spécial pour un séjour de 3 journées a été expérimenté sans que le conseil syndical n'en soit informé a priori ; son coût pour l'établissement peut être estimé à 300 000 €. En ce qui concerne le fret, des rabais et des ristournes d'ampleur très variable ont été consentis au bénéfice de certains transporteurs, dans des conditions préjudiciables au syndicat mixte.

Alerté sur ce point, lors du contrôle de la chambre, le SMPAT a procédé à une régularisation de ses tarifs avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 2006.

La tarification mise en œuvre, sans grande cohérence, s'est avérée insuffisante et les prix pratiqués ont dû être multipliés par deux en 2007 afin de préparer le passage à une délégation de service public.

### **3 - La perception de produits annexes**

Pour rendre encore plus attractives les traversées, chacun des bateaux dispose de machines à sous, mises en service en dehors des eaux territoriales sous la surveillance de l'employé du bar. Ces machines à sous sont louées à une société britannique qui en assure la maintenance et perçoit 50 % des recettes. Or, les navires de « Transmanche Ferries », propriétés d'un établissement public local et battant pavillon français, n'ont pas la qualification juridique de navires de croisière qui seule aurait permis l'exploitation de jeux de hasard à bord. La délibération du 2 juin 2003 autorisant le président du SMPAT à signer la convention avec la société britannique prestataire avait cependant été soumise au contrôle de légalité. Enfin, il a été relevé qu'aucune fiscalité sur les produits des jeux n'avait été appliquée au SMPAT.

Par ailleurs, les bateaux n'ont pas disposé d'une gestion des marchandises adaptée pour l'avitaillement et l'approvisionnement des boutiques, ce qui a conduit au détriment de celles-ci, des ruptures de stocks voire à leur fermeture.

## **B - Des charges trop élevées**

### **1 - L'acquisition des navires : un investissement particulièrement onéreux**

Pour mener à bien l'exploitation, le SMPAT a aussi dû réaliser des investissements coûteux, indépendamment des frais de maintenance qu'il engageait par l'intermédiaire des deux sociétés filialisées sur le port de Newhaven constamment menacé d'ensablement.

#### *a) La première génération de navires*

Déjà locataire d'un premier navire dont il a été armateur, le syndicat mixte a procédé à l'acquisition d'un second bateau qui lui a été livré en 2002, le « M/V Dieppe », qui a coûté 14,75 M€ Cet investissement a été financé, pour partie, par 11,25 M€ de fonds propres et, pour le solde, par la contractualisation d'un emprunt de 3,5 M€ En 2003, le SMPAT a souhaité renégocier, auprès de l'établissement financier émetteur, cette dette, par la contractualisation d'un nouvel emprunt de 13 M € dont le solde, par rapport au rachat du capital restant dû de 2 M€, n'a pas été affecté et a donc servi à financer irrégulièrement des charges de fonctionnement.

Le « M/V Dieppe » a conservé, du 28 janvier 2002 au 24 février 2003, un pavillon des Bahamas. Des démarches ont ensuite été effectuées pour qu'il batte pavillon des terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ce qui lui fut refusé par le ministère des transports

La convention d'armement passée avec une société privée pour la gestion de ce navire le 25 février 2002 a été critiquée par la direction des affaires maritimes en mars 2003, qui a mis en cause la présence importante de marins d'origine étrangère en situation irrégulière. Le ministère de tutelle s'estimait dans l'impossibilité d'identifier 22 des 48 membres d'équipage. Au même moment, des problèmes de maintenance du navire sont d'ailleurs apparus, démontrant ainsi que le SMPAT ne parvenait pas à contrôler la qualité des prestations opérées par la société d'armement avec laquelle elle avait passé un contrat.

*b) La seconde génération de navires : une coûteuse opération de défiscalisation*

Le SMPAT a ensuite acquis en 2004 deux autres navires, dans le cadre d'une opération critiquable du fait du coût qui en résultera *in fine*, sinon par la complexité de son montage.

Cet achat a été effectué auprès de chantiers navals espagnols, par l'entremise d'une banque britannique, dans le cadre d'une opération très complexe de défiscalisation, réalisée au profit d'entreprises étrangères ayant des filiales sur le territoire ibérique.

Du point de vue de l'établissement public français, qui ne disposait plus de fonds propres suffisants, le montage financier associé, pour chaque navire, un contrat de crédit-bail, assorti d'une obligation d'acquisition et non d'une simple option d'achat, ainsi que les différents emprunts souscrits auprès de la banque anglaise.

A aucun moment, le syndicat mixte n'a eu connaissance de l'identité de la totalité des dix intervenants étrangers qui, par un jeu en cascade de crédits-baux, ont été financièrement intéressés à l'opération. En outre, le montage aura eu pour conséquence de doubler le prix défiscalisé des deux navires achetés. En effet, la procédure retenue avait pour objectif apparent de faire acquérir au prix de 42 M€ pièce, chacun des deux navires, dont le prix de vente hors défiscalisation, s'élève à 60 M€

Or, le syndicat mixte aura déboursé en définitive, lors du dénouement de l'opération:

- pour le « M/V Côte d'Albâtre » 101,6 M€ dont 54,9 M€ de frais financiers<sup>118</sup>,
- pour le « M/V Seven Sisters » 105,3 M€ dont 58,1 M€ de frais financiers.

Chaque navire aura ainsi respectivement coûté 2,18 fois et 2,23 fois son prix initial.

Face à la complexité d'un tel montage (plus de 60 instruments juridiques), le syndicat a dû recourir à l'expertise de cabinets spécialisés et acquitter en frais d'études et commissions un montant très onéreux de 1,7 M€. Cette opération pour le moins exceptionnelle n'a pu, au demeurant, être enregistrée comptablement que par l'artifice d'un recours à la notion de partenariat public-privé. Elle s'apparente en fait à une opération de location avec obligation d'achat dont les loyers, dépenses de fonctionnement, sont financés par un recours à un emprunt relais, qui constitue une recette d'investissement. Enfin, l'organisme prêteur, pourtant très fortement rémunéré (pour près de 113 M€) a souhaité se prémunir de tout risque en exigeant la caution à 100 % du département de la Seine-Maritime, caution qui lui a été accordée.

Ces navires, censés être acquis pour être immédiatement exploitables sur la ligne maritime, mais dont la capacité réelle s'est avérée inférieure de 15 % à celle exigée par le cahier des charges, ont dû faire l'objet *a posteriori* d'aménagements pour un montant supplémentaire de 2 M€ hors marché, auxquels s'est ajouté un investissement dans le port de Newhaven de 222 353 € afin de pouvoir les accueillir.

## 2 - Une gestion courante non maîtrisée

Après la cession du « M/V Dieppe » en 2006 et avec l'arrivée des deux nouveaux navires, il est apparu souhaitable aux responsables du syndicat mixte d'exploiter totalement la ligne, sans recours aux services d'un prestataire privé. Il s'agissait de maîtriser désormais seul l'ensemble des paramètres nécessaires à la gestion du service. Le SMPAT a donc procédé, en 2005 et 2006, au recrutement par contrat de 195 marins, par la voie contractuelle puisque les règles de la fonction publique territoriale ne prévoient pas de tels statuts. Si depuis mars 2007, l'entreprise délégataire de la ligne supporte bien la charge des rémunérations relatives

---

118) Les frais financiers recouvrent : les intérêts et les autres frais, dont les commissions. L'ensemble porte sur une vingtaine d'années.

à ces recrutements, celles-ci devront être réintégrées dans le budget de l'établissement public à l'issue de la convention de délégation.

Sous la pression sociale, la rémunération des agents du SMPAT a également connu des évolutions très favorables en faveur de ces derniers. Ainsi, les agents sédentaires rémunérés en dehors de toute référence à une grille indiciaire ont-ils bénéficié en 2007, avec effet rétroactif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, d'un supplément familial et d'une prime exceptionnelle, en dépit de l'interdiction faite aux agents rétribués sur un taux horaire ou à la vacation de bénéficier de cet avantage.

De même, par le jeu de financements en cascade au travers de la SEM propriétaire du port de Newhaven et de sa filiale NPP, le syndicat mixte a dû contribuer, en recourant à des fonds publics prélevés sur le contribuable local, au financement des retraites de salariés du secteur privé britanniques totalement étrangers à l'exploitation de la ligne, pour un montant de 678 761 £ (990 991 €), ceci afin d'apurer un contentieux ancien dont était grevée la société NPP.

Enfin, l'activité de la ligne a été contrariée par un nombre important d'accidents et d'incidents dont, sur la seule période 2001-2005, onze échouements, huit heurts, un début d'incendie et un abordage avec un autre navire. Certains ont généré des contentieux, voire le paiement d'amendes, tel un cas de pollution par hydrocarbure, dont un a conduit le SMPAT à régler une amende de 36 500 € aux autorités britanniques. L'ensemble de ces événements aura coûté au SMPAT en pertes d'exploitation, surprimes d'assurances, réparations et dédommagements divers, la somme globale de 6,6 M€ entre 2001 et 2007.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La Cour des comptes s'était inquiétée, dès 2002, des conséquences de la reprise de la ligne maritime Dieppe-Newhaven pour le département de la Seine-Maritime, acteur principal du dispositif, appelé à supporter seul « l'essentiel d'un éventuel déficit d'exploitation ». Cette crainte est devenue réalité et, par-delà les organismes qu'il a mis en place, le département assume seul les très lourdes conséquences financières d'une décision de gestion qu'il a prise sans analyse sérieuse préalable. Ainsi, le déficit cumulé d'exploitation atteignait, à la date du 31 décembre 2007, la somme de 128 M€.*

*Certes, des circonstances locales, tenant à la volonté de maintenir une activité maritime et portuaire dans la région dieppoise, fût-ce au prix fort, peuvent expliquer un choix, effectué dans la précipitation, à un moment où, de surcroît, l'état des finances du département semblait autoriser la réalisation d'investissements audacieux.*

*En l'absence de prévisions économiques reposant sur une analyse réaliste de la situation, mais surtout sans maîtrise réelle du savoir-faire nécessaire à l'exercice d'un métier nouveau pour lui, le département s'est lancé, pratiquement en solitaire, dans une activité commerciale à la rentabilité aléatoire, accompagnée d'un investissement hasardeux, et en grande partie irrégulier, dans un port étranger.*

*Les modifications continues du mode de gestion retenu, en régie directe mais avec achat des prestations d'armement avant 2006, puis en régie directe après recrutement direct de marins en 2006, en gestion déléguée à un fermier depuis 2007, traduisent les hésitations d'une collectivité territoriale qui subit, plus qu'elle ne maîtrise, les contraintes d'une activité commerciale spécifique à laquelle elle ne s'était pas préparée.*

*A court et moyen termes, aucune issue financièrement indolore pour les finances du syndicat mixte, donc du département, ne semble pouvoir être envisagée. L'exploitation de la ligne se poursuit, certes dans le cadre d'une gestion déléguée, mais dans un contexte toujours aussi fortement concurrentiel où le contribuable départemental est appelé régulièrement à compenser la faiblesse des recettes d'exploitation.*

*Cependant, un enseignement de portée plus générale peut être tiré de ces constatations.*

*En effet, aucun des mécanismes juridiques formels (autorisations préalables, exercice du contrôle de légalité etc.) qui entourent normalement la phase initiale d'une telle opération, n'a pu fonctionner correctement et ainsi donner l'alerte quand il en était encore temps. Pour ne prendre que l'exemple du contrôle de légalité et sans exagérer la portée d'une mission que le représentant de l'Etat exerce avec les seuls moyens des services déconcentrés, l'examen de conformité à la loi des décisions prises par les responsables locaux, au moment de lancer une opération complexe ou exceptionnelle, permet d'instaurer, au moment le plus opportun, un temps de réflexion susceptible de sécuriser juridiquement mais aussi d'améliorer le dispositif retenu par la collectivité.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE  
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*Dans son précédent rapport, en 2002, sur la gestion de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven, la Cour des comptes avait souligné les risques économiques pris par les Collectivités dans la conduite de ce projet ainsi que les risques juridiques tant nationaux que communautaires résultant des choix effectués pour l'exploitation de cette ligne.*

*Cette initiative, prise dans l'urgence suite au retrait de l'opérateur privé qui assurait cette desserte (il s'agissait de l'armateur britannique « P&O – Stena ») et en l'absence de tout autre opérateur intéressé, visait à soutenir l'économie de la région de Dieppe, ainsi fragilisée, ainsi que tous les emplois directs ou indirects liés à cette activité.*

*La ligne n'ayant pas atteint son équilibre économique dans les délais initialement prévus, le choix initial de l'investisseur avisé a été remis en question avec la création d'un service assorti d'obligations de service public et un appel d'offres européen afin de satisfaire aux règles communautaires sur les aides d'Etat. La délégation de service public a été conclue fin 2006 et confiée à Louis Dreyfus chargé d'exploiter cette ligne à partir de janvier 2007 pour une durée de 8 ans.*

*L'opération de reprise de la ligne Dieppe-Newhaven par le Conseil général du département de la Seine maritime s'est faite, ainsi que la Cour le souligne, dans le cadre d'une coopération décentralisée mal définie entre collectivités transfrontalières. Cette coopération a permis au département de fixer, dans le cadre d'une délégation de service public, des obligations de service comportant une grille tarifaire privilégiant l'accroissement du chiffre d'affaires au détriment de la rentabilité mais visant à rétablir et à développer dans des délais relativement brefs le trafic de la ligne délaissée par ses anciens utilisateurs.*

*Le relevé de constatations de la Cour, montrant les difficultés auxquelles s'est heurtée la Collectivité dans cette opération n'appelle pas d'observations particulières de ma part. Je souhaite toutefois apporter quelques remarques sur les points suivants :*

*- La Cour relève l'installation de machines à sous à bord des navires de Transmanche ferries. Il faut rappeler que celle-ci est interdite sur les navires battant pavillon français immatriculés au registre métropolitain-DOM. L'ouverture de casinos ne devrait être autorisée (un projet de décret est en cours d'élaboration) que pour les seuls navires immatriculés au registre international français (RIF), registre non autorisé sur les liaisons passagers intracommunautaires.*



- La Cour souligne un coût d'acquisition final des navires particulièrement élevé. Le prix d'acquisition final, voisin du double du prix des navires, n'est cependant pas exceptionnel compte tenu du fait que les navires représentent des investissements particulièrement lourds. Ils sont le plus souvent financés sur la base de crédits ou de leasing conclus sur des durées longues en rapport avec la durée moyenne d'exploitation d'un navire, qui est de l'ordre de 20 à 25 ans.

- La Haute juridiction rappelle par ailleurs les critiques de la direction des affaires maritimes (DAM) de mars 2003 relatives à une convention d'armement du navire « M/V Dieppe » entre le syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, agissant pour le compte du Conseil général, et une société privée, en raison de la situation irrégulière de marins de ce navire.

S'agissant d'un navire battant pavillon des Bahamas, il convient de rappeler que l'autorité du pavillon, l'Etat des Bahamas, est responsable de la bonne application, par les armateurs ayant des navires inscrits à son registre, des conventions internationales ratifiées.

La France a effectué des contrôles sur ce navire qui faisait régulièrement escale dans son port. Elle a ainsi constaté que la qualité des marins à bord ne correspondait pas avec les documents officiels mis à la disposition par l'armateur – y compris la liste des effectifs et leurs qualifications – et peut conclure que la situation de ce navire n'était pas conforme, les marins étrangers embarqués sur ce navire n'étant pas en situation régulière.

Il appartient à l'autorité du pavillon (l'Etat des Bahamas) de veiller à ce que les navires relevant de son registre appliquent les textes en vigueur.

En ce qui concerne enfin les divers incidents relevés entre 2001 et 2005, ils correspondent à la période d'exploitation de navires anciens et sont antérieurs à la mise en œuvre de la délégation de service public. Celle-ci est assurée depuis le mois de mars 2006 par Louis Dreyfus Armateurs, armateur exploitant par ailleurs une flotte constituée de navires, câbliers, de recherche, de transport de vracs et de navires mixtes fret passagers, notamment sur le Transmanche au départ du Havre. L'exploitation de navires neufs par un armement dont le professionnalisme est reconnu devrait limiter le risque de voir de tels incidents se reproduire.

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE MER ET  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Vous trouverez ci-après les éléments de réponse qu'appelle de ma part l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe Newhaven ».*

*Comme elle l'avait déjà fait dans son précédent rapport de 2002 sur « La gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe Newhaven », la Cour souligne les incertitudes, tant juridiques qu'économiques, qui pesaient sur l'intervention du Conseil général de la Seine Maritime dès l'origine du projet. Elle critique, en particulier, le défaut de formalisme juridique de l'ensemble de l'opération. Elle souligne notamment les incertitudes relatives à la légalité de cette intervention publique dans le champ concurrentiel ainsi que la méconnaissance des principes juridiques de la coopération décentralisée et du régime juridique de création des sociétés d'économie mixte locales. Enfin, la Cour dénonce les risques économiques et financiers pris par la collectivité du fait du déséquilibre financier récurrent de la ligne transmanche.*

*Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tant au niveau central qu'au niveau local, au cours de diverses réunions et à l'occasion de courriers d'observations, a appelé l'attention du département de la Seine-Maritime sur les risques divers auxquels il s'exposait, dans le cadre de ce projet.*

*Il estime pertinent d'évoquer quelques éléments complémentaires à l'appui de l'analyse produite par la Cour qu'il partage. Ces éléments ont déterminé l'intérêt local à agir de la collectivité.*

- **Concernant le contexte et la genèse de la réouverture de la ligne,** *il convient de rappeler que le Conseil général de la Seine-Maritime a fédéré autour de lui en 2000 les communes portuaires de la côte normande, Dieppe et Fécamp, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en exercice sur leur territoire ainsi que le département de la Somme.*

*A l'origine du projet, les collectivités publiques ont été confrontées à des difficultés importantes au moment de l'abandon de la ligne par le dernier opérateur privé.*

*Cette ligne, bien que d'un niveau d'activité modeste dans la totalité du trafic transmanche présentait néanmoins une activité économique jugée vitale pour le port de Dieppe et sa région.*

*Les efforts de tous les acteurs intéressés au dossier (Etat, collectivités, chambre de commerce) pour trouver un opérateur privé pour la liaison Transmanche sont restés vains. Une absence prolongée de liaison aurait inéluctablement conduit les sociétés de transport à réorienter leur trafic sur d'autres ports de façon définitive, y compris en déplaçant leur siège social. Devant cette carence, le mouvement, à peine ébauché, se devait de recevoir*

*une réponse rapide et adaptée pour éviter d'accroître encore plus les problèmes économiques de la ville de Dieppe et de sa région.*

*Face à la carence d'initiative privée et en l'absence d'une réelle concurrence entre opérateurs, les divers partenaires publics (départements de la Seine-Maritime et de la Somme, villes de Dieppe, du Tréport, de Fécamp, CCI de Dieppe...) directement intéressés à l'avenir de la région dieppoise et au-delà, ont donc décidé de prendre le risque eux-mêmes et ont créé un syndicat mixte à cet effet.*

*Le Conseil général de la Seine-Maritime a donc initié la constitution du Syndicat Mixte de Promotion de l'Activité Transmanche (SMPAT) afin de permettre le rétablissement de la ligne Transmanche, une fois que toutes les tentatives pour trouver un opérateur privé eurent échoué.*

*La relance de la ligne a fait l'objet de plusieurs débats au sein de l'assemblée départementale, notamment le 10 mai 2000, l'assemblée ayant délibéré à l'unanimité en faveur de la relance et de l'accord de coopération transfrontalière qui sera signé le 22 juin 2000.*

*Compte tenu de la difficulté d'établir un partenariat de coopération équilibré avec les collectivités locales britanniques et de mettre en œuvre des aménagements améliorant les accès au port de Newhaven, le Conseil général de la Seine-Maritime a souhaité se dégager des actifs acquis à Newhaven dès la fin 2003. Néanmoins, les négociations sur la revente du port de Newhaven n'ont pas encore abouti.*

*• Concernant les difficultés d'équilibrer l'exploitation et l'acquisition de nouveaux ferries.*

*Compte tenu des retombées économiques de la liaison transmanche, le département de la Seine Maritime et les autres collectivités partenaires ont souhaité poursuivre leur action, en tenant compte des enseignements tirés de la période d'exploitation de la ligne entre 2001 - 2004 :*

- le coût du service est maintenant connu par la collectivité,*
- la ligne Dieppe-Newhaven ne peut fonctionner sans compensation, compte tenu du coût des contraintes de service public imposant un fonctionnement 365 jours par an.*

*Les collectivités partenaires ont donc décidé qu'il convenait d'assurer la pérennité de cette liaison et à cet effet ont :*

- d'une part engagé la construction de deux nouveaux car-ferries plus sûrs et plus fiables en remplacement des deux navires actuels trop vétustes et mal adaptés aux contraintes techniques de la liaison pour améliorer la qualité du service, notamment sa régularité,*
- d'autre part, décidé de faire évoluer le mode de gestion actuel vers une délégation de service public.*

*A l'issue de réunions de travail avec l'administration et la consultation de cabinets conseils, le Conseil général a engagé une procédure de délégation de service public recourant à l'affermage maritime et a conservé un partenariat incarné par le SMPAT à cet effet.*

*La délégation de service public a été lancée en début 2006 et conclue en décembre 2006. Le délégataire a pris en charge la ligne en janvier 2007 pour une durée de 8 ans ; une compensation financière relative aux obligations de service public (OSP) définies dans le cahier des charges est établie à hauteur de 15 M. d'euros /an.*

*Il ressort que le Conseil général a engagé des négociations dès 2004 afin de vendre les actifs portuaires de Newhaven ; le Conseil général souhaite conserver un droit d'occupation temporaire (20 ans), à Newhaven, qui correspond à la durée du crédit-bail des 2 ferries.*

*La presse s'est fait l'écho des propositions britanniques ; cependant le processus de vente du port de Newhaven n'a pas encore abouti.*

*Le déséquilibre récurrent de l'exploitation de la ligne transmanche est connu et suivi par le Préfet de Seine Maritime. La collectivité territoriale a été tenue informée de l'avis du Préfet à ce sujet.*

*L'opération d'emprunt conduite en 2003, en vue de financer l'acquisition d'un nouveau ferry et devenue sans objet du fait du recours au leasing, a conduit les ministères des Finances et de l'Intérieur à autoriser, après instruction de la demande du SMPAT par le Préfet de Seine Maritime et le Trésorier-payeur général de Seine-Maritime, et après avoir eu des assurances préalables sur la suite qui lui serait donnée, à autoriser de façon exceptionnelle le virement de l'excédent d'investissement (9,8 M. d'euros) sur la section d'exploitation.*

*Soucieux de la maîtrise des dépenses de la collectivité départementale, le Préfet de Seine Maritime avait demandé par courrier du 16 août 2004 au Trésorier Payeur général de la Seine Maritime d'évaluer les conséquences financières générées par les contrats de crédits-bails des 2 ferries, suite à une réunion de travail tenue en préfecture.*

*Les conclusions de ces consultations ont été portées à la connaissance du Président du Conseil général de la Seine Maritime en septembre 2004.*

*En outre, le Préfet de Seine Maritime a adressé au Président du Conseil général une lettre d'observations, le 4 octobre 2004, appelant son attention sur la charge financière à supporter par la collectivité et le risque encouru lié à la situation déficitaire chronique de l'exploitation de la ligne. Le Conseil général a par ailleurs fait connaître que la poursuite de l'exploitation de la ligne était liée au bon fonctionnement de la délégation mise en œuvre.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DÉPARTEMENT DE LA  
SEINE-MARITIME, PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE  
PROMOTION D'ACTIVITÉ TRANSMANCHE**

*Je ne peux que prendre acte et souscrire à la majorité des observations et conclusions portées dans l'insertion de la Cour des comptes « la gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven ».*

*Toutefois, je tiens à apporter les précisions suivantes sur trois points qui me paraissent essentiels :*

*L'implication risquée du Département de la Seine-Maritime*

*Cette opération complexe, engagée dans le but de soutenir l'économie dieppoise, se heurte depuis le début à une réalité économique qui ne permet pas d'espérer un retour à l'équilibre financier sans un retournement de situation improbable à ce jour, contrairement aux prévisions initiales présentées en 2000-2001 et confirmées en 2002-2003.*

*C'est pourquoi, dès ma prise de présidence du Département et du Syndicat Mixte pour la Promotion de l'Activité Transmanche (SMPAT), j'ai souhaité donner de nouvelles orientations, à savoir :*

*- vendre à court ou moyen terme la compagnie Newhaven Port and Properties Ltd (NPPI) et liquider par la suite la Société d'Economie Mixte Locale (SEML).*

*- confier l'exploitation de la ligne à un partenaire privé, tout en veillant au maintien de la ligne Dieppe/Newhaven.*

*Par deux fois, un investisseur potentiel s'est présenté pour acquérir la société NPPI et par deux fois, l'investisseur n'a pas présenté de garanties quant au maintien de l'activité portuaire à Newhaven.*

*Aujourd'hui, le SMPAT continue à prospecter et à étudier des solutions qui lui permettraient de se retirer tout ou partiellement du dispositif originel.*

*Une exploitation constamment déficitaire*

*Depuis le 3 mars 2007, l'exploitation de la ligne Dieppe/Newhaven est déléguée moyennant une compensation de service public s'élevant à 14,5 millions d'euros par an. Un dispositif financier est prévu pour réduire cette compensation dès lors que les résultats se révèlent excédentaires. À ce jour, ce mécanisme n'a pu être activé.*

*Avant d'approuver ce contrat, une présentation du dossier a été faite le 11 janvier 2007 devant Madame le Directeur des Affaires Générales au sein de la Commission Européenne, direction générale Energie et Transports, en présence de représentants du Ministère des Transports.*

*Aucun obstacle n'a été soulevé au cours de cette présentation tendant à remettre en cause le principe d'une délégation de service public pour une ligne maritime internationale et d'une compensation de service public dont le montant respecte les différentes décisions et jugements récents au regard du chiffre d'affaires. La faible part prise par la ligne dans le trafic maritime entre la France et l'Angleterre a été soulignée à cette occasion.*

*Une coûteuse opération de défiscalisation*

*En 2003, le SMPAT avait décidé de procéder à l'acquisition de deux navires neufs afin de fiabiliser l'exploitation.*

*Le montage financier pour cette acquisition n'était pas finalisé lors de mon élection à la Présidence du Département, puis du SMPAT.*

*Après étude des différents scénarios, il s'est avéré qu'un montage fondé sur une acquisition où le prix était défiscalisé permettrait de réduire le coût de chacun des navires de près de 18 millions d'euros, soit 30% du prix de vente. Ce montage complexe ne se révèle pas aujourd'hui plus onéreux qu'un montage classique, dès lors que la comparaison opérée intègre cette différence de 18 millions d'euros.*

*Ainsi, pour le bateau Côte d'Albâtre, pour un prix d'achat de 46,7 millions d'euros, le SMPAT, à l'issue de la dernière échéance le 14 février 2031, aura déboursé 101,6 millions d'euros. Sur la base d'un investissement initial de 60 millions d'euros financés par un emprunt au taux de 5% pendant une durée similaire, soit 25 ans, le SMPAT aurait eu à déboursé un peu plus de 105 millions d'euros. (100 millions pour un taux de 4.5 %).*

**RÉPONSE DE MONSIEUR CHARLES REVET, PRÉSIDENT  
HONORAIRE DU DÉPARTEMENT DE SEINE-MARITIME**

*Je n'ai, à priori, pas de remarque particulière à formuler par rapport à l'insertion de la Cour des comptes « la gestion par une collectivité publique de la ligne de transport maritime Dieppe-Newhaven ».*

*Peut-être m'autoriserai-je à vous indiquer, comme je l'avais fait verbalement lors de l'entretien que j'avais eu avec la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, le contexte et les conditions dans lesquelles nous avons mis en place cette démarche.*

*Depuis très longtemps, une liaison existait entre Dieppe et Newhaven et subitement le dernier prestataire avait décidé de mettre un terme à son activité. Cette situation avait créé un choc, en particulier pour l'ensemble des responsables de Dieppe et de la région Dieppoise, qui étaient venus aussitôt nous alerter au Conseil Général pour manifester leur inquiétude quant aux conséquences qui en découleraient, en particulier en terme économique et donc d'emplois.*

*Nous avons alors étudié les différentes possibilités de réactiver cette liaison transmanche si déterminante pour l'économie Dieppoise.*

*Très vite nous avons compris que le mauvais entretien du port de Newhaven risquait de poser de grosses difficultés pour le fonctionnement de la liaison maritime. Nous avons été informés dans le même temps du souhait de son propriétaire privé de s'en dessaisir.*

*C'est ainsi qu'il nous est apparu, dès lors que nous souhaitions réactiver cette liaison, nécessaire de nous assurer du maintien de son fonctionnement d'une manière pérenne.*

*Monsieur SCHERWOOD, responsable de la société propriétaire du port de Newhaven ayant fait connaître qu'il serait vendeur du port, nous avons décidé d'entamer des tractations pour voir dans quelles conditions nous pourrions nous en porter acquéreurs.*

*Nous avons eu à l'époque beaucoup de réunions de travail, tant avec les responsables de l'Etat dans le département qu'en réunions interministérielles.*

*Peut-être n'est-il pas inutile de préciser que dans la réflexion, il nous était apparu qu'il y avait une demande foncière très importante pour le développement de l'habitat et que la cession à terme d'une partie des terrains dont nous devenions propriétaires permettrait de participer, dans des proportions importantes, à la rénovation du port lui-même.*

*Des tractations engagées ultérieurement ont confirmé cette hypothèse même si à ce jour elles n'ont pas abouti.*

*S'agissant de la liaison maritime elle-même, pour ne pas retarder trop la reprise du trafic, nous avons recherché des navires disponibles sur le marché, qui nous permettraient de réouvrir la ligne. L'offre était particulièrement limitée, mais nous avons pu, dans premier temps nous assurer les services du « Sardinia Vera », propriété de CORSICA FERRIES, compagnie avec laquelle nous avons été amenés à conclure un marché. Le trafic commençant à se développer, il nous est apparu souhaitable de disposer d'un deuxième bateau et nous avons eu l'opportunité d'acquérir le « Dieppe » ; ceci permettait d'avoir une meilleure régularité dans le trafic.*

*L'un et l'autre navire n'étant pas les mieux adaptés pour cette ligne, il avait été envisagé d'engager la construction de deux navires qui permettraient d'assurer la liaison dans les meilleures conditions puisque ceux-ci seraient construits à partir des aménagements existants, tant à Dieppe qu'à Newhaven. A noter que le « Dieppe » a été acquis pour 14 millions de Francs et revendu un peu plus de trois ans après pour 18 millions de Francs.*

*Nous avons choisi, au moins dans un premier temps, de gérer cette ligne en nous appuyant sur une société créée à cet effet dont les collectivités gardaient la maîtrise. Les conditions de départ n'étaient pas les meilleures.*

*Outre le fait que les navires n'étaient pas les mieux adaptés pour le trafic, mais il n'y en avait pas d'autres sur le marché, nous avons eu les trois premières années la concurrence de la société HOVER SPEED, détenue par l'ancien propriétaire qui exploitait un bateau rapide durant la période estivale, celle ou manifestement il y avait le meilleur potentiel de passagers.*

*Des changements politiques étant intervenus en 2004, après avoir pérennisé dans un premier temps le mode de fonctionnement, les nouveaux responsables ont décidé d'engager une procédure de délégation de service public. Ce n'était pas la démarche que nous avions initialement prévue, parce que la maîtrise par la collectivité à travers des structures adaptées nous paraissait moins coûteuse, c'est d'ailleurs ce qui s'est révélé dans les faits. La Chambre Régionale le met en évidence d'ailleurs en rappelant que les résultats de l'année 2003, en terme de déficit d'exploitation ont été moins onéreux que les années suivantes y compris dans le fonctionnement existant actuellement en délégation de service public.*

*Il m'apparaissait important de rappeler ici, compte tenu du caractère tout à fait particulier de cette opération, tout à la fois le contexte et les conditions dans lesquelles nous avons conduit ce dossier.*

---



# **Chapitre IV**

## **Politiques publiques**

# Les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier

---

## **PRESENTATION**

---

*La politique publique de régulation bancaire et financière répond à des objectifs de sécurité et de stabilité du système financier et de protection des épargnants, des assurés et des investisseurs. A ce titre elle concerne l'ensemble des français. Elle est mise en œuvre par des autorités indépendantes, mode d'organisation de l'Etat destiné à garantir une meilleure efficacité de l'action publique.*

*La Cour a contrôlé, à partir de juillet 2006, les trois principales autorités de contrôle et de régulation financière résultant de la loi bancaire du 24 janvier 1984 et de la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 : la Commission bancaire qui assure le contrôle des établissements de crédit et entreprises d'investissement, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) qui contrôle les entreprises d'assurance relevant de trois codes différents (assurances, mutualité et sécurité sociale), enfin l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui veille à la protection de l'épargne financière, à l'information des investisseurs et au bon fonctionnement des marchés financiers. Les vérifications de la Cour n'ont pas porté sur les établissements bancaires assujettis au contrôle de la Commission bancaire compte tenu de l'interprétation que celle-ci fait des règles de secret qui lui sont applicables.*

*La Cour a communiqué le résultat de ses travaux à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au Parlement et aux autorités administratives compétentes dans trois référés et trois lettres du président qui leur ont été adressées entre janvier 2008 et décembre 2008, avec de très nombreuses recommandations, après une large consultation des acteurs et personnes intéressés par la régulation.*

*L'examen comparé des trois principales autorités de contrôle et de régulation fait ressortir que le dispositif modifié en 2003, malgré les progrès constatés, constitue un ensemble encore trop cloisonné et trop hétérogène face aux mutations des activités financières. Une coordination plus étroite entre ces autorités, la recherche d'une plus grande cohérence de leurs méthodes et la réaffirmation du rôle global de l'Etat sont nécessaires pour améliorer l'efficacité du système français et lui permettre de jouer pleinement son rôle dans le renforcement des structures de coopération au niveau européen et international dont la crise financière actuelle montre l'urgente nécessité.*

## **I - Une organisation encore trop cloisonnée et trop hétérogène**

### **A - L'importance des activités régulées en France**

L'importance des activités financières en France rend particulièrement importante la question de leur régulation par les institutions publiques.

Le secteur représente 4,9 % du PIB en 2007, soit un taux nettement inférieur à celui du Royaume-Uni qui est de 8,2 % mais légèrement supérieur à celui de l'Allemagne. Il employait près de 750 000 personnes fin 2007 et l'emploi financier est passé en dix ans de 3,1 % à 4,5 % de l'emploi total.

Dans un contexte de concurrence très vive entre les places financières de Londres et de New York, la compétitivité de la place de Paris, qui occupe le deuxième rang derrière Londres dans l'Union européenne mais le premier dans la zone euro devant Francfort, est un enjeu économique important dont la régulation est une dimension forte.

Ce secteur financier regroupe principalement les établissements de crédit (775 fin 2007) et les entreprises d'investissement (149 fin 2007) relevant du champ de compétence de la Commission bancaire, les organismes d'assurance assujettis au contrôle de l'ACAM (1 522 dont 389 sociétés d'assurance ou de réassurance, 63 institutions de prévoyance et 1 070 mutuelles du code de la mutualité), les sociétés de gestion d'actifs pour le compte de tiers (536 fin 2007) relevant de l'AMF<sup>119</sup>.

---

119) Le total de bilan des établissements de crédits fin 2007 s'élevait à 7 065 Md€ d'euros, celui des organismes d'assurance à 1 676 Md€ et les encours bruts des OPCVM à 1 415 Md€

Il a connu dans les dix dernières années un fort mouvement de concentration (les cinq premiers groupes bancaires représentaient fin 2007 plus de la moitié du bilan total des établissements de crédit), d'interpénétration de la banque et de l'assurance et d'internationalisation des entreprises (trois groupes bancaires parmi les cinq premiers comptent plus de 50 % de leurs effectifs à l'étranger).

Si l'interdépendance des marchés de capitaux et l'internationalisation des établissements financiers ont facilité la propagation de la crise internationale, le secteur financier français dispose d'atouts pour en limiter les conséquences : en particulier le modèle de banque universelle qui demeure un facteur de stabilité, les règles relatives à la gestion des sociétés d'assurances et une exposition comparativement plus limitée que d'autres pays aux produits les plus risqués. Des incidents récents ont cependant mis en évidence la nécessité d'assurer une gestion plus performante des risques opérationnels dans les établissements de crédit français, fondée sur des principes plus rigoureux de gouvernance et sur un contrôle externe renforcé.

## **B - Une architecture complexe héritée du passé**

Le choix de recourir à des autorités indépendantes pour la supervision et la régulation du secteur financier est déjà ancien en France, comme dans d'autres pays. Les motifs en sont l'indépendance par rapport au pouvoir politique, la compétence technique, la réactivité, la possibilité d'associer les professionnels à la détermination des règles applicables. Ces autorités concentrent à des degrés divers une pluralité de pouvoirs d'attribution : réglementation, contrôle, sanction.

### **1 - Un dispositif fragmenté**

#### *a) Un modèle d'organisation qui sépare la régulation des marchés financiers et le contrôle prudentiel des acteurs*

La loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 a choisi de ne pas remettre en cause l'orientation antérieure qu'il y ait un régulateur par secteur. Elle a ainsi maintenu des organismes distincts pour la régulation des marchés financiers (AMF), pour le contrôle des établissements bancaires et des entreprises d'investissement (Commission bancaire) et pour le contrôle, désormais unifié, des organismes d'assurance et des mutuelles (ACAM).

Ce choix est motivé par deux considérations :

- la recherche d'une plus grande efficacité grâce à des champs de contrôle plus délimités, de nature à mieux prévenir les conflits d'intérêt, et à la juxtaposition de deux logiques de contrôles complémentaires, l'une à partir des marchés (AMF) et l'autre à partir des établissements (Commission bancaire et ACAM) ;

- la volonté de conserver une forte proximité entre la Banque centrale et le contrôleur bancaire, bien que celui-ci ait les attributs d'une autorité indépendante. La France est un des pays d'Europe où les liens de l'autorité de contrôle des banques avec la Banque centrale sont les plus forts. Cette proximité assure un partage d'information et une bonne articulation entre la conduite de la politique monétaire et les différents niveaux de régulation, micro-prudentielle et macro-prudentielle, dont la crise financière a montré la pertinence, notamment pour pouvoir réagir très rapidement aux problèmes de solvabilité et traiter les questions de liquidité en connaissance de cause.

Cette organisation se démarque à la fois du modèle d'autorité unique en vigueur au Royaume-Uni avec la Financial Services Authority (FSA) ou en Belgique avec la Commission bancaire, financière et d'assurance, et du modèle de rapprochement poussé comme en Allemagne, avec la Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), compétente pour le contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des entreprises d'assurance. La crise financière démontre clairement l'importance cruciale du partage de l'information financière entre les autorités et la Banque centrale. Elle ne permet pas pour autant de trancher, parce que toutes les conséquences n'en sont pas encore connues, la question de l'efficacité comparée des modèles.

*b) La constitution de trois pôles qui laisse subsister des autorités d'agrément distinctes*

La régulation a été structurée autour de trois pôles :

- la Commission bancaire, maintenue dans son statut de 1984 ;
- l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM)<sup>120</sup>, qui a fusionné la Commission de contrôle des assurances et la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance, créées en 1989 ;

---

120) Dénommée dans un premier temps Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance (CCAMIP).

- l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui s'est substituée à la Commission des opérations de bourse (créée en 1967), au Conseil des marchés financiers (autorité professionnelle créée par la loi de modernisation des activités financières de 1996) et au Conseil de discipline de la gestion financière (créé en 1998).

A ces trois pôles s'ajoutent des autorités d'agrément, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)<sup>121</sup> et le Comité des entreprises d'assurance (CEA).

La séparation entre l'agrément et le contrôle prudentiel est une exception française qui ne se justifie plus. En effet, le CECEI s'appuie sur la direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement qui est un service de la Banque de France, et les services de l'ACAM instruisent les dossiers d'agrément, de fusion, de changement d'actionnaire et de transfert de portefeuilles pour le compte du CEA. Le maintien de collèges et de secrétariats généraux distincts est source de surcoûts, de morcellement de la capacité d'expertise, voire de risques juridiques dans les procédures.

## **2 - Des statuts hétéroclites**

L'AMF et l'ACAM se sont vu reconnaître le statut d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, ce qui les distingue de simples autorités administratives indépendantes (AAI).

En revanche, la Commission bancaire est demeurée une simple autorité administrative indépendante, sans personnalité juridique ni autonomie financière<sup>122</sup>.

## **3 - Des instances collégiales de composition disparate**

Une seule des trois autorités, l'AMF, dispose d'une commission des sanctions distincte du collège, composée de magistrats et de professionnels, tandis que les collèges respectifs de la Commission bancaire et de l'ACAM cumulent les missions de surveillance avec celles de sanction aux manquements professionnels.

---

121) A l'exception des sociétés de gestion de portefeuille qui sont agréées par l'AMF, laquelle est également compétente pour l'approbation des programmes d'activité de la gestion de portefeuille pour compte de tiers.

122) La loi du 24 janvier 1984 l'a qualifiée de « juridiction administrative », lorsqu'elle délibère sur des griefs passibles d'une sanction disciplinaire, ce qui n'est pas le cas des deux autres autorités lorsqu'elles délibèrent sur des griefs similaires.

Les effectifs et la composition des collèges font apparaître des différences importantes. L'AMF a un collège de seize membres et une commission des sanctions de douze membres. Le collège de l'ACAM compte neuf membres, et celui de la Commission bancaire seulement sept membres, tous à temps partiel, ce qui paraît trop faible par rapport à l'ampleur et à la complexité des sujets de supervision bancaire.

Des représentants désignés ou proposés par les hautes juridictions sont présents dans les trois autorités : Conseil d'Etat et Cour de cassation pour les trois, Cour des comptes pour l'AMF et l'ACAM. Les écarts proviennent des personnalités qualifiées, qui sont au nombre de dix à l'AMF mais seulement de quatre à l'ACAM et de deux à la Commission bancaire. Parmi les dix personnalités qualifiées du collège de l'AMF, trois sont désignées par les présidents des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social et sept par le ministre chargé de l'économie, après consultation des organisations représentatives concernées, dont un représentant des salariés actionnaires. Il n'y a, en revanche, aucun représentant des particuliers épargnants.

La présence de professionnels en activité à l'AMF, comme au CECEI et au CEA, est un gage d'expertise et de crédibilité. Une application plus large de ce principe à la Commission bancaire et à l'ACAM est souhaitable, même si elle nécessite une déontologie sans faille, une gestion rigoureuse des conflits d'intérêt et une protection des données confidentielles (modèles internes notamment) d'établissements concurrents.

La situation des présidents diffère selon les autorités. Ceux de l'AMF et de l'ACAM sont nommés par décret du président de la République pour un mandat de cinq ans (renouvelable une fois pour l'ACAM mais non pour l'AMF), tandis que la Commission bancaire est présidée d'office par le gouverneur de la Banque de France ou, par délégation, par l'un des deux sous-gouverneurs. Le gouverneur est également membre de droit des deux autres autorités. Le président de l'ACAM siège à la Commission bancaire mais pas à l'AMF ; le président de l'AMF ne siège ni à la Commission bancaire ni à l'ACAM ni au CEA mais est présent au CECEI ; le président du Conseil national du Crédit n'est membre de droit que de l'AMF.

Les trois autorités ne disposent d'aucun membre permanent, à l'exception, pour l'AMF et l'ACAM, de leurs présidents. Le sous-gouverneur, qui préside la Commission bancaire par délégation du gouverneur, assume par ailleurs d'autres responsabilités au sein de la Banque de France. Cette dernière situation contraste avec celle des autorités de régulation dans d'autres secteurs économiques, dont certains,

voire la totalité, des membres exercent le plus souvent leurs fonctions à temps plein.

Le secrétaire général de l'AMF est nommé par son président, tandis que celui de l'ACAM l'est par le ministre, dans les deux cas après avis du collège. Le secrétaire général de la Commission bancaire est nommé par le ministre de l'économie sur proposition du gouverneur, et le poste est traditionnellement confié à un directeur de la Banque de France.

Le directeur général du Trésor et de la politique économique est resté membre de droit de la Commission bancaire, alors qu'il participe en tant que commissaire du gouvernement au collège des deux autres autorités. Seule cette dernière position est conforme au principe d'indépendance des autorités.

L'harmonisation de la composition des collèges paraît souhaitable sur le modèle de l'AMF. Elle implique un accroissement des effectifs du collège de la Commission bancaire et la désignation d'un président à temps plein dans cette autorité<sup>123</sup>, la recherche systématique de participations croisées pour compenser le cloisonnement du système, la désignation de professionnels en activité en s'assurant que leur présence ne soit pas porteuse de conflits d'intérêt, enfin l'adoption d'une charte de déontologie et d'un règlement intérieur par chaque collège.

### C - Des moyens dispersés

Avec 1 071 personnes réparties comme l'indique le tableau ci-dessous, les effectifs restent de taille modeste.

	<b>CB</b>	<b>AMF</b>	<b>ACAM</b>	<b>Total</b>
2003	486	304	151	941
Fin 2007	509	369	193	1 071
Evolution	+ 23	+ 65	+ 42	+130

Source : Cour des comptes

Cette situation garantit un bon niveau d'efficacité individuelle. En revanche, la France n'affecte pas au contrôle et à la régulation financière les effectifs importants qu'y consacrent ses principaux partenaires : 2 535 agents à la FSA au Royaume-Uni, 1 693 agents à la BaFin en Allemagne. Cela conduit à s'interroger sur l'adéquation des moyens à l'ampleur et à la nature des problèmes à traiter.

123) Quitte à revoir la répartition des responsabilités des deux sous-gouverneurs.



## 1 - Les moyens budgétaires et financiers

### *a) Des organisations diversifiées*

La Banque de France met à la disposition du secrétariat général de la Commission bancaire des agents sous statut de la Banque ainsi que la délégation aux contrôles sur place des établissements de crédit dédiée aux inspections sur place pour le compte du secrétariat général. Cet appui en personnels et en logistique est très appréciable mais rend la Commission bancaire dépendante des arbitrages budgétaires de la Banque. La Cour a demandé que le budget annuel de la Commission bancaire soit soumis à l'approbation du collège et que la convention de moyens conclue avec la Banque le soit par le collège et non plus par le secrétaire général. Cette recommandation a été entendue. La nouvelle procédure de discussion et d'approbation du budget par le collège a été précisée dans un avenant à la convention d'origine, le résultat de l'examen du budget de l'année suivante par le collège étant désormais consigné au procès-verbal de la Commission.

L'allocation de ressources à la Commission bancaire connaît des tensions avec la multiplication des travaux et des responsabilités dévolues au secrétariat général et à son service d'inspection. Un plan sur quatre ans (2006-2009) a accru de façon substantielle les effectifs, mais l'ajustement s'est effectué avec retard par rapport au programme initial<sup>124</sup> et le niveau attendu en 2009 semble d'ores et déjà insuffisant pour faire face aux développements croissants en matière de surveillance et de concentrations européennes et internationales de groupes bancaires. Si la Banque de France a indiqué à la Cour avoir la capacité, dans les années qui viennent, de doter le contrôle bancaire de moyens adéquats, notamment par redéploiement de postes au profit de la Commission, une nouvelle planification pluriannuelle s'avère nécessaire.

L'AMF et l'ACAM doivent, elles, assumer seules l'intégralité des tâches tant en matière de gestion des personnels que de fonctionnement courant. Si cette indépendance et les ressources financières dont elles disposent leur apportent une large marge d'action, la taille limitée de leur organisation les expose à des difficultés dans le recrutement et le déroulement de carrière de leurs personnels.

---

124) Effectif réel de 511 à fin 2006 sur les 530 inscrits au tableau des effectifs et effectif réel de 509 à fin 2007 sur les 539 budgétisés.

*b) Des ressources financières à réexaminer*

L'Etat n'intervient pas dans l'allocation des moyens des trois autorités, sauf pour fixer par décret, dans le cadre défini par la loi, les seuils des droits fixes perçus sur les acteurs professionnels et des contributions perçues sur des opérations de marché dont l'AMF tire ses recettes ainsi que les taux des cotisations assises sur les primes des entreprises d'assurance et des mutuelles qui financent l'ACAM.

Une réforme du financement du contrôle bancaire n'est pas à exclure. La Banque de France est attachée au système actuel qui contribue à conforter l'adossement du superviseur bancaire à la banque centrale. Toutefois, sans remettre en cause les liens organiques et de gestion qui les unissent, la nature de la supervision bancaire en fait une mission d'intérêt général qui devrait à l'avenir, comme la Cour l'a déjà dit dans son rapport public particulier sur la Banque de France (mars 2005), faire l'objet d'une convention de service avec l'Etat, à l'instar de missions comme la gestion du surendettement. Une autre possibilité, qui n'a pas la faveur de la Banque de France, pourrait être d'harmoniser le financement des différents régulateurs au moyen de contributions professionnelles du secteur contrôlé. Au demeurant, les frais supportés par la Banque de France diminuant à due concurrence le dividende versé à l'Etat, la Commission bancaire bénéficie indirectement d'un financement public.

Le système des droits et contributions de l'AMF, hérité du Conseil des marchés financiers et de la COB, présente le triple inconvénient d'être source de disparités entre contributeurs, lourd à gérer et affecté d'une forte volatilité qui conduit à maintenir une réserve financière importante.

L'ACAM a encaissé des recettes importantes avant de supporter l'intégralité de ses charges. Entre 2004, date de son démarrage et 2007, elle a ainsi connu une croissance très rapide de ses ressources, de l'ordre de 13% par an, tandis que les dépenses ne progressaient pas au même rythme. La réserve financière, à plus de 35 M€ à la fin de 2007, correspond à près d'une année et demie de dépenses. Une partie pourrait donc être reversée au budget de l'Etat, même s'il convient de tenir compte de la baisse attendue des taxes perçues.

## 2 - La gestion des ressources humaines

Malgré le renforcement des effectifs depuis 2003, les trois autorités sont restées en deçà de leurs objectifs de recrutement, notamment en raison d'un taux de rotation élevé tant à l'AMF qu'à l'ACAM. Cette situation s'explique à la fois par une gestion endogène, voire malthusienne, des statuts des personnels et par des politiques de rémunération trop cloisonnées.

### *a) Des statuts des personnels qui conduisent parfois à une gestion endogène*

A l'ACAM, les effectifs du corps de commissaires-contrôleurs n'ont pas varié, alors que le secteur des assurances se développait et que les produits se diversifiaient. Cette situation résulte des caractéristiques d'un corps très étroit, celui des commissaires contrôleurs recruté à partir de l'école polytechnique et de l'école normale supérieure, qui ne permet pas à lui seul de répondre aux besoins de l'ACAM et dont l'insuffisance numérique, malgré les efforts en cours, n'a pas été compensée par des recrutements extérieurs.

La Banque de France privilégie aussi, bien que dans une moindre mesure, les corps internes et ne recourt à des recrutements extérieurs de spécialistes qu'avec parcimonie. A l'AMF, la recherche d'expertises sur le marché a été, au contraire, active, mais cette politique s'est heurtée à la difficulté de fidéliser des cadres recrutés jeunes auxquels l'institution ne peut offrir des carrières longues.

### *b) Des politiques de rémunération insuffisamment tournées vers la performance et des viviers d'emplois trop étroits.*

Du fait de l'adossement à la Banque de France, les services de supervision bancaire n'ont pas de politique de rémunération spécifique. La Cour a recommandé cependant l'individualisation, notamment pour les cadres dirigeants, d'une prime d'objectifs et de performance.

A l'ACAM, la gestion du personnel qui comporte majoritairement des fonctionnaires ou des contractuels de droit public suit des modes classiques, l'évaluation et la rémunération variable individualisée n'ayant été généralisées pour l'ensemble du personnel que récemment.

La politique de l'AMF est plus originale. En effet, un cadre juridique dérogatoire a été, de fait, mis en œuvre, tant pour les contractuels de droit privé que pour ceux de droit public. Il a principalement consisté à étendre certains avantages sociaux découlant du code du travail à une population essentiellement composée de contractuels publics. Il en est résulté des pratiques de gestion contestables sans pour autant permettre d'atteindre l'objectif de fidélisation des cadres. Il conviendrait de revenir aux textes qui régissent les salariés selon le droit de leur contrat, seul moyen de faire coexister un régime de droit public et un régime de droit privé conformes à la volonté du législateur.

Les avantages de rémunération ou sociaux spécifiques instaurés par les trois institutions peuvent freiner le passage de l'une à l'autre, qui est d'ailleurs exceptionnel. En outre, ils n'ont pu empêcher un taux de rotation élevé de personnels très spécialisés à l'AMF et à l'ACAM, ce qui explique des vacances de postes parfois de longue durée<sup>125</sup>.

L'étroitesse des viviers d'emplois constitue un handicap qui ne pourra être surmonté qu'en faisant appel à des solutions novatrices.

## **II - Une régulation insuffisamment efficace face aux mutations des activités financières**

### **A - Une régulation en constant retard sur les mutations des activités financières**

Les autorités de régulation sont confrontées depuis le début de la décennie à l'accélération de trois évolutions qu'il importe d'analyser pour bien comprendre le cadre dans lequel elles doivent désormais inscrire leur action : la rapidité des innovations financières, l'internationalisation des acteurs et la brutalité des mouvements de marché.

#### **1 - La rapidité des innovations financières**

Le mouvement de déréglementation et de globalisation des marchés financiers s'est amplifié dans les années 2000. Il a pu faciliter le financement de l'économie mais a créé des facteurs de vulnérabilité croissante.

---

<sup>125</sup>) En revanche, la Commission bancaire a un taux faible de rotation vers l'extérieur des personnels spécialisés.

Les instruments financiers à terme (produits dérivés) ont connu une véritable explosion au cours des années 2000 dans des domaines variés (pétrole et autres matières premières, crédits, actions, devises, taux d'intérêt), au point de représenter un marché de 600 000 Md de dollars avant la crise. Ces produits ont permis la couverture de certains risques, mais les marchés où ils s'échangent sont dominés par une finalité spéculative. Les cours sont d'ailleurs affectés d'une forte volatilité dans les périodes d'incertitude, comme en 2001-2002, puis de nouveau à partir de 2006 et 2007. A ce jour, ces produits sont, pour leur plus grande part, échangés sur des marchés de gré à gré qui, n'étant pas réglementés, échappent à la surveillance des autorités de régulation. Les risques pour les intervenants sont donc élevés et peuvent compromettre la confiance sur ces marchés en période de tensions.

De même le développement de la *titrisation* des créances a contribué à l'émergence d'un nouveau modèle de financement, qualifié « d'octroi puis de cession », reposant sur le transfert du risque de crédit à grande échelle avec toute une chaîne de transformation en produits dont la liquidité a été fortement incertaine. Si le marché du crédit s'est trouvé stimulé, ce mécanisme a déresponsabilisé, en revanche, le prêteur et a rendu plus difficile l'identification des risques sous-jacents et de leur évolution dans le temps. La dispersion des risques au sein du système financier ne permet pas de les suivre correctement et peut déclencher une défiance généralisée. Ce phénomène a échappé en partie aux autorités de régulation. En effet, la chaîne de titrisation faisait intervenir de nouveaux acteurs non supervisés, en particulier les « arrangeurs » qui formatent les produits, les responsables de la syndication qui mettent les produits sur le marché ou réalisent leur placement, les agences de notation qui analysent le risque de crédit et notent les parts émises au passif des fonds, les rehausseurs de crédits qui apportent de façon inconditionnelle et irrévocable une garantie de paiement des intérêts et du principal liée à un emprunt, le plus souvent obligataire. En outre, au plan comptable, des structures ad hoc, qualifiées de « véhicules » ou « conduits », permettaient aux banques de ne pas porter les risques à leur bilan.

Parmi les nouveaux acteurs, les fonds dits spéculatifs ou de gestion alternative (« hedge funds ») occupent une place croissante. Ils utilisent souvent des effets de levier d'endettement importants. La quasi-faillite du fonds spéculatif Long Term Capital Management (LTCM) en septembre 1998 aux Etats-Unis avait alerté très tôt sur les risques que de tels fonds comportent pour le système financier dans son ensemble d'autant qu'ils n'entrent pas directement dans le champ des autorités de régulation, même lorsqu'ils ne sont pas localisés dans des paradis fiscaux.

## **2 - Un décalage croissant entre la dimension internationale des activités et le cadre de la régulation**

Les activités financières sont de plus en plus internationales. Les grands groupes bancaires et d'assurance ont fortement développé leur présence à l'étranger. Pourtant, ce mouvement ne s'est pas accompagné d'un renforcement de la régulation au niveau européen et international, ce qui a eu pour effet de limiter l'action des régulateurs nationaux.

Ainsi l'AMF a seulement l'obligation de produire un rapport annuel sur les agences de notation sans portée pratique contraignante. De même, l'interconnexion croissante entre les fonds de gestion alternative ou la multi-gestion alternative basés sur le territoire national et les fonds non-résidents rend nécessaire une nouvelle approche de la réglementation nationale.

### *a) Une absence de règles internationales contraignantes*

Au niveau international, à la différence de l'Organisation mondiale du commerce qui édicte des règles et se charge de les faire respecter grâce à un organe de règlement des différends, il n'existe pas de règles contraignantes qui s'imposent aux Etats en matière de régulation financière. Le FMI exerce depuis l'origine la surveillance des politiques macro-économiques, monétaires et de change de ses membres, mais n'a pas de compétence directe de régulation financière. Les organisations sectorielles (Comité de Bâle pour les banques, Association internationale des contrôleurs d'assurance, Organisation internationale des commissions de valeurs) jouent un rôle important dans la définition des réglementations et l'établissement des codes de bonne conduite mis en œuvre par les autorités nationales, mais ne sont investies d'aucune autorité supranationale.

Le Forum de stabilité financière (FSF), créé après la crise asiatique de 1998 et réunissant le FMI, la Banque mondiale, la Banque des règlements internationaux, 13 pays dont ceux du G8, et la Banque centrale européenne, ne dispose que d'une faculté de recommandation, au même titre que le G8 ou le G20.

L'existence d'une quarantaine de centres financiers « off-shore », qui se caractérisent par une fiscalité très faible, la préservation du secret bancaire et un faible degré de coopération avec des autorités de pays tiers, constituent une limitation sérieuse à toute régulation internationale et une facilité pour les circuits de blanchiment de fonds.

*b) Des directives européennes centrées sur l'achèvement du marché intérieur*

Au sein de l'Union européenne, les efforts d'harmonisation des législations nationales se sont intensifiés dans le contexte du marché unique avec l'adoption, en 1999, du plan d'action pour les services financiers (PASF) et, en mars 2001, d'une méthode de concertation spécifique pour la production des normes dans le secteur de la finance (« *procédure Lamfalussy* »)<sup>126</sup>. Celle-ci permet d'associer aux travaux des institutions européennes les représentants des Etats et les trois comités sectoriels qui regroupent respectivement les régulateurs des marchés de valeurs mobilières, les contrôleurs bancaires et les contrôleurs d'assurance et de pensions privées.

Ce programme d'harmonisation financière s'est achevé pour l'essentiel en 2007 mais reste insuffisant, du fait des différences d'interprétation dans les transpositions au niveau national et des différences de culture de régulation entre les Etats membres. L'accent n'a pas été suffisamment mis sur le renforcement de la coopération et de la convergence entre les autorités de contrôle nationales afin d'améliorer l'efficacité du cadre actuel des contrôles et de prendre en compte les risques transfrontières.

**3 - Un décalage que confirment les premières réponses apportées à la crise financière**

*a) Le durcissement en cours des normes prudentielles et le développement de la transparence de l'information financière*

Dans son référé à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 29 janvier 2008, la Cour avait appelé à un durcissement des exigences de fonds propres des banques en fonction des risques sous-jacents aux types de produits qu'elles élaborent et commercialisent ou utilisent pour leur propre compte.

La Commission bancaire est directement concernée par les travaux de révision de la directive de 2006 sur les fonds propres réglementaires, qui recouvre les deux premiers piliers de Bâle II (exigence de fonds

---

126) Des travaux d'un comité des sages présidé par M. Alexandre Lamfalussy, est née la procédure dite « *Lamfalussy* » qui est devenue « *le socle procédural sur lequel est désormais bâtie la législation adoptée dans le cadre du plan d'action des services financiers* ». Quatre niveaux sont distingués : le niveau 1 correspond à l'élaboration de la législation ; le niveau 2 à l'élaboration des mesures d'exécution ; le niveau 3 à la coopération entre régulateurs et le niveau 4 au contrôle du respect de la règle de droit.

propres mesurée par un ratio de solvabilité et procédure de surveillance de la gestion des fonds propres). Deux volets de cette directive sont actuellement en cours de révision. Le premier concerne le durcissement des exigences de fonds propres applicables aux lignes de liquidité octroyées aux véhicules de titrisation et vise à imposer aux banques organisatrices de conserver une fraction des risques qu'elles cèdent aux investisseurs. Le second vise à faciliter la convergence des pratiques des contrôleurs nationaux et la supervision des groupes transfrontières.

Si les modifications relatives aux deux premiers piliers de Bâle II visent à s'adapter à la crise financière internationale, elles ne sont pas de nature à remplacer le pilier 3 relatif à la transparence financière, qui aurait eu une utilité certaine dans la prévention et la gestion de la crise actuelle mais qui ne se met en place que progressivement. Il est donc nécessaire d'accélérer sa mise en œuvre qui, pour des sociétés qui font appel public à l'épargne, se situe au confluent des compétences de la Commission bancaire et de l'AMF.

A cet égard, le Forum de stabilité financière (FSF) a formulé au G7, le 7 avril 2008, des recommandations en matière de transparence qui visent à améliorer l'information financière relative à certains risques. Ces recommandations ont été identifiées par les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 comme revêtant un rang de priorité immédiate à mettre en œuvre dans les 100 jours.

En France, un groupe de travail associant le secrétariat général de la Commission bancaire, la Fédération bancaire française et l'AMF, a préparé un jeu indicatif de grilles d'informations financières sur les expositions liées à la crise, à communiquer au plus tard dans les comptes au 30 juin 2008. Ce délai a été respecté. L'analyse qu'en a faite le secrétariat général sur les plus grands établissements de crédit français a montré que leur communication financière avait été enrichie mais qu'il subsistait une marge de progression importante pour permettre aux lecteurs de leurs comptes d'apprécier l'adéquation du niveau de leurs fonds propres, leur exposition aux risques et leurs procédures d'évaluation et de gestion des risques.

L'ACAM a récemment fait un effort d'information en direction de la profession des assureurs en cherchant à l'éclairer sur les évolutions réglementaires ou sur les enseignements à tirer des études transversales menées par son secrétariat général. Cette démarche doit être approfondie pour aboutir à une véritable concertation avec les opérateurs, concertation qui sera exigée dans le cadre du nouveau dispositif de Solvabilité II.

Ces travaux normatifs doivent permettre de mieux prendre en compte le risque de liquidité des marchés, qui a été sous-estimé.



### *b) Une extension du champ de la régulation*

La Cour a relevé, au cours de ses enquêtes, les risques que fait courir aux établissements assujettis l'absence de régulation d'un certain nombre d'acteurs importants du marché qui ont une activité financière ou qui contribuent à l'information financière.

D'ores et déjà se dessine une volonté partagée par tous les Etats membres de l'Union européenne d'étendre le champ de la régulation à de nouveaux acteurs, qu'il s'agisse des véhicules portant des produits complexes, des fonds de gestion alternative à caractère spéculatif (« hedge funds ») ou encore des agences de notation.

C'est ainsi que la Commission européenne a adopté le 12 novembre 2008 une proposition de règlement visant à encadrer les agences de notation. Elle introduit une procédure d'enregistrement afin de permettre aux autorités de surveillance européennes de contrôler leurs activités, puisque les notations sont utilisées par les banques, entreprises d'investissement, entreprises d'assurance, organismes de placement collectif et fonds de pension à l'intérieur de l'Union européenne.

Il est vraisemblable que d'autres mesures seront prises par les autorités communautaires afin de renforcer le cadre de la régulation financière. La question de l'encadrement des effets de levier et des marchés de gré à gré sur lesquels s'échangent les produits dérivés ne manquera pas de se poser désormais.

## **B - Des processus de surveillance, d'enquête et de sanction qui doivent être revus**

### **1 - Une fonction de surveillance et d'enquête primordiale dans une optique de prévention et de traitement des risques**

Les textes ont reconnu aux autorités de régulation des pouvoirs importants de surveillance et de contrôle, tant sur les acteurs professionnels (ACAM, Commission bancaire et AMF) que sur le bon fonctionnement des marchés financiers réglementés (AMF). Les améliorations déjà apportées dans la programmation et les méthodes doivent être généralisées à toutes les autorités et poursuivies. La gestion par la performance doit être généralisée.

*a) La nécessité d'une surveillance des marchés plus anticipatrice des risques*

L'AMF doit amplifier la démarche engagée en 2006, en concertation avec les professionnels, qui a consisté à alléger sa réglementation sur les questions bien appréhendées par les marchés et sur les acteurs déjà régulés, et doit redéployer des ressources sur des domaines de risques mal maîtrisés (effets de levier, ventes à découvert, dérivés de crédit), voire négligés jusqu'en 2008 (activités de post-marché), ou sur l'encadrement d'acteurs non ou mal régulés qui exigent une approche commune européenne, voire internationale, dans le cadre d'une mise en réseau des régulateurs.

*b) Des règles de contrôle bancaire qui exigent une nouvelle allocation des ressources*

La Commission bancaire a acquis une réelle expérience dans l'évaluation pratique des obligations nouvelles de supervision liées à la mise en œuvre des règles de Bâle II qui ont été transposées, en droit européen, par les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE et, en droit français, par les ordonnances des 12 et 19 avril 2007, ces dernières ayant été ratifiées par le Parlement par la loi n°2007-1774 du 17 décembre 2007. Elle module ses contrôles en fonction de la notation des risques des établissements de crédit et exerce les pouvoirs de surveillance globale sur les têtes de groupes transfrontaliers domiciliées en France.

L'enquête de la Cour a fait apparaître cependant que les missions récurrentes ciblées sur le contrôle des risques ont diminué en 2006 et 2007, les ressources étant mobilisées sur la validation des modèles de calcul des ratios prudentiels. Elle a aussi montré qu'un nombre significatif d'établissements, certes généralement de taille réduite, n'avaient pas fait l'objet d'une inspection sur place récente et que 10 % d'entre eux appartenaient à des réseaux dont l'organe central assurait, selon les textes, le contrôle administratif, technique et financier. Elle a enfin mis en évidence des lacunes dans le contrôle rapproché des filiales et succursales de groupes étrangers dont la tête relève d'une autre autorité de contrôle, en raison des règles communautaires et internationales, ce que le plan de sauvetage récent d'une banque européenne a amplement montré.

Pour améliorer la performance et la fiabilité des contrôles, la Cour a recommandé les actions suivantes qui ont commencé à être prises en compte :

- la poursuite de la modernisation du système de notation interne des risques par établissement afin de moduler la note par type de risque inhérent pondéré par le niveau d'efficacité du contrôle interne ;

- la programmation des interventions autour de la notion de « cycle d'inspection pertinent » permettant de moduler le rythme des contrôles sur place en fonction de la notation des risques ;

- le développement d'enquêtes thématiques centrées sur la prévention des risques ;

- l'inclusion, dans le programme d'inspection des filiales et succursales françaises, de groupes étrangers.

*c) Pour l'ACAM, un effort accru de préparation aux futures obligations de Solvabilité II*

La directive Solvabilité II, qui est toujours en cours de négociation dans les enceintes communautaires, est inspirée du dispositif de Bâle II. Elle vise à mieux adapter les fonds propres des compagnies d'assurances et de réassurance aux risques liés à leur activité. Elle nécessitera pour l'ACAM, comme Bâle II l'a exigé pour la Commission bancaire, une adaptation de ses méthodes de contrôle, ce que d'ailleurs elle a commencé à entreprendre. Il s'agira en effet de passer d'un contrôle individuel à un contrôle global par groupe qui amènera les commissaires contrôleurs à siéger, comme c'est déjà le cas pour les conglomérats de bancassurance, dans des collèges de superviseurs, tantôt en tant que chef de file, tantôt en tant que simple participant<sup>127</sup>. L'échéance d'entrée en vigueur est encore éloignée, mais il devient urgent de formaliser une stratégie couvrant à la fois l'adaptation de l'organisation et des méthodes de contrôle et l'accompagnement des opérateurs aux nouvelles exigences prudentielles.

Au titre du pilier 2<sup>128</sup>, le collège de l'ACAM devra fixer des normes qualitatives de suivi des risques, interne aux sociétés, ainsi que les modalités d'exercice de ses pouvoirs de surveillance dans ce nouveau contexte. Les contrôleurs devront vérifier l'ensemble des éléments

---

127) Les propositions sur le régime spécifique de contrôle des groupes transnationaux n'ont pas été acceptées à la fin de l'année 2008.

128) Le pilier 2 vise à vérifier que la compagnie est bien gérée, est en mesure de maîtriser ses risques et est bien capitalisée.

techniques et financiers qui fondent la robustesse et la pertinence des modèles internes retenus par les grands groupes pour le calcul de leur capital cible. Le niveau de vigilance rendu nécessaire sur les nouvelles données des compagnies et les charges de travail qui en résulteront pour le superviseur, devront être planifiés. Le collège devra autoriser l'utilisation des modèles de contrôle interne conformément à la réglementation.

Le secrétariat général devrait se rapprocher de celui de la commission bancaire pour bénéficier de son expérience de Bâle II et examiner la transposition au contrôle des entreprises d'assurance des outils d'évaluation qui ont été développés pour le contrôle bancaire : en particulier, le système SAABA de simulation sur les risques, le système ORAP d'organisation et de renforcement de l'action préventive, les études sectorielles de risques, les scénarii de crise, les inspections.

Le pouvoir d'imposer une marge de solvabilité complémentaire, sous certaines conditions, dans le cas où il aura été jugé que les risques ont été mal appréciés par la compagnie, constitue une responsabilité majeure, car le superviseur fixera le « curseur » de la marge de solvabilité complémentaire selon son propre jugement. Ce jugement sera largement fondé sur des diagnostics qualitatifs à effectuer sur les nombreux paramètres qu'il faudra observer dans les compagnies.

L'ACAM doit donc accentuer et accélérer son effort de préparation à la mise en œuvre de cette nouvelle directive européenne et en tirer les conséquences dans son organisation, en réallouant l'ensemble de ses moyens opérationnels vers la mission de contrôle.

## **2 - Une gestion par la performance insuffisante**

### *a) L'absence de pilotage par objectifs*

Les dispositifs de pilotage par objectifs et de suivi de la performance de la gestion sont encore peu développés tant à la Commission bancaire qu'à l'ACAM, qu'il s'agisse des tableaux de bord et d'indicateurs de performance par fonction. Toutefois, le secrétariat général de la Commission bancaire a, en 2008, élaboré une méthodologie destinée à mieux définir les objectifs stratégiques de la supervision et les indicateurs de suivi, comme le recommandait la Cour.

A l'AMF, où ces instruments constituent un réel moyen de pilotage et de dialogue avec les services sous le contrôle du secrétaire général, la situation est plus satisfaisante, mais le contenu des tableaux de bord reste perfectible, tant en ce qui concerne la fixation des objectifs assignés que la fiabilité des indicateurs de mesure.

Parmi les instruments de pilotage, la mesure de l'effectif pertinent de la fonction de contrôle permet d'apprécier l'intensité et la fréquence des contrôles à opérer en fonction du niveau de risque avéré ou pressenti. Elle est encore peu développée pour la surveillance des acteurs professionnels.

*b) Une comptabilité analytique de qualité inégale*

Les trois autorités disposent d'une comptabilité analytique par grande activité, mais leur niveau d'élaboration est inégal. A cet égard, l'ACAM a une marge de progression importante dans la fiabilisation de sa méthode d'analyse des coûts.

**3 - Une politique de sanction insuffisamment dissuasive et des procédures qui ne sont pas exemptes de fragilité juridique**

Les trois autorités disposent d'un pouvoir de sanction administrative qui constitue une originalité des pratiques de régulation en Europe et dans le monde et qui n'est pas exclusif d'une sanction pénale prononcée par une juridiction de l'ordre judiciaire, comme par exemple contre les abus de marché. La sanction administrative, pécuniaire et parfois disciplinaire, permet de réagir rapidement à une situation de manquement à caractère objectif et sans élément intentionnel. L'AMF est l'autorité qui sanctionne le plus avec la particularité de le faire souvent à l'encontre de personnes physiques.

Les instruments de sanction mis en œuvre par les trois autorités ne sont cependant adaptés ni en diversité ni en puissance. La politique de sanction demeure beaucoup moins sévère que celle pratiquée par les autorités de régulation d'autres secteurs économiques.

*a) L'absence de pouvoir d'injonction de l'ACAM*

La Commission bancaire dispose d'un pouvoir d'injonction qui couvre un champ très étendu de mesures. Mais elle utilise rarement elle-même le pouvoir de recommandation individuelle qui est davantage le fait de son secrétariat général dans la surveillance des établissements. L'ACAM n'a pas de pouvoir d'injonction et ne peut émettre que des recommandations individuelles.

Or, l'utilisation de l'injonction et de la recommandation est appelée à se renforcer avec la mise en œuvre des règles de Bâle II et de Solvabilité II. Une réflexion commune à l'ACAM et à la Commission bancaire serait nécessaire pour adapter les procédures à ce nouveau cadre.

*b) Un montant de sanctions peu dissuasif*

Jusqu'en 2008, le montant des sanctions n'était pas suffisamment dissuasif par rapport aux coûts des investissements nécessaires que les établissements financiers devaient engager pour améliorer le contrôle de leurs risques.

La Cour avait demandé que les amendes prononcées par les autorités de régulation et de contrôle ne soient pas déductibles du bénéfice imposable de l'entreprise sanctionnée. La loi de finances initiale pour 2008 du 24 décembre 2007 a donné suite à cette recommandation. La Cour a aussi demandé que le plafond des sanctions soit relevé.

S'agissant de la Commission bancaire, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a porté le plafond de sanction pour les établissements de crédit de 5 M€ au décuple du capital minimum des sociétés, permettant ainsi d'aller jusqu'à 50 M€ et pour les entreprises d'investissement de 500 000€ à 3,8 M€ tandis que la sanction touchant les changeurs manuels demeurait au maximum de 1 M€. Pour l'AMF, ladite loi de 2008 a porté à 10 M€ le montant maximum des sanctions. En revanche, à l'ACAM, les dispositions prévoyant que la sanction ne peut excéder 3 % du chiffre d'affaires (5 % en cas de nouvelle violation de la même obligation) sont demeurées inchangées.

Il n'est pas certain que les nouveaux plafonds, même ceux qui ont été majorés, répondent complètement à l'exigence d'exemplarité des sanctions. La référence au chiffre d'affaires pour les entreprises, comme c'est le cas pour l'Autorité de la concurrence, paraît plus pertinente à condition que son niveau assoie la crédibilité de la sanction.

Il apparaît aussi que les établissements sanctionnés redoutent surtout la publicité de la sanction et le risque de réputation qui lui est associé. L'anonymat des sanctions, qui est le plus souvent demandé par les établissements à la Commission bancaire et à l'ACAM, devrait être d'une application exceptionnelle et la jurisprudence des autorités devrait être infléchie en ce sens<sup>129</sup>.

La sanction des abus de marché par l'AMF se heurte à deux difficultés principales. La première concerne la matérialité de la preuve d'un manquement. A cet égard, l'introduction de la procédure de clémence qui existe dans le domaine des ententes en droit de la concurrence faciliterait la collecte des éléments probants. La seconde difficulté concerne l'évaluation des profits réalisés par les personnes proches de l'auteur direct

---

129) Entre 2003 et 2008 environ la moitié des décisions de sanction prononcées par la Commission bancaire sont demeurées anonymes lors de leur publication.

du délit. La loi devrait préciser les conditions dans lesquelles il est possible de majorer le montant de la sanction compte tenu du profit réalisé.

Au-delà du montant maximum des sanctions autorisé, il importe que les autorités fassent preuve de plus de sévérité dans leur politique de sanctions.

A l'AMF qui sanctionne les manquements de marchés, le nombre de sanctions est passé de 44 en 2004 pour un montant de 8,6 M€ à 65 en 2007 pour 19,9 M€. Le montant moyen a été de 331 500 € en 2007.

Comparativement, l'activité de sanction de l'ACAM est plus restreinte. Depuis 2004, elle n'a prononcé que neuf sanctions pécuniaires pour un montant total de moins d'un million d'euros.

Entre 2003 et 2008, les sanctions prononcées par la Commission bancaire ont été peu nombreuses et peu sévères, avec un total de 66 décisions de sanction pour un montant global de 14,7 M€.

*c) Des progrès à poursuivre pour la modernisation des procédures*

Fruits d'histoires différentes, les procédures de sanction sont hétérogènes entre les trois secteurs de la régulation financière. En outre, toutes les conséquences du droit à un procès équitable et impartial n'ont pas été encore tirées.

L'AMF constitue le degré le plus achevé d'une organisation qui a dû prendre en compte les exigences récentes de ce droit. Elle comprend, de façon séparée, une autorité d'enquête qui est le secrétariat général, une autorité de poursuite, le collège, qui notifie les griefs, et une instance indépendante qui sanctionne, la commission des sanctions. La sécurité juridique qui en résulte au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a pour contrepartie une lourdeur et une complexité des procédures.

L'organisation actuelle de la Commission bancaire où le secrétariat général contrôle, prépare la notification des griefs et assure une grande partie de la procédure contradictoire, et où le collège est à la fois organe de contrôle et autorité de sanction ne va pas aussi loin que pour l'AMF dans l'exigence de séparation des fonctions pour le respect d'un procès équitable. La procédure devant l'ACAM est encore différente puisque c'est le collège qui notifie les griefs. Le contrôleur qui a conduit l'enquête, et non pas le secrétaire général, rapporte devant le collège siégeant en formation de jugement.

Sans doute la validité des procédures de l'ACAM et de la Commission bancaire n'a-t-elle pas été mise en cause jusqu'à présent par le Conseil d'Etat, juge de cassation, mais la pression de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour l'organisation d'un procès équitable n'est pas près de se relâcher et l'attention portée au respect des droits de la défense ira de pair avec l'aggravation des sanctions.

Dans ce contexte des adaptations de procédures paraissent souhaitables. Ainsi, il est préférable que le collège de l'ACAM ne notifie pas lui-même les griefs. De même la formule en vigueur à la commission des sanctions de l'AMF et consistant à désigner parmi les membres de ladite commission un rapporteur chargé d'instruire le dossier et de veiller au bon déroulement de la procédure contradictoire offre des garanties d'impartialité qui sont conciliables avec l'exigence de rapidité du traitement des dossiers de griefs. Enfin la réflexion concernant le rapprochement entre l'ACAM et la Commission bancaire pourrait englober la question de la création d'une commission des sanctions commune.

Pour ce qui concerne l'AMF, des lacunes sont apparues dans la mise en œuvre des procédures de sanctions que la loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 avait établies pour l'AMF. Certaines viennent d'être corrigées. Ainsi, des dispositions récentes ont prévu la possibilité de récuser un membre de la commission des sanctions pour défaut d'impartialité (loi du 17 décembre 2007) et la présence de l'autorité de poursuite, à savoir le collège, au soutien des griefs devant la commission des sanctions (décret du 2 septembre 2008).

Toutefois, toutes les réformes utiles n'ont pas été menées à leur terme. Le droit n'a pas été reconnu par la loi au président de l'AMF d'exercer un recours incident devant la Cour d'appel de Paris. Une procédure de « composition administrative » ou transaction destinée à préserver l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs du collège et ceux de la commission des sanctions n'a pas non plus été introduite.

En outre, des solutions concrètes restent à trouver pour résoudre les problèmes d'articulation qui existent entre l'AMF et l'autorité judiciaire en raison de la double qualification des abus de marché qui sont à la fois des manquements administratifs et des délits dans les domaines de l'information financière trompeuse, de la manipulation des cours de bourse et du délit d'initié.

La Cour préconise de créer des procédures de coopération qui répondent aux critiques qui se sont exprimées sur l'existence d'enquêtes susceptibles d'être menées en double à la fois par l'AMF et le juge judiciaire à l'encontre des entreprises. De nouvelles procédures pourraient, par exemple, prévoir une reconnaissance de force probante aux procès-



verbaux établis par les enquêteurs de l'AMF, la suspension de la prescription pénale par l'enquête de l'AMF, en renforçant parallèlement les droits de la défense dans cette dernière (cotation et transmission de toutes les pièces à la commission des sanctions). En revanche, il ne paraît pas approprié de remettre en cause la dualité des sanctions qui existe en l'état actuel du droit : le délit d'initié peut être parfois connexe à d'autres délits et les comportements graves qu'ils traduisent parfois ne s'accommoderaient pas d'une dépenalisation. Il revient à l'AMF et au Parquet de coordonner et d'adapter leurs modalités d'information et d'action dans ces circonstances.

Au total, les adaptations de procédures que la Cour préconise sont de nature à faire progresser une pratique plus homogène et protectrice pour les personnes physiques ou morales mises en cause, et une plus grande efficacité des enquêtes. Elles sont cohérentes avec le relèvement des plafonds de sanction qui est destiné à accroître le caractère dissuasif de l'intervention des autorités.

### **III - Une coordination renforcée sous l'autorité de l'Etat**

#### **A - Un choix à faire entre une coopération renforcée et un rapprochement institutionnel plus poussé**

##### **1 - Un exemple d'insuffisante coopération : la mission de protection de l'épargne financière**

La Commission bancaire a pour mission générale la sécurité des dépôts bancaires. L'AMF est responsable d'une mission générale de protection de l'épargne financière. L'ACAM doit s'assurer que tous les organismes du marché français de l'assurance soient en mesure de tenir à tout moment les engagements qu'ils ont contractés envers les assurés ou les adhérents et connaît des plaintes des assurés.

Le cloisonnement des responsabilités qui en résulte n'est pas adapté à un contrôle global de l'offre financière aux épargnants. C'est le cas pour les contrats d'assurance-vie dits multi-supports qui comprennent une « enveloppe » dans laquelle l'assuré a le choix d'investir dans des fonds OPCVM ou dans des fonds étrangers. L'AMF surveille les prestataires en services d'investissement qui gèrent ou commercialisent les OPCVM français. L'ACAM, pour sa part, surveille le cadre prudentiel, la conception et la mise en œuvre des contrats ainsi que les conditions de leur distribution par les intermédiaires en assurance et le respect des droits des assurés.

La coordination en vue d'assurer une protection globale des épargnants financiers est insuffisante et devrait être renforcée, tant pour s'assurer que les règles prudentielles par type de produits ou d'acteurs sont à même de protéger les intérêts personnels des épargnants qui prennent des risques d'investisseur, sans d'ailleurs en avoir toujours conscience, que pour surveiller la publicité et la commercialisation, par tous les distributeurs en France, des produits financiers qui font appel à plusieurs types d'investissements « sous-jacents », y compris d'origine étrangère. Il serait logique que l'AMF, qui a une mission générale de protection de l'épargne de par la loi, puisse être chargé du contrôle de la commercialisation de l'ensemble des produits d'épargne et veille à ce que soient données à l'épargnant toutes les informations nécessaires à la pleine compréhension des risques que celui-ci est amené à prendre en tant qu'investisseur.

## **2 - Les termes de l'alternative : une coopération institutionnalisée renforcée ou un rapprochement organique plus poussé**

Dans un environnement de marchés globaux, les passerelles mises en place entre la Commission bancaire, l'ACAM et l'AMF se révèlent aujourd'hui insuffisantes. L'Etat a le choix entre deux orientations : soit une coopération institutionnalisée renforcée entre les autorités sous son pilotage, soit un rapprochement organique des autorités.

### *a) L'option d'une coopération institutionnalisée renforcée*

La BCE et les banques centrales nationales ont la responsabilité de la stabilité financière au titre des compétences que le traité instituant la Communauté européenne leur a reconnues, avec la garantie d'indépendance qui s'y attache, dans la conduite de la politique monétaire et dans la surveillance macro-prudentielle. Elles ont besoin de l'information que détiennent les autorités de contrôle micro-prudentiel sur les situations individuelles des établissements de crédit. Il existe ainsi des accords entre les banques centrales nationales et la Banque centrale européenne. Une charte lie la Banque de France et la Commission bancaire et un mémorandum a été signé entre les autorités de contrôle bancaire et les banques centrales de l'Union.

Un collège des autorités de contrôle des entreprises du secteur financier (CACES) a été institué par le code monétaire et financier (art. L. 631-2). Présidé par le ministre chargé des finances ou son représentant, il réunit au moins trois fois par an le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire, le président de l'ACAM et le président de l'AMF. Mais la mission qui lui a été assignée se limite à la

facilitation des échanges d'information entre les autorités de contrôle des groupes financiers ayant à la fois des activités de crédit, d'investissement ou d'assurance et à toute question d'intérêt commun relative à la coordination de ces mêmes groupes. Le CACES n'a, en outre, pas connu une activité très soutenue ces dernières années, même s'il a eu à connaître des premiers exercices de gestion de crise en 2007 et 2008.

A la fin de 2007, les autorités de contrôle et de régulation financière avaient commencé à définir un cadre multilatéral d'échange d'informations pour le traitement des crises, mais celui-ci n'associait pas l'Etat qui est pourtant garant en dernier ressort. Au premier semestre 2008, la coopération a pris la forme d'un exercice pratique de gestion de crise, avec la participation des trois autorités, de la Banque de France et de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), sans rapport véritable avec l'ampleur de la crise actuelle.

Par la suite, les développements de la crise ont conduit à intensifier les remontées d'information des établissements assujettis sur les produits structurés. Celles-ci sont aujourd'hui quotidiennes et permettent de consolider les expositions aux contreparties en difficulté.

La coopération qui s'est ainsi nouée pour faire face à la crise doit cependant devenir permanente pour assurer la meilleure prévention possible de ces risques. Le CACES pourrait être l'instance de référence qui fait défaut pour assurer une vision globale des risques systémiques et élaborer des recommandations et des plans d'action communs aux autorités nationales de régulation et de contrôle. Il pourrait publier chaque année un rapport présentant une vision consolidée du secteur financier, de ses dysfonctionnements, des risques identifiés et des préconisations d'actions publiques<sup>130</sup>. Cette instance ne peut fonctionner correctement que si l'Etat s'y investit et en assure la présidence et le secrétariat.

Le CACES pourrait aussi être une instance appropriée pour préparer sous le contrôle de l'Etat les positions françaises à défendre dans les instances européennes et les forums ou comités internationaux, avec toute l'efficacité qui peut résulter d'une position commune relayée ensuite par les différents canaux, comme ce fut le cas récemment pour l'aménagement de normes comptables.

---

130) Parmi les autorités du secteur financier, seule l'AMF a l'obligation d'établir chaque année un rapport au Président de la République et au Parlement.

*b) L'option d'un rapprochement organique*

Des réunions conjointes des deux collèges de la Commission bancaire et de l'ACAM sont organisées deux fois par an. Mais les textes ne l'ont pas prévu pour le collège de l'AMF.

Les textes ont organisé des procédures communes. C'est le cas pour l'agrément des commissaires aux comptes ou pour les procédures de consultation ou d'autorisation croisées sur les conglomérats financiers de la bancassurance<sup>131</sup>. De même, les services de contrôle de certaines autorités peuvent être sollicités pour la conduite de certains contrôles. C'est le cas pour les sociétés de gestion dont certains contrôles sur place sont pris en charge par le secrétariat général de la Commission bancaire. Mais les méthodes de contrôle ou de programmation des contrôles en fonction des niveaux de risques ont donné lieu à peu d'échanges de bonnes pratiques, et la gestion des moyens est demeurée cloisonnée.

Le rapprochement entre la Commission bancaire et l'ACAM, dont le principe a été décidé par la loi de modernisation financière du 4 août 2008, trouve une justification dans la similitude de leurs missions et de leurs modes opératoires (supervision des établissements financiers et contrôle prudentiel) et l'intérêt d'avoir une vue globale sur les conglomérats financiers de bancassurance. Il est déjà préparé par les liens institutionnels entre les collèges, une charte de coopération, quelques contrôles sur place communs et une concertation dans la lutte contre le blanchiment.

Des précautions doivent, certes, être prises dans ce rapprochement. Il est essentiel de maintenir l'adossement du contrôle bancaire à la Banque de France. Il importe aussi de ne pas reculer par rapport à la réforme de 2003 qui a unifié les contrôles sur les entreprises d'assurance, les mutuelles et les institutions de prévoyance. Or, une fusion de la Commission bancaire et de l'ACAM pourrait difficilement s'étendre au contrôle des mutuelles gérant principalement ou spécifiquement des œuvres sanitaires et sociales.

---

131) La directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur les conglomérats financiers, qui a été transposée par l'ordonnance n° 2004-1201 du 12 novembre 2004, interdit le double emploi des fonds propres au sein du conglomérat et organise la notification périodique des concentrations de risques et des transactions intra-groupe, mais ne va pas jusqu'à harmoniser les limites quantitatives et qualitatives aux opérations intra-groupe. C'est dans ce cadre qu'a été signée une convention entre la Commission bancaire et l'ACAM.

Ce rapprochement pourrait, en revanche, se traduire, *a minima* par un resserrement des liens existants prenant la forme de contrôles conjoints et d'échanges de personnel et, de manière préférentielle, par un rapprochement des structures. Les dispositions suivantes pourraient être prises :

- favoriser la mutualisation des compétences professionnelles différentes qui existent, d'un côté, au sein du corps de contrôle des assurances, et de l'autre, dans l'inspection de la Banque de France ;
- aligner la rédaction des dispositions législatives et réglementaires concernant l'exercice du contrôle par l'ACAM sur celles de la Commission bancaire dans le code monétaire et financier, y compris pour la communication de toute information utile à l'exercice de leur mission ;
- redéfinir les rôles respectifs des secrétariats généraux et des collègues ;
- enfin, chercher à constituer des organes collégiaux communs ou aussi proches que possible dans leur composition.

Les mesures retenues doivent, en toute hypothèse, être de nature à permettre que les meilleures pratiques des deux autorités de contrôle ne s'excluent pas mais s'additionnent. Ce rapprochement pourrait même aller jusqu'à la création d'une commission des sanctions commune, comme évoqué supra.

Ce rapprochement devrait en tout état de cause laisser à part la régulation des marchés financiers.

## **B - Un Etat qui doit limiter la délégation de son pouvoir de régulation**

L'Etat détient le pouvoir réglementaire et doit veiller à l'harmonisation des règles entre les trois secteurs de supervision (marchés financiers, banques et entreprises d'investissement, assurances, mutuelles et institutions de prévoyance). Il lui revient d'avoir une vue d'ensemble des risques et des vides éventuels dans le contrôle. Il doit aussi veiller au respect de l'ordre public financier, à la protection de l'épargnant individuel, à la transparence de l'information financière et, par voie de conséquence, à la détection et à la sanction des asymétries d'information. Il est directement responsable en cas de faute lourde d'une autorité de régulation (*arrêt Kechichian du Conseil d'Etat du 30 novembre 2001 relatif à une faute lourde de la Commission bancaire*). Il assume le rôle de garant et prêteur en dernier ressort.

L'Etat ne dispose pas nécessairement, avec les effectifs actuels du service de financement de l'économie de la DGTPE (55 emplois en équivalent temps plein pour les questions relatives à la régulation financière), de moyens dimensionnés à ses responsabilités de pilotage général et de réglementation. En tant que de besoin, des redéploiements devraient permettre de disposer des ressources adéquates.

Le Parlement ne dispose pas d'informations suffisantes pour exercer son contrôle sur les autorités indépendantes.

### **1 - Une répartition des rôles dans le domaine réglementaire à revoir**

L'élaboration de la réglementation appelle une concertation élargie avec les acteurs professionnels de chaque secteur qui tend à devenir, en raison d'une matière très technique et sensible, le processus le plus normal de confection de la règle de droit et de son interprétation. Elle ne peut pas pour autant échapper à l'Etat qui doit être à même d'arbitrer entre des positions divergentes, faire prévaloir l'ordre public financier, fixer les règles générales.

C'est dans les missions dévolues à l'AMF qu'a été poussée le plus loin la remise à une autorité du soin d'animer en amont le processus réglementaire, bien qu'homologué ensuite par l'Etat, et d'en assurer l'application par une interprétation et une « jurisprudence » très codifiées dans son règlement général, tandis qu'elle édictait des règles de bonne conduite et favorisait l'émergence de bonnes pratiques.

A l'inverse, la Commission bancaire n'a jamais eu qu'un pouvoir réglementaire limité aux documents et informations à lui fournir en application de l'article L. 613-8 du code monétaire et financier. L'ACAM n'a même pas le pouvoir de définir les informations requises des organismes contrôlés, et c'est sans base législative qu'elle s'est engagée dans la publication de recommandations de portée générale (six ont été diffusées à ce jour) dont certaines ont été contestées par la profession.

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) a remplacé le Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF) et le Conseil national des assurances (CNA). Il donne un avis sur les textes relatifs à l'assurance, aux banques et aux entreprises d'investissement mais n'est pas compétent sur les textes relevant de l'AMF.

Cette différenciation ne semble pas justifiée et une remise en ordre dans le respect de la hiérarchie des normes s'impose. Le CCLRF devrait avoir une compétence consultative sur l'ensemble de la réglementation financière, ce qui conduira à mieux préciser la portée réelle du règlement

général de l'AMF. Les trois autorités devraient toutes disposer du pouvoir réglementaire relevant de l'instruction ou de la circulaire et d'un pouvoir de recommandation de portée générale.

## **2 - Une répartition des rôles dans le domaine européen et international à homogénéiser**

En raison du caractère très international des activités financières et de la libre circulation des capitaux, les autorités nationales de régulation doivent être en mesure de participer activement à la coopération internationale et européenne.

Or, la représentation des autorités à ces deux niveaux n'est pas homogène.

Dans ce domaine, le législateur a assigné explicitement à l'AMF une obligation de concourir à la régulation des marchés financiers au niveau européen et international, mais il n'a pas confié une mission équivalente à la Commission bancaire ni à l'ACAM. Cependant, la dynamique de concertation très marquée entre les contrôleurs bancaires nationaux, comme la comitologie codifiée sous la forme de la procédure Lamfalussy, a permis au secrétariat général de la Commission bancaire d'exercer une influence importante et de faire prévaloir, le cas échéant, des options nationales plus rigoureuses au sein du comité européen des contrôleurs bancaires. Le président de l'ACAM ne participe à aucune réunion européenne ou internationale à la différence du président de l'AMF qui y joue au contraire un rôle très actif. Les échanges d'information entre la DGTPE, présente au niveau 2, et l'ACAM, qui siège au niveau 3 dans le Comité européen des contrôleurs d'assurance et de pensions privées, sont insuffisants.

La composition des délégations françaises dans les enceintes communautaires et les obligations de circulation de l'information entre l'administration et les autorités de contrôle devraient être homogénéisées.

## **3 - Des informations accrues à communiquer au Parlement pour lui permettre d'exercer son contrôle**

L'indépendance des autorités de régulation financière ne signifie pas qu'elles doivent se trouver dispensées de la recherche d'une meilleure efficacité ou que l'évaluation par le Parlement de la politique publique à laquelle elles contribuent s'avère impossible.

Ne recevant pas de crédits budgétaires, les trois autorités indépendantes ne sont pas soumises, à la différence des autres autorités administratives indépendantes, aux obligations de dépôt de projets annuels

et de rapports annuels de performances en mode LOLF. Cette situation est d'autant plus anormale que l'ACAM et l'AMF disposent de ressources affectées ayant un caractère d'impositions de toute nature et que les ressources de la Commission bancaire lui viennent de la Banque de France qui dispose du revenu monétaire lié à son statut de banque centrale.

Sans aller jusqu'à les rattacher à une mission au sens de la LOLF, il serait nécessaire de leur imposer de justifier au premier euro leurs dépenses dans leur rapport annuel et d'y rendre compte de la performance de leur gestion, sous la forme d'objectifs et d'indicateurs. En outre, afin de mieux informer le Parlement sur les résultats et les perspectives de la politique publique de régulation financière, la DGTPE pourrait être chargée de rédiger un rapport de l'Etat régulateur financier sur le modèle du rapport de l'Etat actionnaire que l'agence des participations de l'Etat établit chaque année à l'automne.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Sans attendre le nécessaire renforcement des règles internationales, l'évolution du système français de contrôle et de régulation est indispensable.*

*L'ampleur prise dans l'économie par les activités financières et les risques induits par les innovations constantes en matière d'instruments financiers et de produits financiers commercialisés confrontent la régulation financière à de nouveaux défis qui nécessitent une vigilance accrue des autorités publiques en charge de la régulation. L'Etat doit rester fortement impliqué dès lors qu'il est garant en dernier ressort de la stabilité financière et de la résolution des crises.*

*Le dispositif issu de la loi de sécurité financière de 2003 doit être rationalisé et renforcé, à la hauteur d'enjeux désormais encore plus évidents. L'habilitation donnée au Gouvernement de légiférer par voie d'ordonnance aux termes de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, en fournit le cadre. Les principales recommandations de la Cour sont les suivantes :*

##### *1/ Des réformes de structures pour limiter le morcellement :*

*- Resserer les structures existantes par la fusion des deux autorités d'agrément avec les autorités de supervision correspondante, le CECEI avec la Commission bancaire et le CEA avec l'ACAM, celle-ci héritant aussi des mêmes compétences exercées par les ministres chargés de la sécurité sociale et de la mutualité pour les organismes régis par le code de la sécurité sociale ou par le code de la mutualité ;*



- Poursuivre le rapprochement entre la Commission bancaire et l'ACAM en l'accompagnant par un recentrage des activités sur leur cœur de métier, ce qui suppose un transfert à d'autres organismes ou services des tâches particulières telles que le contrôle des changeurs manuels ou l'établissement de statistiques de marché ;

- Etendre les compétences du collège des autorités de contrôle du secteur financier (CACES) à l'ensemble de la coordination entre les autorités, à la surveillance générale des risques dans la sphère financière et à la préparation des positions françaises dans les enceintes européennes et internationales ; celui-ci serait aussi chargé de remettre chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport présentant une vision consolidée du secteur financier, de ses dysfonctionnement et de ses risques et des préconisations d'actions publiques ;

- Renforcer le rôle des collèges en harmonisant la composition, en nommant à la tête de chaque autorité qui n'en dispose pas un président à temps plein et en organisant systématiquement les représentations croisées.

2/ La clarification des compétences des autorités et de l'Etat :

- Clarifier la répartition des responsabilités entre l'ACAM et l'AMF pour la protection des épargnants, notamment dans le domaine de la publicité et de la commercialisation des produits financiers avec un chef de file qui pourrait être l'AMF ;

- Redéfinir les frontières du pouvoir réglementaire entre l'Etat et les autorités de régulation pour les rendre plus homogènes ;

- Développer les outils et les plans de gestion des crises systémiques sous l'autorité de l'Etat et en associant la Banque de France ;

3/ Les moyens d'une action plus efficace :

- Rapprocher les statuts des personnels et mutualiser leur gestion pour disposer d'un vivier plus large de compétences au service de la régulation financière ;

- Etendre à toutes les autorités la démarche de gestion par la performance et charger l'Etat de remettre chaque année au Parlement un rapport de l'Etat régulateur financier ;

- Renforcer les pouvoirs de sanction et la sécurité juridique des procédures de sanction afin de mieux asseoir la crédibilité de la politique de sanctions en matière de contrôle bancaire et financier et de régulation des marchés financiers.

---

**RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION BANCAIRE**

***Introduction***

*La Commission bancaire relève à titre liminaire que l'accumulation de qualificatifs péjoratifs dans de nombreux titres et sous-titres de ce document, (« une organisation encore trop cloisonnée et trop hétérogène », « un dispositif fragmenté », « des statuts hétéroclites », « des instances collégiales de composition disparate », « des moyens dispersés », « une régulation insuffisamment efficace face aux mutations des activités financières », « une politique de sanction insuffisamment dissuasive et des procédures qui ne sont pas exemptes de fragilité juridique ») donne au lecteur une impression générale négative sur l'efficacité des autorités de surveillance du secteur financier.*

*Elle est d'autant plus regrettable qu'elle estompes les points positifs reconnus par la Cour, tels que la force du lien entre le superviseur bancaire et la Banque centrale, la qualité des outils du contrôle bancaire, les atouts du secteur financier français. Ces éléments favorables sont particulièrement importants dans le contexte actuel et mériteraient d'être davantage mis en valeur, dans la perspective, évoquée par la Cour, « que le système français joue pleinement son rôle dans le renforcement des structures de coopération au niveau européen et international ».*

***L'efficacité du dispositif français de supervision bancaire (cf. I.B.1)***

*Après avoir relevé que la France est l'un des pays d'Europe où la proximité entre l'autorité de contrôle du secteur bancaire et la Banque centrale est la plus forte, que la crise financière a montré la pertinence de ce lien et l'importance cruciale du partage de l'information financière entre les autorités et la Banque Centrale, que l'organisation qui en découle, séparant la régulation des marchés et le contrôle prudentiel des acteurs, se démarque de celle observée dans d'autres pays où une autorité unique, séparée de la Banque centrale, concentre les missions comme le Royaume-Uni, la Belgique ou l'Allemagne, la Cour conclut que la crise financière ne permet pas pour autant de trancher, parce que toutes les conséquences n'en sont pas encore connues, la question de l'efficacité comparée des modèles.*

*La Commission observe que cette conclusion paraît en décalage avec les développements précédents. Sans aborder les comparaisons avec les développements dans d'autres pays, qui lui paraissent avoir confirmé l'importance des liens entre régulation prudentielle et fonctions de banque centrale, elle tient à souligner que le système bancaire et financier français, qui ne saurait être considéré isolément du contexte mondial, compte tenu de son haut degré de développement et d'internationalisation, a montré une bonne capacité de résistance par rapport aux systèmes des autres pays, y compris ceux cités par la Cour.*

***La composition de la Commission bancaire (cf. I.B.3)***

*S'agissant de la Commission bancaire, la Cour estime que le nombre de membres de son collège, sept, paraît trop faible par rapport à l'ampleur des sujets de la supervision bancaire. Si une légère augmentation du nombre de membres du collège lui paraît envisageable, la Commission souligne que la composition actuelle de son collège est gage de réactivité et de cohésion et lui permet de disposer d'expertises variées.*

*En ce qui concerne la présidence de la Commission bancaire, il paraît conforme au souci de synergie entre la banque centrale et la supervision bancaire que le sous-gouverneur qui préside la Commission bancaire participe aux autres composantes de l'activité d'une banque centrale.*

***Les moyens budgétaires et financiers (cf. I.C.1)***

*La Cour estime que le niveau des effectifs du contrôle bancaire attendu en 2009 semblerait d'ores et déjà insuffisant. La Commission bancaire souligne l'importance des efforts de renforcement qui sont intervenus en 2008 (32 agents supplémentaires) et qui vont se poursuivre en 2009, année pour laquelle est prévu le recrutement de 39 personnes (dont 27 cadres), ce qui portera les effectifs du contrôle bancaire à 580 personnes (dont 400 cadres). Elle a par ailleurs demandé que soient prises en compte dès que possible les prévisions de renforcement qui pourront s'avérer nécessaires au regard des évolutions en cours, et en particulier des modifications réglementaires qui pourraient être adoptées à la suite de la crise.*

***Le programme d'enquête (cf. II.B.1b)***

*La Commission bancaire tient à souligner que les contrôles sur place ont continué à suivre de très près ces dernières années les questions relatives aux contrôles des risques, et que les missions de validation des modèles de calcul des ratios prudentiels comportent justement une composante importante relative à leur insertion effective dans les procédures de contrôle des risques.*

*Elle ne voit pas par ailleurs quelles lacunes auraient pu être mises en évidence par l'enquête de la Cour dans le contrôle rapproché des filiales et succursales de groupes étrangers (qui ont fait l'objet de nombreuses enquêtes pendant cette période, de l'ordre d'une trentaine par an, en 2006 et 2007 comme en 2008), compte tenu de la répartition des compétences entre les différentes autorités.*

***La politique de sanction (cf. II.B.3)***

*Selon la Cour, l'anonymat des sanctions devrait être d'une application exceptionnelle. Cette éventualité n'est envisagée que si l'établissement faisant l'objet d'une procédure demande l'absence de mesure de publicité. La Commission statue alors sur cette demande et cela fait partie*

*du dispositif de la décision qu'elle arrête, comme toute juridiction, au vu des faits de l'espèce. Ainsi, comme le relève au demeurant la Cour, plus de la moitié des décisions de sanction prononcées par la Commission entre 2003 et 2008 ont fait l'objet d'une information publique.*

*Par ailleurs, le nombre total de décisions de sanction prononcées par la Commission bancaire entre 2003 et 2008 est de 98, dont 66 assorties d'une sanction pécuniaire. S'agissant de l'appréciation portée par la Cour sur le caractère peu sévère des sanctions prononcées par la Commission, il convient tout d'abord de rappeler qu'elles ne sont pas la compensation d'un préjudice subi (soit par d'autres acteurs concurrentiels, soit par les intervenants sur un marché financier) comme dans le cas des sanctions infligées par d'autres autorités, dont la fonction répressive n'est donc pas comparable. En outre, bien entendu, la détermination aux cas d'espèce du quantum approprié de la sanction relève de l'appréciation souveraine de la juridiction, dans le cadre de la loi, sous le contrôle du Conseil d'État.*

*S'agissant des modalités de l'exercice de cette activité juridictionnelle, il appartient aux pouvoirs publics de déterminer s'ils souhaitent des évolutions en la matière. La Commission tient simplement à souligner, concernant les procédures actuelles, qu'elles sont en tous points conformes à la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'application tant des principes généraux du droit administratif français que de la Convention européenne des droits de l'homme.*

*La coordination des autorités (cf. II.B.3)*

*Cette dernière partie contient notamment des propositions d'évolution institutionnelle qui n'appellent pas de commentaires de la Commission bancaire dans la mesure où celle-ci a considéré que ses observations devaient s'inscrire dans le cadre législatif actuel de sa mission.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)**

*L'Autorité des marchés financiers a pris connaissance avec le plus grand intérêt des observations de la Cour des Comptes sur « les autorités de contrôle et de régulation du secteur financier ».*

*Les conclusions et propositions de la Cour, même si elles dépassent le cadre strict des missions actuelles de l'AMF, rejoignent dans une très large mesure les préoccupations et réflexions de son Collège comme de ses services.*

*Cette convergence porte en particulier sur les réformes de structure envisagées qui écartent, à juste titre, la tentation du régulateur unique, cumulant régulation prudentielle et supervision des marchés et de la gestion d'actifs, et privilégient un resserrement du pôle prudentiel avec un*

*rapprochement entre la Commission Bancaire et l'ACAM. L'AMF se félicite de l'appréciation positive portée par la haute juridiction sur la gouvernance de l'AMF et la composition de son Collège telles qu'elles résultent de la loi de sécurité financière et de sa mise en œuvre depuis 5 ans et ne saurait naturellement être en désaccord avec la proposition d'harmoniser la composition des Collèges de l'ensemble des autorités de régulation sur le modèle de l'AMF qui paraît avoir donné satisfaction.*

*L'Autorité a cependant relevé que les intitulés des parties et chapitres des observations de la Cour laissaient présager une sévérité des appréciations que l'on ne retrouve pas dans les développements plus détaillés. Par exemple, l'organisation qualifiée tout d'abord de « cloisonnée et hétérogène » de la régulation financière française et constituant un « dispositif fragmenté » présente tout de même de sérieux atouts que souligne ensuite la Cour :*

*- Meilleure prévention des conflits d'intérêt et recherche d'une plus grande efficacité grâce à des champs de contrôle plus délimités.*

*- Conservation d'une forte proximité entre Banque centrale et contrôle bancaire qui s'est révélée précieuse en temps de crise.*

*On peut certes comprendre la prudence de la Cour pour qui « la crise financière ne permet pas pour autant de trancher, parce que toutes les conséquences n'en sont pas encore connues, la question de l'efficacité comparée des modèles ».*

*Qu'il soit cependant permis au régulateur français de marché, qui participe depuis sa création aux travaux du Forum de stabilité financière (FSF) aux côtés de la DGTPE et de la Banque de France, de souligner que la France paraît avoir, en ce domaine, évité deux écueils qui ont fait vaciller les deux systèmes de régulation anglo-saxons tenus jusque là pour des modèles au plan international :*

*Elle a maintenu, comme le souligne d'ailleurs la Cour, un lien étroit entre la Banque de France et la régulation prudentielle permettant une réactivité face à la crise qui paraît avoir fait défaut en Grande Bretagne au début de l'affaire Northern Rock. Cette réactivité a aussi reposé sur les liens étroits entre la Banque de France, le CECEI et l'AMF, que les représentations croisées au sein des collèges de ces institutions ont permis de tisser.*

*Elle a conservé une régulation prudentielle unique et cohérente des banques, approche d'autant plus nécessaire que les grands établissements français pratiquent des activités relevant de plusieurs autorités.*

*Ces remarques n'empêchent pas l'AMF de partager les remarques de la Cour sur les réels défis posés aux régulateurs par l'internationalisation, les mutations rapides des activités financières, et la fréquence regrettable de leur localisation dans des centres off shore.*

*Au total, l'AMF estime qu'à un moment où de nombreux pays souhaitent réorganiser leur régulation financière et la développer, la France dispose d'un acquis important qui, certes ne lui a pas permis d'échapper à une crise mondiale dramatique, mais qui l'a mise en état d'y faire face et de pouvoir procéder aux réformes nécessaires sans rupture majeure, comme le suggère la Cour. L'Autorité est confortée par la lecture des travaux de la Cour dans son opinion que le système français est économe des deniers publics et supporte la comparaison avec des organisations disposant de davantage de moyens et s'inscrivant dans une orgueilleuse tradition historique.*

*Elle est prête à participer aux ajustements nécessaires pour élargir le périmètre de la régulation en vue de restaurer la confiance du public gravement entamée par la crise actuelle.*

*A - La mesure et le pilotage de l'efficacité de l'AMF*

*La mise en place d'un contrôle interne en 2004 a permis de renforcer l'efficacité du pilotage de l'action de l'AMF pour l'atteinte de ses objectifs. L'AMF partage le souci de la Cour d'amplifier la démarche dans le domaine du contrôle des intermédiaires de marché.*

*La Cour invite à amplifier le redéploiement en cours des moyens vers le contrôle de la distribution des produits financiers où se joue largement la protection des épargnants. Elle se montre favorable à ce qu'un rôle de chef de file soit confié en ce domaine à l'AMF.*

*L'AMF entend poursuivre sa mobilisation sur la commercialisation des OPCVM. Si des arbitrages étaient arrêtés par les pouvoirs publics pour lui confier un rôle de chef de file, voire des attributions couvrant la distribution des produits et services en matière de banque et d'assurance, elle est bien évidemment prête à mettre en place l'organisation et les moyens nécessaires. L'enjeu serait important et délicat pour une structure ne disposant pas d'implantation territoriale mais pourrait être relevé avec succès au prix d'une forte mobilisation et de l'organisation de coopérations, par exemple avec le réseau de la Banque de France ou celui de la DGCCRF*

*B - La définition des règles applicables aux opérations financières et à l'activité des PSI*

*On rappellera utilement que le législateur de 2003, en organisant la fusion du CMF et de la COB, a entendu créer un régulateur de marché en mesure d'élaborer et de faire évoluer les règles applicables aux activités financières au plus près du terrain et en coopération avec les experts des différents métiers dont le poids s'est accru au sein du Collège.*

*Sur cette base, l'AMF a mis beaucoup de soin à définir des procédures de consultation précises pour l'élaboration de son Règlement général qui est délibéré par le Collège mais n'entre en vigueur qu'après l'homologation du ministre chargé de l'Economie. C'est ainsi qu'ont été refondus les textes anciens pour créer le Règlement général, puis introduites*

les très nombreuses dispositions d'harmonisation du droit français avec un impressionnant ensemble de directives européennes.

Une grande majorité d'observateurs et d'acteurs considère que cette réforme a donné satisfaction ; l'AMF n'a pas trouvé dans les analyses de la Cour d'arguments décisifs conduisant à en remettre en cause les acquis.

#### C - L'action répressive

La Cour semble porter une appréciation positive sur la réforme intervenue en 2003 avec la création de la Commission des Sanctions et sur le dynamisme de l'AMF en ce domaine, même si elle se prononce en faveur d'un alourdissement des sanctions dans les cas les plus graves dans le prolongement de la démarche du législateur qui a récemment relevé le plafond des sanctions à concurrence de 10M€.

L'Autorité partage les propositions de la Cour d'introduire une faculté de recours incident du Collège, une procédure de transaction administrative, voire une procédure de clémence qui mériterait d'être expérimentée en matière d'infractions de marché.

Elle est également favorable à la recherche pragmatique d'une meilleure coordination avec le Parquet de Paris, domaine dans lequel l'acquis est loin d'être négligeable même s'il est discret. En particulier, une réflexion commune avec la Chancellerie et le Parquet de Paris devrait permettre une utilisation plus aisée, dans le cadre des enquêtes pénales, des procès-verbaux établis par les enquêteurs de l'AMF, et plus généralement des rapports de l'Autorité.

Elle note enfin avec intérêt que la Cour se prononce en faveur du maintien d'une dualité des procédures pénales et administratives qui ont chacune leur logique. Elle tient à réaffirmer que privilégier la voie pénale aboutirait en pratique à affaiblir la répression effective des abus de marché, en raison de l'encombrement des rôles et de la longueur des procédures inhérentes à la voie pénale mais aussi de la grande technicité de la plupart des abus de marché, alors même que des sanctions efficaces et rapides sont nécessaires à la sécurité et à la protection des épargnants.

#### D - La gestion des moyens et ressources de l'AMF

Les ressources de l'AMF présentent effectivement une forte volatilité qui est la conséquence de leur lien étroit avec les opérations financières et la gestion d'actifs. Elles permettent de constituer des réserves au cours des années les plus actives, qui financent l'activité de l'AMF, sans peser sur les sociétés cotées, dans les conjonctures plus difficiles. Quant à la nécessaire amélioration de l'équité de la charge entre les différents contributeurs que la Cour appelle de ses vœux, l'AMF a formulé un certain nombre de propositions en ce sens, dont elle espère qu'elles pourront être effectivement mises en œuvre lorsque la conjoncture de marché sera meilleure.

*La politique de gestion des ressources humaines mise en œuvre par le secrétaire général de l'AMF, dans le cadre approuvé par le Collège est qualifiée d'originale par la Cour qui regrette, cependant, qu'elle n'ait pas permis de fidéliser davantage de jeunes cadres pour des carrières longues. Effectivement, l'AMF a réformé de façon radicale les règles de rémunération et de promotion des agents par rapport au système hérité de la fonction publique qui était en vigueur à la COB. L'avancement à l'ancienneté a été supprimé, un système d'évolution des rémunérations au mérite a été introduit puis complété par l'instauration d'une part variable pour une partie des cadres.*

*L'AMF a ainsi pu recruter dans le secteur privé de nombreux cadres experts et faire progresser une partie d'entre eux en responsabilité dans la durée. Au surplus, le fait que des collaborateurs ne passent qu'une partie de leur carrière au sein de l'AMF doit être regardé de manière positive, comme favorisant une diffusion des enjeux et objectifs de la régulation en direction de la place et une représentation du modèle français dans les enceintes internationales, et permettant à l'AMF de recruter des experts formés aux techniques opérationnelles les plus récentes.*

*Par ailleurs, cette politique a reposé sur l'unification de la gestion des personnels, indépendamment de la nature juridique de droit privé ou public du contrat. Ceci paraît la seule approche réaliste pour des personnels recrutés pour l'essentiel sur le marché et destinés à rejoindre à terme le secteur privé. L'Autorité n'y voit aucune pratique de gestion contestable, même si l'alignement sur les pratiques du secteur privé (intéressement, œuvres sociales confiées au CE, régime complémentaire maladie) a incontestablement eu un coût, d'ailleurs largement anticipé lors de la préparation de la réforme de 2003.*

*Enfin, l'AMF poursuivra sa politique active d'ouverture et de présence à l'international. On connaît la forte présence de l'AMF au sein des instances du Comité européen des régulateurs de valeurs mobilières – le CESR- et de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), et l'importance de sa participation aux différents groupes de travail qu'ils ont constitués. La coopération quotidienne, tant bilatérale que multilatérale, avec les superviseurs prudentiels français et les régulateurs des principales places est également très active. Au-delà des échanges d'informations, elle prend également la forme d'échanges et de détachements de personnels. C'est ainsi notamment que l'AMF accueille une dizaine de collaborateurs venus de la Banque de France, qu'elle a mis à disposition cinq experts auprès de la Commission et du Parlement européen, du (CESR) et du régulateur britannique, la FSA. Par ailleurs, de très nombreux échanges de formations ont lieu chaque année avec la SEC, -le régulateur américain-, la Commission bancaire et la Banque de France, sans compter l'organisation à Paris de sessions de formation des régulateurs tant européens qu'internationaux, et la participation aux sessions organisées par les régulateurs britanniques et allemands.*

---



**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE DES  
ASSURANCES ET DES MUTUELLES (ACAM)**

*L'ACAM souhaite apporter les réponses suivantes aux appréciations de la Cour des Comptes sur le contrôle exercé sur le secteur des assurances. Ces réponses porteront essentiellement sur des points qui lui paraissent discutables, étant entendu que nombre d'autres observations de la Cour paraissent fondées et rencontrent son assentiment.*

**Organisation et architecture**

*La Cour relève que coexistent plusieurs autorités d'agrément, de réglementation et de contrôle du secteur financier. Outre l'ACAM, la Commission Bancaire et l'AMF, contrôlées par la Cour, sont également évoqués le CEA, le CECEI, le CCLRF et le CACES, à quoi il faudrait ajouter le CNC et le CRC pour les questions comptables, ainsi bien entendu que le Gouvernement, détenteur du pouvoir réglementaire.*

*Ces diverses autorités certes nombreuses forment un ensemble jugé hâtivement par la Cour « encore trop cloisonné et trop hétérogène ». Comme le rappelle la Cour, les collèges des trois premières ont des membres communs (dans le cas de l'ACAM et de la Commission Bancaire, il s'agit du président), assurant une représentation croisée, et le Gouvernement est représenté à leurs séances. Elles sont toutes les trois membres du CCLRF, du CACES, du CNC et du CRC, ainsi que le Gouvernement. Les services des trois autorités, qui sont déliés du secret professionnel les uns envers les autres, travaillent de concert. En particulier, le Secrétariat général de la Commission Bancaire et celui de l'ACAM ont des liens de travail étroits et leurs Collèges tiennent deux réunions communes par an. Ainsi, la préconisation de la Cour de poursuivre le rapprochement de l'ACAM et de la Commission Bancaire s'inscrit simplement dans le prolongement de la pratique actuelle.*

*La Cour recommande de transférer à l'ACAM les compétences dévolues au CEA pour les organismes d'assurance régis par le code des assurances. L'ACAM ne voit pas d'objection à cette évolution naturelle, compte tenu de l'étroite coopération qui existe déjà entre l'ACAM et le CEA. En effet, le Président et le Secrétaire général de l'Autorité sont déjà membres du CEA, tandis que les services de contrôle conduisent déjà de fait l'instruction au plan technique des dossiers d'agrément, de fusions, de changements d'actionnaire et de transferts de portefeuille pour le compte du CEA.*

*Cependant, par cohérence, un même transfert de compétences des ministres chargés de la sécurité sociale et de la mutualité vers l'ACAM serait également souhaitable s'agissant des agréments, fusions et transferts de portefeuille des organismes régis par le code de la Sécurité sociale et le code de la Mutualité.*

*La composition du collège de l'ACAM, intermédiaire entre celle du Collège de la Commission Bancaire et celle de l'AMF, apparaît équilibrée. Quatre de ses neuf membres sont des personnalités qualifiées du monde de l'assurance, de la réassurance, de la prévoyance et de la mutualité. L'entrée de professionnels en activité que recommande la Cour n'apporterait pas véritablement de compétence supplémentaire ; ce serait en revanche, comme le relève elle-même la Cour, et comme l'AMF en a pu faire l'expérience concrète, une source de contentieux potentiels non négligeable sur la question de l'impartialité des personnes statuant sur les sanctions. Une simple procédure de récusation serait sans doute une mesure de prévention insuffisante – comme l'exemple de l'AMF, là encore, l'a montré. Par ailleurs, outre les décisions de sanction qu'il est amené à prendre, le collège est informé de multiples secrets commerciaux, comme des projets de rapprochement d'entreprises, des difficultés financières parfois graves, et demain des modèles internes détaillés. La présence au collège de dirigeants ou collaborateurs de sociétés concurrentes ne pourrait manquer de créer des conflits d'intérêts que la gestion de la confidentialité ne suffit pas à résoudre. Seules les procédures d'autorisation et d'agrément, aujourd'hui conduites par le CEA, ne soulèvent pas de difficultés. Au total, il semble qu'il y a bien plus à perdre, en insécurité juridique et en complexité, qu'à gagner, à remplacer les professionnels en retraite par des professionnels en activité dans le collège. Une voie intermédiaire serait de nommer au collège des professionnels dont la cessation d'activité est récente.*

### ***Efficacité et moyens***

#### ***a) Efficacité***

*La Cour reconnaît aux trois autorités « un bon niveau d'efficience individuelle ». Il aurait été souhaitable cependant que la Cour cherche à mesurer cette efficience à l'aune de la protection dont ont bénéficié les assurés, déposants et épargnants français depuis l'instauration en 2003 du système actuel. A l'inverse d'autres pays (disposant le plus souvent d'autorités de régulation intégrées), la France a su protéger ses assurés, dont aucun n'a été lésé par une défaillance d'entreprise d'assurance. On peut ainsi constater qu'en assurance-vie, une seule défaillance, minime, d'une petite entreprise est intervenue en un demi-siècle, sans léser aucun assuré<sup>132</sup>, alors qu'au moins deux faillites spectaculaires d'assureurs se sont produites en Grande-Bretagne ces dernières années (affaires Equitable Life,*

---

*132) Il s'agit d'Europavie, dont les pertes totales n'ont pas dépassé 18 millions d'€uros et n'ont entraîné aucune perte d'indemnisation pour les assurés.*

qui a fait l'objet d'un rapport sévère du Parlement Européen, et Independent). En assurance-dommages, quelques défaillances limitées se sont produites, dont une seule (celle de la MARF) depuis la création de l'ACAM, dont l'intervention permet d'envisager que les assurés seront totalement remplis de leurs droits. Sauf accident toujours possible, on doit constater qu'à ce stade, la mission essentielle du régulateur, c'est-à-dire protéger les intérêts des assurés, a été mieux réalisée en France qu'ailleurs.

L'ACAM conteste donc l'affirmation d'une efficacité insuffisante des autorités de contrôle, dont la Cour fait état sans fournir d'explication dans le titre de sa seconde partie (« une régulation insuffisamment efficace »). Cette critique ne s'appuie dans le corps du rapport d'aucune mesure d'efficacité, ni de comparaisons avec la situation à l'étranger, qui seules pourraient fonder une telle appréciation, mais se borne à une présentation des marchés dérivés et de la titrisation. A cet égard, pour s'en tenir au secteur de l'assurance, force est de constater combien les entreprises françaises soumises au contrôle de l'ACAM – dont, à l'époque, elles ont critiqué l'ouverture insuffisante à leurs yeux aux techniques nouvelles de titrisation notamment... - ont été à ce jour peu touchées par les problèmes liés aux innovations financières décrites par la Cour et, plus généralement, ont montré leur capacité de résistance face à la crise, ce qui n'a pas toujours été le cas à l'étranger.

b) Moyens humains

La Cour relève justement que les effectifs des trois autorités sont plus faibles que ceux de leurs homologues étrangers. Sachant que les trois autorités ont néanmoins su remplir leur mission au service du public avec ces moyens mesurés, il apparaît curieux que la Cour mette en cause l'adéquation des moyens mis à la disposition des autorités françaises en les comparant aux effectifs plus élevés d'autorités étrangères qui n'ont pas toujours su protéger aussi bien leurs assurés et déposants. Il faudrait d'ailleurs tenir compte, dans une telle comparaison, du nombre d'organismes contrôlés. Il paraît de même peu pertinent de titrer « moyens dispersés » la présentation de moyens qui sont par nature affectés à chacune des trois autorités, qui doivent au demeurant employer des qualifications différentes.

Le descriptif des effectifs de contrôle de l'ACAM nécessite une rectification. En effet, l'ACAM a procédé à des recrutements nombreux de contrôleurs non membres du corps de contrôle des assurances. Ces derniers forment actuellement environ un tiers des effectifs de contrôle et contrôlent aujourd'hui entreprises d'assurance, institutions de prévoyance, mutuelles et intermédiaires d'assurance.

Concernant la politique de rémunération, il est inexact d'écrire que l'évaluation et la rémunération variable n'ont été introduites que récemment à l'ACAM. D'une part, l'évaluation individuelle est pratiquée depuis la création de l'ACAM pour l'ensemble du personnel. D'autre part, il est

*rappelé que le principe des rémunérations variables existait dans les textes avant le décret de 2002 cité par la Cour. Ce principe est ainsi appliqué par exemple pour les membres du corps de contrôle des assurances depuis bien avant la création de l'ACAM et le décret précité. En outre, c'est à compter de l'année 2006, soit un peu plus d'un an seulement après la création de l'ACAM, que la mise en œuvre de la rémunération variable individualisée a été étendue à l'ensemble du personnel.*

*Les échanges de personnels entre autorités sont encouragés, et l'ACAM bénéficie du concours de plusieurs agents issus du Secrétariat général de la Commission Bancaire à des postes variés, incluant des responsabilités élevées ; d'autres échanges sont prévus pour 2009. C'est ainsi que les autorités s'attachent à diversifier les carrières et les viviers d'emplois, indépendamment du statut du personnel. La recommandation de la Cour de rapprocher le corps de contrôle des assurances avec les corps de la Banque de France doit s'analyser dans le cadre des réflexions en cours sur la haute fonction publique, notamment par la mission de MM. Canepa et Folz. Par ailleurs, les corps de la Banque de France ne relèvent pas du statut de la fonction publique, alors que le corps de contrôle des assurances est un corps de fonctionnaires relevant du Ministre chargé de l'économie. La gestion des carrières des commissaires contrôleurs doit en tout état de cause s'envisager aussi au regard des perspectives de carrière dans les ministères, notamment ceux de l'Economie et du Budget, qui emploient déjà un nombre significatif de commissaires contrôleurs.*

*c) Moyens financiers*

*La Cour note que l'ACAM a bénéficié d'une année de recettes en 2004 alors qu'elle a commencé de fonctionner en cours d'année. C'est en toute connaissance de cause que le législateur a souhaité que l'ACAM, ne bénéficiant d'aucune dotation initiale, reçoive au titre de l'année 2004 une année pleine de contributions des organismes contrôlés alors que l'Autorité n'était installée qu'en cours d'année. Le législateur a ainsi voulu doter l'ACAM de moyens lui permettant de remédier au retard en équipements et en ressources de toute nature dont avaient souffert jusqu'alors la Commission de contrôle des assurances et la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance. Le rapport de M. Goulard au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de sécurité financière était éloquent à cet égard.*

*C'est également en connaissance de cause que le gouvernement a fixé, pour les années ultérieures, le taux de contribution des organismes aux frais de contrôle. Les deux commissaires du gouvernement ont eu connaissance des rapports du Comité d'Audit et des projections financières établies par les services. Les excédents relevés au cours des exercices 2005 à 2007 ne sont pas structurels : ils seront très probablement compensés au cours des exercices suivants en raison de la baisse des taxes perçues liée à la baisse de*

leur assiette (chiffre d'affaires du secteur), - ce fait est déjà acquis pour 2009 (recettes assises sur le chiffre d'affaires 2008 des assureurs, qui a baissé de 9 % en assurance-vie) ; à l'inverse, la masse salariale de l'ACAM connaît un net accroissement tendanciel par l'effet conjugué de la hausse des effectifs (nécessaire pour rejoindre l'organigramme-cible fixé à 235 agents, qui n'est pas encore atteint du fait des difficultés de recrutement, d'ailleurs relevées par la Cour) et du coût salarial moyen.

Le niveau de fonds propres, qui s'établit en fait à un peu plus d'une année de dépenses, permettra au gouvernement de ne pas accroître le taux de contribution des organismes contrôlés dans la période économique difficile qui a commencé.

#### **Incidence du projet de directive Solvabilité 2 sur le contrôle des organismes d'assurance**

##### **a) Méthodes de contrôle**

La Cour décrit les contours de la directive Solvabilité 2, qui, si elle est adoptée sous la présidence tchèque, pourrait entrer en vigueur en 2013, et appelle l'ACAM à un « effort de mise à niveau » pour se préparer à adopter, lors de la transposition de cette directive en droit français, des pratiques de contrôle de groupe, de modulation de la marge de solvabilité, d'études sectorielles de risque et de validation de modèles internes.

Or il faut souligner que l'approche par les risques qui sous-tend le projet Solvabilité 2 correspond tout à fait à la pratique du contrôle français, qui ne s'est jamais borné à fonder ses actions sur le seul examen de ratios prudentiels. Aussi l'ACAM dispose-t-elle aujourd'hui de l'expérience et du personnel compétent pour mettre en œuvre le nouveau dispositif prudentiel envisagé, à l'élaboration duquel ses équipes ont largement participé, notamment à travers la conception et la conduite des tests d'impact (QIS).

Aussi la Cour méconnaît que les futures pratiques de contrôle qu'elle brosse dans son rapport sont en fait déjà en vigueur. L'ACAM n'a en effet pas attendu le projet de directive pour les mettre en œuvre. Le contrôle des groupes nationaux et internationaux, et, pour les groupes européens, la participation ou l'organisation de réunions du collège des superviseurs concernés est déjà une partie consubstantielle de la pratique du contrôle depuis la création de l'Autorité. Ceci est d'ailleurs prévu tant par les directives européennes en vigueur que par un protocole d'accord entre autorités de contrôle d'assurance de l'Union Européenne. En 2008, l'ACAM a même créé un collège de superviseurs ad hoc pour un groupe d'assurance opérant en France et aux Etats-Unis, en signant avec un homologue américain un protocole d'accord.

De même, les directives en vigueur, transposées en droit français, autorisent l'ACAM à augmenter les exigences de marge de solvabilité d'un organisme d'assurance lorsqu'il lui apparaît que les intérêts des assurés

*dudit organisme sont susceptibles d'être compromis, et à déduire des éléments de couverture de cette marge. La directive Solvabilité 2, quand elle sera adoptée, viendra donc simplement étendre un pouvoir déjà consenti à l'ACAM.*

*Enfin, l'ACAM a déjà pris en compte le rôle crucial que les modèles internes seront amenés à jouer. Ainsi, dans la mesure où le processus d'approbation des modèles internes prévus par Solvabilité 2 doit commencer, au plan informel, bien avant l'approbation formelle, des travaux de contrôle ont déjà été réalisés sur des projets existants de modèles internes. L'ACAM s'appuie à ce titre sur les compétences mathématiques et actuarielles de ses contrôleurs, dont la Cour rappelle que la plupart sont issus de l'Ecole Polytechnique, et qui sont parfaitement qualifiés pour mener ces études.*

*Un séminaire s'adressant aux organismes contrôlés s'est tenu en septembre 2008 et un groupe de travail du Secrétariat général examine depuis septembre 2008 les mesures d'organisation interne à envisager. Avec les quatre études d'impact et les orientations nationales complémentaires rédigées par les services de l'ACAM qui ont accompagné la dernière en date, c'est donc depuis sa création que l'ACAM accompagne les opérateurs aux futures exigences prudentielles ; l'exhortation de la Cour en ce sens est donc dépourvue de portée pratique.*

*Ces efforts se poursuivront et s'amplifieront une fois la directive votée, et que les mesures de niveau 2 et de niveau 3, qui viendront accompagner cette directive-cadre de niveau 1, se préciseront (avec d'ailleurs comme aujourd'hui une très forte mobilisation des services de l'ACAM pour y contribuer au niveau européen). C'est pourquoi il est difficile de souscrire à l'opinion de la Cour quand à l'urgence qu'il y aurait « de formaliser une stratégie d'adaptation des méthodes de contrôle aux nouvelles exigences du contrôle prudentiel », qui ne se comprendrait que si ce qui précède ne témoignait pas au contraire de la préadaptation du contrôle français, depuis longtemps déjà tourné vers un contrôle prospectif des risques, à ce projet de directive. Au total, Solvabilité 2 constituera une modification profonde de la réglementation applicable plus que des méthodes de contrôle.*

*b) Organisation*

*De même l'urgence alléguée par la Cour quand à la réorganisation de l'ACAM ne semble pas correspondre ni aux délais réels d'entrée en vigueur ni aux circonstances.*

*La réflexion interne menée en 2007 sur l'organisation de l'ACAM a conduit au constat que l'incertitude quant aux contours définitifs du texte, qui ne sera mis en œuvre qu'au plus tôt en 2013, devait amener à surseoir les décisions en ces matières, à l'exception du sujet du contrôle interne mentionné plus haut.*

*A cet égard, le régime spécifique de contrôle des groupes transnationaux, rejeté sans appel par 12 pays, ne fait aujourd'hui plus partie du compromis adopté par le Conseil des ministres européens. Or l'organisation du contrôle sera différente selon que cette partie de la directive sera adoptée ou non. L'adoption du texte tout entier, fondé sur la notion aujourd'hui disputée de juste valeur généralisée et sur un horizon à court terme (un an), est rendue moins certaine par la crise financière, et pourrait être retardée, éventuellement de plusieurs années.*

*Une réflexion d'organisation ne peut d'ailleurs être conduite sur les contours de la seule ACAM en faisant abstraction de la question du rapprochement avec la Commission Bancaire, sur laquelle le gouvernement pourrait légiférer par ordonnance en 2009.*

*Enfin, il va de soi que l'ensemble des moyens opérationnels de l'ACAM sont au service du contrôle et des assurés ; ils ne nécessitent donc pas d'être réalloués en ce sens.*

#### **Les procédures de sanction**

*La Cour reconnaît justement qu'aucune décision de l'ACAM n'a été infirmée par le Conseil d'Etat, malgré une dizaine de recours. Elle préconise cependant que le Collège cesse de notifier les griefs, et qu'un rapporteur soit désigné en son sein, voire qu'une commission des sanctions distincte soit créée.*

*Or ces préconisations créeraient des lourdeurs, des difficultés pratiques préjudiciables aux assurés et une insécurité juridique alors que le système actuel est satisfaisant et éprouvé.*

#### **a) Sur la notification des griefs**

*Le Secrétaire général de l'ACAM participe déjà aux échanges avec les organismes contrôlés, notamment par l'envoi de lettres de suites après un contrôle sur place, et a entièrement en charge l'instruction. Lui confier la notification des griefs une fois ceux-ci retenus par le Collège, loin de clarifier la séparation de l'instruction et du jugement, introduirait une nouvelle confusion des genres.*

*Au demeurant, à la lecture de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il apparaît que le fonctionnement actuel de l'ACAM est conforme au principe d'impartialité objective tel qu'énoncé par la CEDH et le Conseil d'Etat.*

*En effet, le Conseil d'Etat juge de manière constante que l'exigence d'impartialité est garantie dès lors que la lettre par laquelle le président fait connaître à la société que des poursuites disciplinaires étaient engagées contre elle ne donne pas à penser que « les faits visés sont d'ores-et-déjà établis ou que leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes*

à appliquer est d'ores-et-déjà reconnu »<sup>133</sup>. La solution énoncée pour la Commission Bancaire vaut pareillement s'agissant de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles<sup>134</sup>.

Le cumul des fonctions de poursuite et de jugement ne constitue donc pas une méconnaissance du principe d'impartialité, à condition que les griefs susceptibles d'être retenus soient énoncés au conditionnel, afin de garantir l'absence de pré-jugement au stade des poursuites.

b) Sur la désignation d'un membre comme rapporteur

La procédure suivie devant la commission des sanctions de l'AMF, consistant à désigner un rapporteur parmi ses membres emporterait des risques de conflits d'intérêt non négligeables.

Même si sur ce point le fonctionnement actuel de l'ACAM n'a jamais été mis en cause par le Conseil d'Etat, rien ne s'opposerait juridiquement à ce qu'un membre du Collège soit désigné en qualité de rapporteur. Il convient toutefois de relever les contraintes pratiques qu'induirait ce choix.

En premier lieu, les deux ordres de juridiction ont une position différente sur la question. La Cour de cassation a jugé que la simple présence du rapporteur au délibéré méconnaît l'exigence d'impartialité<sup>135</sup>. Or, le Conseil d'Etat a considéré, dans une affaire Didier, que le rapporteur ne saurait entacher de partialité la procédure en participant au délibéré<sup>136</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme, saisie de cette affaire, s'est prononcée dans le même sens que la juridiction administrative française<sup>137</sup>.

En second lieu, si les textes devaient malgré tout être modifiés dans le sens de ceux applicables à la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF)<sup>138</sup>, lesquels excluent du délibéré le membre rapporteur, un problème de quorum est susceptible de se poser dans certaines affaires, notamment lorsque celles-ci donnent lieu à des renvois pour supplément d'instruction. Actuellement, en effet, le collège de l'ACAM ne peut délibérer, en matière disciplinaire, que si au moins six de ses membres sont présents<sup>139</sup>, et il doit s'agir des mêmes d'un bout à l'autre de la procédure.

---

133) Conseil d'Etat, Sect., 20 octobre 2000, *Société Habib Bank Limited*, req. n° 180122.

134) Conseil d'Etat, Sect., 17 novembre 2006, *Société CNP Assurances*, req. n° 276926.

135) ass. Ass. plén., *COB c/Oury*, 5 février 1999

136) conseil d'Etat, Ass., 3 déc. 1999, *Didier*, req. n° 207434.

137) EDH, 2ème sect., 27 août 2002, *Didier c/ France*, req. n° 58188/00.

138) § IV de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier.

139) Article R. 310-11 du code des assurances.



c) Sur la création d'une commission des sanctions

*La création d'une commission des sanctions n'est ni nécessaire, ni souhaitable. La jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît la possibilité d'auto-saisine des autorités de régulation, tandis que les nombreuses annulations contentieuses prononcées à l'encontre des décisions de la commission des sanctions de l'AMF<sup>140</sup>, montrent les difficultés nées de ce modèle.*

*Il convient d'ailleurs de rappeler que de nombreuses autorités administratives investies d'un pouvoir de sanction sont dépourvues d'une commission de sanctions distincte. Il en est ainsi notamment de la CADA, du CSA, de l'ARCEP et de l'ACNUSA. Faisant le tour de la question, le rapport parlementaire sur les autorités administratives indépendantes (AAI), publié en juin 2006 sous la signature du sénateur Gélard, indique à ce titre que « la création de deux collèges distincts ne saurait être étendue à toutes les AAI dotées de pouvoirs de sanction. »*

*En outre, s'agissant de l'ACAM, les principales mesures de sanction prévues par la loi sont indissolublement des mesures de sauvegarde des droits des assurés. Il en est ainsi :*

- *de l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité*
- *de la suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise*
- *du retrait partiel ou total d'agrément*
- *du transfert d'office de tout ou partie du portefeuille de contrats.*

*Pour le contrôle d'organismes d'assurance, la création d'une commission des sanctions paraît donc à l'ACAM juridiquement inutile, voire dangereuse, et pratiquement inopportune. Sans accroître la sécurité juridique des décisions rendues, elle risquerait de créer de fâcheuses divergences de jurisprudence entre la Commission des sanctions et le Collège, qui resterait chargé des mesures administratives d'urgence nécessaires justement à la sauvegarde des droits des assurés (telles que la nomination d'un administrateur provisoire), qui, juridiquement, ne sont pas des sanctions tout en pouvant faire grief.*

---

*140) Conseil d'Etat, Sect., 27 octobre 2006, M. Eric B. et Société Next Up SA, req. n° 276069 ; Conseil d'Etat, 30 mai 2007, Société Europe Finance et Industrie et M. A., req. n° 288538 et n° 293408 ; Conseil d'Etat, 26 juillet 2007, Société Global Equities, M. Gilles Boyer, Société Global Gestion et M. Patrick Piard, req. n° 293624, n° 293626, n° 293627 et n° 293908.*

***Le contrôle de la publicité et de la commercialisation des contrats d'assurance-vie***

*La Cour considère que la répartition des responsabilités entre l'ACAM et l'AMF « n'est pas adapté[e] à un contrôle global de l'offre financière aux épargnants ». Cette affirmation n'est cependant pas étayée. La Cour décrit à cet égard les contrats d'assurance-vie en unités de compte comme des « enveloppes » dans lesquelles l'assuré aurait le choix d'investir dans des fonds OPCVM ou dans des fonds étrangers. La Cour recommande de confier la surveillance de la publicité et la commercialisation des « produits d'épargne » à l'AMF.*

*Cette recommandation n'apparaît pas adaptée. Il faut d'abord rappeler que les contrats d'assurance-vie, qu'ils soient ou non libellés en parts d'investissements sous-jacents, ne sont pas des enveloppes ou des produits d'épargne cessibles : ce sont des contrats stipulés pour autrui régis par un droit spécifique. Ce sont également des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, et du risque de mortalité. Cette dimension a pris un relief très sensiblement accru avec la chute des cours boursiers – nombre de contrats multi-supports présentent aujourd'hui des capitaux sous risques très significatifs, traduction des garanties planchers accordées. C'est pourquoi le « risque d'investisseur » n'est pas totalement pris par l'assuré : ce risque est en fait partagé entre le preneur d'assurance (ou ses bénéficiaires) et l'organisme d'assurance.*

*Le contrat d'assurance-vie lui-même, même à composante épargne, est essentiellement composé de dispositions assurantielles pour lesquelles l'AMF aujourd'hui n'est pas compétente : rédaction de la clause bénéficiaire, règlement des avances, traitement des déclarations de décès, modalités de prélèvement des frais d'assurance par réduction éventuelle du nombre de parts, coût et prélèvement de la garantie plancher, fonctionnement du support en euros, niveau d'intérêt technique, calcul et mécanisme d'attribution de la participation aux bénéfices, etc. Tout ceci est distinct de la gestion collective des valeurs mobilières dont l'AMF a à connaître, et l'empêcherait de mener à bien la surveillance de la publicité et de la commercialisation des contrats d'assurance-vie.*

*En outre, la Cour ne dit pas qui surveillerait les contrats d'assurance-vie mêlant composante épargne et prévoyance (les contrats dits « mixtes » les contrats d'assurance-vie diversifiés, les rentes en unités de compte (pourtant libellées en parts de produits financiers sous-jacents), etc. On pourrait en déduire qu'un démembrement du contrôle devrait être opéré, l'AMF et l'ACAM contrôlant les mêmes intermédiaires en assurance, la première au nom de la commercialisation de certains contrats d'assurance-vie, la seconde pour la commercialisation des autres contrats d'assurance. Le contrôle des intermédiaires d'assurance, agents et courtiers, serait ainsi doublonné, s'agissant par exemple de leurs obligations en matière de contrôle interne, ou de lutte contre le blanchiment.*

*Rappelons enfin que la loi de 2003 confie le contrôle de tous les contrats d'assurance, vie et non-vie, à l'ACAM seule. Cette compétence exclusive a permis qu'aucun conflit d'autorités n'ait été à déplorer. Elle est aussi cohérente avec les choix faits au niveau européen : la commercialisation des contrats d'assurance relève en effet de dispositions distinctes de celles applicables aux produits financiers, et suivies par le comité européen des superviseurs d'assurance (CEIOPS) comme par l'association internationale des contrôleurs d'assurances*

### **Répartition des rôles dans la régulation**

#### **a) La responsabilité de l'Etat**

*La Cour des comptes énonce que « l'Etat (...) est directement responsable en cas de faute lourde d'une autorité de régulation ».*

*Cette affirmation, appuyée sur une jurisprudence visant la Commission Bancaire, n'est pas applicable aux autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale, telles que l'AMF et l'ACAM.*

*En effet, à la différence de la Commission bancaire, l'ACAM est juridiquement et directement responsable de ses actes, et ce sur son budget propre. L'Assemblée générale du Conseil d'Etat a d'ailleurs rendu un avis sans équivoque à propos précisément de la CCAMIP, devenue ACAM. Il en ressort qu'il appartient à cette dernière « d'assumer les conséquences des actions en responsabilité qui pourraient être engagées contre elle à l'occasion des fautes commises dans l'exercice de [ses] missions »<sup>141</sup>.*

#### **b) Le pouvoir de recommandation de l'ACAM**

*La Cour souhaite que l'ACAM dispose d'un pouvoir de recommandation générale tout en notant que l'ACAM a émis des recommandations sans base législative explicite.*

*Pour l'ACAM, la publication de recommandations - dont il est bien précisé qu'elles ne sont pas obligatoires et n'ont donc pas de caractère réglementaire mais seulement indicatif - correspond à une stratégie suivie avec constance, avec l'approbation et la publication de sept textes de ce type<sup>142</sup>. En effet, le rôle de l'ACAM, comme d'ailleurs de la Commission Bancaire et de l'AMF, n'est pas seulement un rôle de surveillance et de*

---

141) Conseil d'Etat, Ass., avis n° 371558 du 8 septembre 2005.

142) Les sujets traités par ces recommandations ont été les suivants : contenu des rapports de solvabilité (mars 2005) ; bonnes pratiques en matière de lutte contre le blanchiment (avril 2005) ; mode de désignation des commissaires aux comptes (juin 2006) ; méthodes recommandées en matière de gouvernance (septembre 2007) ; réassurance limitée (« finite ») (février 2008) ; comptabilisation d'actifs (octobre et décembre 2008). La recommandation d'octobre 2008 a d'ailleurs été publiée sous timbre commun ACAM-AMF-CNC-Commission Bancaire.

*sanction, mais aussi un rôle de prévention qui implique d'indiquer aux organismes contrôlés l'interprétation qu'il convient de donner aux lois et règlements, et les « bonnes pratiques » à suivre en la matière.*

*Certes, à la différence de ce qui est prévu dans d'autres secteurs d'activité, la loi n'autorise pas expressément l'ACAM à adresser des recommandations impératives de portée générale aux organismes placés sous son contrôle. Investie par le législateur du seul pouvoir de décision individuelle, l'ACAM ne dispose, en effet, d'aucun pouvoir réglementaire à l'égard des entreprises d'assurance, des mutuelles et des institutions de prévoyance.*

*L'ACAM conserve, cependant, même sans texte, la faculté de publier des avis ou des recommandations générales non contraignants, qui constituent de simples indications de bonnes pratiques, laissant aux organismes contrôlés le soin d'apprécier l'opportunité et les conditions de leur éventuelle mise en œuvre, ou la clarification de l'interprétation donnée aux textes législatifs et réglementaires applicables.*

*Quant au régime contentieux de ce type d'acte, il semble que le Conseil d'Etat applique désormais aux recommandations la solution dégagée dans l'affaire Duvignères<sup>143</sup> à propos des circulaires administratives. A l'instar des circulaires administratives, les recommandations ne seraient ainsi susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir que lorsqu'elles présentent un caractère impératif.*

*Dans ses conclusions sous les décisions du Conseil d'Etat du 13 juillet 2007 Société Editions Tissot, SARL Riviera et Mme Ghislaine Abric, concernant des recommandations de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le commissaire du gouvernement, Luc Derepas, relevait que « la jurisprudence est désormais relativement fixée à propos de ce type d'acte, et elle en distingue schématiquement deux catégories. La première est celle des décisions qui, sous couvert de l'appellation de "recommandations", ont en réalité en vertu d'un texte législatif un caractère contraignant et s'imposent à leurs destinataires (...). La recevabilité des recours dirigés contre de telles décisions ne fait aucun doute. La seconde catégorie est celle des avis et recommandations sans caractère contraignant, pris par les organes consultatifs chargés de conseiller les collectivités publiques ou les personnes privées et dont le contenu n'est qu'un guide parmi d'autres de l'action des unes et des autres (...). Ces décisions sont dépourvues de portée contraignante et ne peuvent par suite être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir. Il se pourrait toutefois que celles qui sont rédigées en termes impératifs tombent sous le coup de la jurisprudence Duvignères (...), ainsi que vous l'avez jugé à propos des*

---

*143) Conseil d'Etat, Sect., 18 décembre 2002, Mme Duvignères, req. n° 233618.*

*recommandations de bonnes pratiques de la Haute autorité de santé (...), mais la combinaison de ces deux lignes jurisprudentielles reste encore à préciser »<sup>144</sup>.*

*En conclusion, l'ACAM peut, par conséquent, émettre à l'attention des organismes des recommandations au caractère indicatif ou optatif. Ces recommandations, rédigées en termes non-impératifs, constituent, ainsi, un simple guide de bonnes pratiques, auquel les organismes concernés sont invités à se référer et dont ils peuvent s'inspirer dans leur action, sans y être contraints.*

*c) Dans le domaine européen*

*Il est vrai que les services de l'ACAM sont peu associés par le ministère de l'Economie aux travaux préparatoires du Conseil ECOFIN et, plus largement, à l'ensemble des travaux du Comité « de niveau 2 » dans le langage de la « comitologie » de M. Lamfalussy. On peut le regretter. De plus, le Collège de l'Autorité n'est associé à aucun de ces contacts européens, ni internationaux. Il serait de bonne pratique que la DGTPE invite l'ACAM à assister aux réunions du Comité de niveau 2 (EIOPC) pour assurer une meilleure liaison avec le comité de niveau 3 (CEIOPS), consulté pour avis sur les mesures prises aux niveaux 1 et 2.*

---

*144) Conseil d'Etat, 13 juillet 2007, Société Editions Tissot, SARL Riviera et Mme Ghislaine Abric, req. n° 294195, n° 295761 et n° 297742 (3 espèces), conclusions Luc Derepas.*

# La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée

---

## PRESENTATION

---

*Le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur<sup>145</sup> est considérable : ils disposaient en 2007 de 5 500 hectares de foncier non bâti et d'une surface bâtie totale <sup>146</sup> de 18,5 millions de m<sup>2</sup>. C'est également un patrimoine hétérogène et dispersé, 6 300 bâtiments d'âges contrastés étant recensés sur 240 sites<sup>147</sup>.*

*La situation de ce patrimoine, qui a accueilli près de 1,4 millions d'étudiants en 2008, est préoccupante. Le quart des locaux accueillant du public ne répond pas aux normes de sécurité incendie. De nombreux bâtiments sont dégradés et insuffisamment entretenus : selon la classification de l'état du bâti opérée par la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) à partir des déclarations des établissements, le tiers des locaux apparaît au mieux comme vétuste, 15 % étant considérés comme inadaptés à l'enseignement et à la recherche.*

---

145) Les chiffres cités résultent de l'enquête surfaces 2007 lancée par la DGES auprès des établissements, et concernent l'ensemble des universités, instituts et écoles rattachés, ainsi que les grands établissements et autres établissements publics autonomes suivis par cette direction.

146) En surface hors œuvre nette (SHON), qui correspond à la surface hors œuvre brute diminuée des surfaces non closes, des balcons et terrasses, des parkings et des surfaces des locaux techniques destinés au fonctionnement du bâtiment.

147) Dans l'acception retenue ici et reprise de la DGES (SDECE B1-2), la notion de site correspond à l'agglomération pour la province et l'outre-mer, et à la commune pour l'Ile-de-France, et concerne les universités, les IUT, les formations d'ingénieurs relevant du MESR et les IUFM.

*Depuis les années 80, plusieurs plans d'investissement se sont succédé, cherchant, dans un premier temps, à répondre à l'augmentation du nombre d'étudiants, puis, après que les effectifs se sont stabilisés, à mettre l'accent sur les réhabilitations. Les résultats sont néanmoins décevants. Ils sont le fruit d'une politique immobilière trop dispersée, qui s'est adressée à des établissements jusque-là peu responsabilisés à l'égard du patrimoine mis à leur disposition, alors même que la qualité des locaux est un facteur important de leur attractivité et qu'elle contribue à la performance de l'enseignement et de la recherche qu'ils mènent.*

*Le contexte est néanmoins favorable à de fortes évolutions. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, renforce l'autonomie et les responsabilités des universités dans un délai maximum de cinq ans, vingt d'entre elles ayant accédé aux compétences élargies au 1<sup>er</sup> janvier 2009. La réforme de l'attribution des dotations financières de l'Etat aux universités doit permettre de mieux prendre en compte les résultats et la qualité de la gestion des établissements. L'« Opération campus », visant à mener des actions immobilières d'envergure sur dix sites, a par ailleurs suscité des projets présentés comme novateurs et structurants.*

*La loi LRU n'envisage toutefois dans son article 32 la dévolution du patrimoine aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qu'à titre optionnel. Or, il n'y aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques. Cette perspective, qui doit être la moins éloignée possible, nécessite toutefois que les universités soient rapidement en mesure de l'assumer pleinement et que l'Etat accompagne cette évolution à travers un pilotage réformé.*

---

## **I - Une politique immobilière éclatée, dont le bilan est décevant**

### **A - Une action dispersée**

Les moyens budgétaires consacrés annuellement par l'Etat à l'immobilier universitaire dans le cadre du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » sont loin d'être négligeables et augmentent de façon significative sur la période la plus récente : ils se

sont ainsi élevés, hors dépenses de personnel, à 830 millions d'euros en 2007 et à 1,1 milliard d'euros en 2008<sup>148</sup>. Ils sont toutefois gérés, selon leur nature, suivant différentes procédures mises en œuvre par plusieurs services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

### **1 - Des canaux de financement multiples**

Hormis quelques grands chantiers qu'il gère directement, la quasi-totalité des crédits consacrés par l'Etat à la construction et à la réhabilitation de bâtiments universitaires est intégrée dans les contrats de plan Etat-régions (CPER), qui associent les collectivités territoriales, et au premier chef les régions, à l'effort d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche. La mise en œuvre, à partir de 1991, du plan Universités 2000 (U2000) a ainsi fait l'objet d'avenants dans le cadre du CPER 1989-1993, et a été poursuivie à travers les CPER 1994-1999. Au titre des CPER 2000-2006, la participation de l'Etat aux constructions universitaires s'est élevée à 2 190 M€ Dans les contrats de projets 2007-2013, l'enseignement supérieur et la recherche constituent le deuxième domaine par ordre d'importance, l'Etat y consacrant 2 262 M€ Toutefois, les universités, si elles participent à la phase initiale d'élaboration des projets d'investissements retenus, ne sont pas signataires des CPER.

Les crédits de mise en sécurité font par ailleurs l'objet de plans spécifiques de financement gérés par la DGES (70,3 M€ de dépenses en 2007). Les crédits de logistique<sup>149</sup> (196 M€ en 2007) relèvent pour leur part de la dotation globale de fonctionnement annuelle attribuée aux établissements. Seuls les crédits de maintenance<sup>150</sup> (133 M€ en 2007)<sup>151</sup> sont alloués par le ministère dans le cadre de la politique contractuelle entre l'Etat et chaque université qui s'est mise en place progressivement depuis les années 80, bien que la place centrale de ces contrats signés tous les quatre ans ait été affirmée par la loi du 10 août 2007.

Le financement de l'immobilier emprunte ainsi divers canaux, et fait intervenir des acteurs multiples selon des procédures et des calendriers différents. Cette fragmentation ne facilite pour les universités ni la vision globale d'une politique patrimoniale ni la connaissance de son coût complet, et ne les incite guère à optimiser leur gestion.

---

148) Source : exécution budgétaire, en crédits de paiement, de l'action n° 14 « Immobilier » pour 2007 et pour 2008.

149) Entretien courant et fluides.

150) Qui correspondent aux interventions lourdes de remise en état du clos et du couvert, de mise à niveau des établissements techniques, de rénovation intérieure et d'aménagement des espaces extérieurs.

151) Les chiffres cités sont issus du rapport annuel de performances du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » pour 2007.



## **2 - Une organisation difficile à coordonner**

La fonction immobilière au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur est elle-même dispersée : les dossiers immobiliers sont gérés au sein de trois sous-directions différentes relevant de deux services, le chef de service du pilotage et des contrats étant chargé de la coordination d'ensemble. Un bureau de l'expertise immobilière lui est en outre directement rattaché. Il convient d'ajouter une mission « partenariats public-privé » (PPP) placée directement auprès du directeur général ainsi que de manière très récente une mission « immobilier » directement rattachée au cabinet de la ministre et ayant en charge le pilotage et la coordination de l'Opération campus.

Cet éclatement résulte notamment de la réorganisation intervenue en 2006, qui prévoyait de garder les fonctions de pilotage et de coordination au sein des services de l'Etat et de confier les tâches d'expertise et de réalisation à l'établissement public d'aménagement universitaire (EPAU), créé par décret du 5 octobre 2006 : aux termes de ses statuts, celui-ci devait délivrer des prestations de conseil et d'expertise à l'administration centrale comme aux établissements, et assurer la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance. Il n'a toutefois jamais été activé et reste une coquille vide : la logique de la réorganisation n'a donc pas été poussée à son terme.

L'organisation de la gestion financière est également complexe : pour les contrats de plan Etat-régions, la DGES gère les autorisations d'engagement mais ne maîtrise pas les délégations annuelles de crédit de paiement effectuées par la direction des affaires financières du ministère. Depuis 2008, les autorisations d'engagement elles-mêmes sont gérées par deux sous-directions différentes, selon qu'elles concernent le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ou le programme 231 « Vie étudiante ».

La Cour relève donc un éclatement des lieux de gestion, renforcé par leur niveau hiérarchique non homogène, en l'absence d'un service spécifiquement dédié à la politique immobilière.

## **B - Une inflexion stratégique plus qualitative depuis 2000 mais sans réelle concrétisation**

Le plan U2000, lancé en 1990 dans un contexte de forte croissance des effectifs étudiants, avait pour principal objectif, grâce à un important effort de construction, de pallier le déficit de locaux. Il aura au final abouti à la construction de 3,5 millions de m<sup>2</sup>, et à la création de huit universités nouvelles. Cette réponse d'ordre avant tout quantitatif a toutefois débouché

sur une multiplication des implantations au détriment de la cohérence des sites universitaires et de l'entretien du patrimoine existant.

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, élaboré en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, constatait que le maillage des implantations relevait davantage d'une accumulation de décisions successives que d'une politique coordonnée. Considérant, au regard des évolutions démographiques, que les capacités d'accueil étaient désormais globalement suffisantes, il indiquait que la politique de construction devait laisser la place au renouvellement, à la rénovation et à la mise en sécurité du patrimoine. Il préconisait une organisation des sites plus cohérente en définissant trois niveaux : les grands centres universitaires pluridisciplinaires, les autres pôles universitaires sièges d'université, et les implantations de type IUT ou antenne.

Le plan « Universités du 3<sup>ème</sup> millénaire » (U3M), adopté en 1999, a succédé au plan U2000, sans toutefois s'articuler avec le schéma de services collectifs qui n'a été publié qu'en 2002. En l'absence de réflexion stratégique aboutie, le plan U3M définissait quelques grands axes d'intervention et des modes de financement. Il comprenait trois volets : les CPER 2000-2006, des opérations de mise en sécurité planifiées sur la même période et financées par l'Etat seul, ainsi que plusieurs grands chantiers également de la seule responsabilité de l'Etat, comme le désamiantage du campus de Jussieu. L'accent devait être mis sur les restructurations et les réhabilitations, plus que sur les constructions, et une place importante devait être réservée à l'Ile-de-France en contrepoint du plan U2000. Toutefois, dès le stade de la signature des CPER, les objectifs n'ont été que très partiellement traduits dans les faits. Ainsi, sur plus de 1 150 opérations inscrites, les opérations de constructions ont été encore nombreuses : de fait, les surfaces ont encore augmenté de près d'1,4 million de m<sup>2</sup> entre 2001 et 2007. Les investissements pour la vie étudiante, qui devaient représenter 25 % des crédits, sont restés très en-deçà des attentes, beaucoup de CPER n'y consacrant qu'environ 15 %. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de relever qu'en Ile-de-France, l'objectif de rationalisation immobilière était resté très largement inabouti<sup>152</sup>.

Les priorités définies par le ministère préalablement à la signature des contrats de projets 2007-2013 prennent à nouveau en considération la stabilité des effectifs étudiants et le déficit d'entretien du patrimoine

---

152) La carte universitaire d'Ile-de-France : une recomposition nécessaire, Rapport public thématique, décembre 2006

immobilier : elles mettent l'accent sur la mise aux standards internationaux du patrimoine, les investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante, et l'installation d'équipements scientifiques structurants en cohérence avec la politique de site. Les contrats devaient en outre, selon les orientations ministérielles, être resserrés autour de grands projets. Or, les opérations recensées sont encore au nombre de 850, et la notion de grand projet censée les regrouper est souvent très générale : elle peut recouvrir toutes les diverses interventions dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme par exemple en Bretagne, en région Centre, en Midi-Pyrénées ou en Alsace. En outre, certaines opérations n'entrent pas dans le cadre des orientations prédéfinies : la DGES constate que malgré les éléments de cadrage, les contrats de projets font encore apparaître, à l'issue des négociations avec les collectivités territoriales, des opérations immobilières dans des sites secondaires, parfois en vue d'accueillir des formations nouvelles qui devront être habilitées. Enfin, la dynamique de construction est toujours présente. En Ile-de-France, sur 94 opérations, 37 sont indiquées comme étant de construction, celles-ci étant majoritaires dans l'académie de Créteil.

De fait, si les orientations données par le ministère depuis 2000 mettent l'accent sur les remises à niveau et les réhabilitations ainsi que sur la mise en cohérence des sites, elles peinent à se concrétiser dans les programmations, alors même que les effectifs étudiants sont stabilisés depuis plus de dix ans<sup>153</sup>.

### **C - Un bilan d'exécution décevant**

Si les CPER ont constitué jusqu'alors un support essentiel de programmation des constructions et réhabilitations universitaires et ont de ce fait activement contribué à dessiner l'actuelle carte universitaire, des problèmes d'exécution récurrents sont toutefois constatés, qui risquent de se reproduire pour les contrats de projets 2007-2013, malgré la volonté de réforme manifestée lors de leur élaboration. Par ailleurs, l'augmentation importante des surfaces au cours des vingt dernières années n'a pas été accompagnée d'un effort correspondant sur la mise aux normes et la maintenance du patrimoine existant. L'état du bâti universitaire est de ce fait peu satisfaisant, et les établissements sont parfois confrontés à des situations difficiles.

---

153) Les universités et établissements assimilés, y compris les IUT et les formations universitaires d'ingénieurs, ont compté jusqu'à 1 485 583 étudiants pour l'année universitaire 1995-1996 ; elles ont enregistré 1 368 540 inscriptions en 2007-2008 (source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – DEPP).

## 1 - Les constructions et réhabilitations

### *a) Une réalisation difficile et partielle des opérations inscrites dans les CPER 2000-2006*

Le démarrage des opérations inscrites dans les CPER 2000-2006 a été très lent et des retards significatifs ont été vite constatés. La DGES a indiqué que ces opérations ne devraient en fait être soldées qu'en 2012. En outre, sur les 2 190 M€ prévus pour le financement de l'Etat, seuls 1 667 M€ d'autorisations d'engagement avaient été au total délégués à la fin de l'année 2006 : un quart des financements prévus n'a donc pas été mis en œuvre. De plus, ces autorisations d'engagement n'étaient couvertes, à fin 2006, qu'à hauteur de 62 % par des crédits permettant d'effectuer la dépense, soit un différentiel de 633 M€. En conséquence, si une nouvelle génération de contrat a été lancée en 2007, les CPER 2000-2006 ont continué à mobiliser, pour les opérations en cours, la quasi-totalité des crédits disponibles en 2007 et en 2008.

De fait, l'enquête menée par la Cour révèle un défaut de maîtrise du rythme des investissements. Dans une première phase couvrant la période 2000-2003, les crédits de paiement inscrits en loi de finances ont été peu consommés, entraînant des reports massifs, voire des annulations. La situation s'est inversée à partir de 2004, sans que pour autant la gestion des opérations puisse être considérée comme plus satisfaisante : sur la deuxième période d'exécution de ces contrats, les inscriptions budgétaires ont été insuffisantes pour faire face aux engagements de l'Etat, les préfets et les recteurs étant appelés à ne retenir que les opérations prioritaires correspondant à des projets ne pouvant faire l'objet d'une interruption brutale et à des projets de réhabilitation lourde liés à des enjeux majeurs de sécurité.

Ces constatations ont plusieurs explications : une définition insuffisante des besoins en amont ainsi qu'un trop grand éparpillement et un manque de consistance de nombre de projets initialement inscrits, avec quelquefois des localisations incertaines et des problèmes de foncier ; des projets évalués de façon imprécise avec comme conséquence des enveloppes prévisionnelles mal calibrées ; un défaut d'anticipation de l'augmentation des coûts de construction.

Au-delà de ce bilan financier qui ne concerne que les financements de l'Etat, l'évaluation des résultats des CPER 2000-2006 apparaît très insuffisante. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas établi de bilan financier global incluant les participations des collectivités territoriales, ni de bilan des réalisations physiques, ni d'évaluation au regard des objectifs initialement fixés : il a mis en avant la brièveté des délais impartis pour lancer la génération suivante de contrats et

le caractère fortement déconcentré du dispositif. La DIACT<sup>154</sup>, pour sa part, a confié à un cabinet privé la réalisation d'une étude sur l'évaluation de ces contrats, portant sur l'ensemble de leur champ. Ce cabinet a relevé que la consolidation des constats n'était pas réalisable faute d'un dispositif d'analyse des données prévu en amont. S'agissant plus spécialement de l'enseignement supérieur, l'étude indique que le nombre d'évaluations menées au niveau régional est réduit, que celles-ci ne permettent pas de connaître les résultats en matière d'infrastructures et de conditions de vie des étudiants, et que le volet enseignement supérieur a souffert de retards et de gels budgétaires des crédits d'Etat.

En définitive, les contrats de plan 2000-2006 sont apparus comme des outils de programmation trop imprécis, tant au niveau du projet technique que, parfois même, de la définition du projet pédagogique ou de l'objectif poursuivi. Les réalisations sont en net retrait par rapport aux engagements initiaux. Par ailleurs, des éléments d'évaluation très partiels ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les objectifs recherchés ont été atteints.

*b) Le lancement des contrats de projets 2007-2013 : des interrogations récurrentes*

A l'issue du CIACT<sup>155</sup> du 6 mars 2006, le gouvernement a décidé de lancer une nouvelle génération de contrats couvrant la période 2007-2013, sur des fondements réformés devant permettre de remédier aux carences des contrats précédents : des objectifs plus clairs, des projets mieux étudiés, un partenariat plus efficace, un meilleur respect des engagements. Comme il a été indiqué, les contrats devaient être composés prioritairement de projets d'envergure nationale, en nombre limité, identifiés et chiffrés dès leur signature ; ils pouvaient regrouper plusieurs opérations élémentaires d'investissement concourant à un objectif commun.

La DGES avait proposé plusieurs mesures : un plafonnement des crédits d'investissement affectés à la contractualisation afin de garder une marge de manœuvre permettant de financer de nouveaux projets hors CPER ; la réalisation, sur enveloppe réservée à cet effet, d'études préalables aux différentes opérations d'investissement afin de mieux les préparer ; la constitution d'une réserve pour faire face à la dérive des coûts de construction. Elles n'ont pas été retenues, au double motif de la brièveté des délais impartis pour préparer les contrats, et du contexte budgétaire défavorable.

---

154) Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

155) Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Si la volonté de réforme du dispositif exprimée au niveau interministériel est néanmoins manifeste, l'examen des contrats de projets et de leur début d'exécution ne permet pas de lever les doutes sur une amélioration tangible des conditions de réalisation des opérations. Ainsi, dans certains contrats, les modalités de financement de nombreuses opérations restaient largement à déterminer, comme en Midi-Pyrénées ou dans le Nord-Pas-de-Calais. De même, la participation des collectivités infrarégionales n'était souvent pas fixée, étant parfois indiqué, comme en Rhône-Alpes, que le financement des autres collectivités serait précisé ultérieurement dans le cadre de conventions d'application. L'appréciation portée par les rectorats d'académie sur le degré de maturité des projets inscrits est par ailleurs variable : si elle est jugée bonne en Alsace, en Bretagne, en Poitou-Charentes, dans de nombreuses autres régions, comme l'Ile-de-France, la Bourgogne, ou la région Centre, une partie des opérations reste à préciser dans leur contenu et leurs modalités de réalisation.

Surtout, les contrats de projets connaissent à nouveau un démarrage très lent, susceptible d'obérer leur réalisation. Les autorisations d'engagement déléguées au cours des deux premières années s'élèvent à environ 15 % du total, soit seulement un peu plus d'une année théorique d'exécution. Très peu de crédits de paiement ont été mis en place, aucun crédit de paiement n'ayant été consommé en 2007 dans 15 académies. Un risque fort de dérapage et de remise en cause du calendrier de réalisation existe donc. La DGES a toutefois indiqué que le rythme d'exécution devrait s'accélérer en 2009, 305 M€ d'autorisations d'engagement ayant été inscrits en loi de finances initiale, auxquels devraient s'ajouter 130 M€ prévus dans le cadre du plan de relance de l'économie.

La signature des CPER ne crée pas d'obligations juridiques de réalisation pour les parties : ils n'en constituent pas moins des documents sur lesquels les établissements sont fondés à s'appuyer pour élaborer leurs politiques de formation et de recherche. Or, après la phase initiale de recueil des projets, les établissements restent extérieurs au processus. La réalisation partielle de ces contrats de plan ou de projets, dans un calendrier qu'ils ne maîtrisent pas, est de nature à contrarier leur développement. Elle crée pour eux des éléments d'incertitude importants dans leur stratégie alors même qu'il leur est demandé de renforcer leur capacité de pilotage et d'être jugés sur leur performance.

## 2 - La préservation du patrimoine

### *a) Les opérations de mise en sécurité : un bilan en-deçà des attentes des opérateurs*

Face à l'ampleur des problèmes de sécurité des personnes et des biens, le ministère a lancé, dans le cadre d'U3M, un plan de mise en sécurité des établissements couvrant la période 2000-2006<sup>156</sup>, devant prolonger les actions engagées dans le cadre du plan d'urgence 1996-1999. Ce plan a été bâti à partir de schémas directeurs élaborés par les établissements à la demande de l'administration centrale. Toutefois, les besoins estimés résultant de ces schémas s'élevant au total à 1 372,7 M€ le ministère a fait le choix de ne financer que les opérations de sécurité « sèche » incendie en déléguant à chaque recteur une enveloppe financière annuelle qu'il lui appartenait de répartir.

Au final, les dépenses effectuées dans le cadre de ce plan, complétées par des mesures d'urgence en 2005 et par des financements émanant essentiellement des établissements, se sont élevées à 934,4 M€ et ne couvrent que 68 % des besoins initialement recensés. Par ailleurs, si 321 avis défavorables des commissions de sécurité ont été levés à l'issue des travaux, 243 ont été maintenus et 54 nouveaux avis défavorables ont été émis.

A partir de 2006, la DGES s'est attachée à identifier les besoins de mise en sécurité sur la base d'une enquête qui a été actualisée en 2007. Cette enquête faisant ressortir des besoins, toutes natures confondues, à hauteur de 1 543 M€, la direction générale a demandé aux établissements de cibler uniquement les besoins urgents, qui ont été recensés à hauteur de 540 M€. A fin 2008, 133 M€ d'autorisations d'engagement ont été déléguées dans ce cadre. Les crédits dégagés sont donc en retrait par rapport aux besoins identifiés, et sont attribués au coup par coup par l'administration centrale en fonction de l'urgence.

Même si l'évolution des normes de sécurité applicables aux établissements recevant du public les rend plus contraignantes et plus coûteuses, le mode de financement spécifique de la mise en sécurité des locaux s'est révélé d'une efficacité limitée sur la période examinée. A cet égard, le critère du nombre d'avis défavorables mériterait d'être affiné dans les enquêtes ministérielles, en distinguant ceux qui ne peuvent être levés que par une modification structurelle, de ceux qui ne nécessiteraient qu'un réaménagement plus léger des locaux.

---

156) Hors financement de la mise en sécurité du campus de Jussieu qui est une opération individualisée.

L'article 32 de la loi LRU dispose que le transfert de propriété des biens aux établissements s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. La DGES a indiqué que la réflexion avait encore peu avancé sur les modalités précises d'application de l'article 32. Elle envisage néanmoins la mise en place de nouveaux schémas directeurs de sécurité et l'élaboration d'un référentiel sur lequel pourra s'appuyer l'expertise contradictoire. Ceci apparaît comme une priorité afin de permettre une programmation des opérations qui doit précéder la dévolution du patrimoine.

#### **La mise en sécurité du campus de Jussieu**

L'une des plus importantes opérations de mise en sécurité concerne le désamiantage et la restructuration de 190 000 m<sup>2</sup> de locaux sur le campus de Jussieu qui abritait à titre principal les universités de Paris VI et de Paris VII. Elle fait l'objet d'un financement spécifique. Les nombreuses contraintes auxquelles ce chantier a été soumis depuis son démarrage en 1998 ainsi que l'insuffisante maîtrise des procédures dans son déroulement ont induit une dérive inquiétante des délais de réalisation et du coût pour les finances publiques.<sup>157</sup>

La conception et la programmation de l'opération de restructuration du campus se sont faites sans vision d'ensemble, faute d'études préalables suffisamment fondées et d'une maîtrise d'ouvrage globale, à ses débuts.

Par ailleurs, la difficile articulation de cette opération avec les travaux engagés sur la ZAC Rive gauche et destinés à accueillir l'ensemble des composantes de l'Université de Paris VII, a retardé le déménagement définitif de ces dernières et, par voie de conséquence, l'avancement du chantier.

Enfin, la nécessité d'assurer la continuité des activités de recherche et d'enseignement, de l'Université de Paris VI principalement, a conduit à reloger celles-ci sur plusieurs sites dispersés en région parisienne, qui ont fait l'objet d'une prise à bail. La sous-estimation de la durée de l'opération de restructuration du campus oblige à renégocier les baux de location, parfois dans l'urgence, et dans des conditions financières qui ne sont pas toujours favorables. Le relogement provisoire des composantes universitaires du site représente à lui seul 52 % des 574,4 M€ mandatés fin 2007, depuis le début des opérations.

Compte tenu de ces différents éléments, le coût prévisionnel de réhabilitation du site a été en réévaluation constante, passant de 591 M€ en 1998 pour une durée prévisionnelle de travaux estimée à six ans, à un total de 1 730 M€ pour une fin d'opération prévue en 2016.

---

157) Cf. Rapport public annuel 2004 de la Cour des comptes, du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p.103 à 139.



*b) La maintenance : des dotations faibles et insuffisamment incitatives*

En application des dispositions de l'article L.762-2 du code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur sont responsables des travaux de maintenance des bâtiments qui leur sont affectés ou mis à disposition par l'Etat.

Les moyens qui leur sont attribués à cet égard par la DGES sont négociés dans le cadre des contrats quadriennaux d'établissement, dont la signature est répartie en quatre vagues annuelles regroupant chacune plusieurs académies. Ces moyens ont jusque-là été calculés selon une classification, opérée par les établissements, de l'état du bâti en cinq catégories en fonction du montant des travaux nécessaires par rapport à une remise à neuf ; ils font l'objet d'une dotation au m<sup>2</sup> différente pour chaque catégorie allant de 3 € à 15 €. Cette méthode est d'une part approximative, d'autre part inflationniste, puisqu'elle est basée sur les surfaces déclarées indépendamment de leur utilisation et de la qualité de la gestion patrimoniale des établissements. Une modulation des dotations est néanmoins opérée lors des négociations pour prendre en compte des éléments tels que la nécessité de remettre à niveau les dotations les plus faibles, l'éclatement des sites, ou encore les efforts fournis en matière de pilotage.

La répartition des dotations entre établissements se faisant par définition à enveloppe budgétaire globale contrainte, la dotation moyenne attribuée aux établissements entre 2000 et 2008 s'établit, sur la base des crédits de paiement, à 6,95 €/m<sup>2</sup>, soit à un niveau très inférieur à celui estimé par les professionnels pour un patrimoine régulièrement entretenu (18 €/m<sup>2</sup> en 2007). Les établissements peuvent certes abonder cette dotation sur leurs fonds propres. La Cour avait néanmoins déjà relevé en 2005 l'effort très variable des universités, la part des dépenses de maintenance et de sécurité dans leurs dépenses budgétaires totales variant de 2,7 % à 13,8 % selon les établissements, sans que ces taux puissent être d'évidence corrélés avec l'état du bâti.<sup>158</sup>

\*\*\*

En définitive, les universités doivent donc jusqu'à présent jongler, pour la gestion de leur patrimoine, entre différents dispositifs aux lignes de partage parfois floues et qui sont peu articulés entre eux. Elles sont confrontées à des moyens de maintenance limités et à des décisions en matière de constructions et de réhabilitations ainsi que d'octroi de crédits

---

<sup>158</sup>) L'efficience et l'efficacité des universités, observations récentes et nouvelles approches, rapport à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2005.

de sécurité qu'elles ne maîtrisent pas. Cette situation déresponsabilisante crée pour elles des difficultés objectives de coordination et ne facilite pas la définition d'une stratégie immobilière cohérente. Censés déjà exercer les droits et obligations du propriétaire à l'exception du droit de disposition pour tous les biens qui leurs sont affectés ou mis à disposition par l'Etat, elles n'en ont pas, à l'heure actuelle, véritablement les moyens.

## **II - Un renforcement nécessaire de l'autonomie des universités dans la gestion de leur patrimoine**

Le gouvernement a engagé les universités dans la voie d'une autonomie renforcée, qui doit toutes les conduire, d'ici quatre ans, à bénéficier d'un budget global leur permettant de développer leur projet d'établissement. Cette évolution positive mérite d'être accélérée, s'agissant de la faculté pour elles d'obtenir le transfert de la propriété de leur patrimoine. Elle nécessite toutefois des efforts préalables importants tant de la part des établissements que de l'Etat.

### **A - Définir une stratégie immobilière au service de l'ambition pédagogique et scientifique des universités**

La capacité à déterminer les grandes orientations de leur politique immobilière au regard de leurs besoins ainsi que de leurs projets en matière de formation et de recherche est l'une des conditions préalables au transfert de la propriété de leur patrimoine aux universités. Cette approche globale doit également favoriser des possibilités de mutualisation de la fonction immobilière et/ou de regroupements d'universités situées sur un même site.

#### **1 - L'élaboration par les établissements de schémas directeurs immobiliers**

Trop peu d'établissements ont, à l'heure actuelle, une vision structurée de leur politique immobilière, en cohérence avec leur projet scientifique et pédagogique. Ils se heurtent certes à de nombreuses contraintes, tenant d'une part aux caractéristiques du patrimoine mis à leur disposition, qui peut être composé d'implantations multiples soumises à des statuts d'occupation et des réglementations diverses, d'autre part aux incertitudes liées à la multiplicité des canaux actuels de financement. Toutefois, dans la perspective du renforcement de leur autonomie, il apparaît indispensable qu'ils passent d'une gestion

immobilière au coup par coup à l'élaboration d'une véritable stratégie patrimoniale, qui intègre l'ensemble des problématiques immobilières : définition des besoins au regard du projet d'établissement, évolution des implantations, acquisitions et cessions, réhabilitations et restructurations, programmation de la maintenance et de la mise en sécurité, optimisation de l'utilisation des locaux.

A compter de la préparation des contrats 2003-2006, la DGES a demandé aux établissements d'élaborer des schémas directeurs immobiliers faisant un diagnostic de l'état du patrimoine et de son utilisation, et donnant une vision prospective des opérations à entreprendre pour améliorer sa qualité. Le recensement effectué sur les trois dernières vagues de contractualisation, de 2006 à 2008, montre toutefois qu'une minorité d'établissements a finalisé ce document : sur 137 concernés, 23 % seulement avaient élaboré un schéma directeur complet, et 45 % en avaient élaboré certains éléments (notamment des schémas d'aménagement de sites ou des programmes pluriannuels de maintenance).

Ce faible taux de mise en œuvre d'un schéma directeur est d'autant plus regrettable qu'il constitue un préalable nécessaire au transfert en pleine propriété du patrimoine immobilier, comme le prévoit le cahier des charges en vue de l'élargissement des compétences des universités<sup>159</sup>.

## 2 - Le développement de politiques de site

La politique immobilière et la gestion patrimoniale constituent par ailleurs un levier pour le développement des mutualisations et des coopérations entre établissements. La Cour avait déjà souligné en 2005 que « *des centres de gestion communs à plusieurs universités favoriseraient une plus grande efficacité, dans la mesure où de nombreux établissements se situent en dessous du seuil permettant d'assurer seuls les tâches nécessaires* »<sup>160</sup>. Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), créés par la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, constituent un lieu potentiel de mutualisation de la fonction patrimoniale pour l'instant très peu utilisé. Au-delà des seuls aspects de gestion, ils peuvent permettre le développement de politiques de site et avoir une action structurante sur la carte universitaire à l'échelle d'une agglomération ou d'une région. Or, si la recomposition du paysage

---

159) Document élaboré en octobre 2007, à la demande du MESR, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et par l'inspection générale des finances dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU du 10 août 2007.

160) Rapport précité sur l'efficience et l'efficacité des universités.

universitaire fait partie des orientations stratégiques poursuivies par la DGES pour remédier à un éclatement jugé excessif, le lien avec la politique immobilière est resté trop peu affirmé, les contrats de plan Etat-régions contribuant plutôt jusqu'alors à pérenniser cet essaimage.

Sur cette question, l'« Opération campus », lancée au début de l'année 2008, apparaît innovante à plusieurs titres. Elle consiste, sur un nombre limité de sites mais qui concernent au total 39 universités et 37 écoles, à mener une réflexion globale considérant la politique immobilière comme un élément structurant de l'enseignement supérieur et de la recherche dans leur ensemble, intégrant les questions de vie étudiante et de transports. Elle a ainsi vocation à rassembler les acteurs des sites retenus pour créer des campus d'excellence à forte visibilité internationale, tout en apportant une réponse aux besoins de rénovation et de restructuration du patrimoine universitaire. Fondée sur des appels à projets, elle s'inscrit de ce fait dans la logique de l'autonomie tout en favorisant les rassemblements. Douze sites<sup>161</sup> ont été sélectionnés à l'issue d'une procédure qui a suscité une véritable mobilisation.

Cependant, toutes les interrogations relatives à cette opération très ambitieuse ne sont pas levées : notamment, les modalités de financement et de réalisation des projets restent pour l'instant peu précises. Le ministère a fait savoir que ces projets seraient menés en partenariat public-privé, les loyers étant financés à partir des produits financiers tirés du montant de la vente d'une partie de la participation de l'Etat au capital d'EDF. Or, seulement 3,7 milliards d'euros ont pour l'instant été dégagés au moyen de cette vente alors que l'objectif initial était de consacrer 5 milliards d'euros à l'opération. La DGES a indiqué que cet objectif était maintenu, et que cette somme permettrait de consentir, pour chaque projet, un financement moyen théorique de chaque opération à hauteur d'environ 200 M€. Toutefois, les montages juridiques et financiers, et, partant, le calibrage exact des projets, restaient à définir à l'issue de l'enquête de la Cour, de même que le contenu exact des labels « campus prometteur » et « campus innovants » décernés à certains projets non retenus, auxquels devraient être consacrés 400 M€ sur trois ans. L'articulation avec les opérations inscrites dans les contrats de projets 2007-2013 concernant les sites retenus devra également être étudiée : des

---

161) Dix sites ont été sélectionnés à la suite d'un appel à projets en deux vagues : sont concernés les campus de Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, Aix-Marseille, le projet « campus Condorcet Paris-Aubervilliers » et le projet « campus de Saclay » ; une partie de la dotation de l'Opération campus a en outre été réservée pour un projet concernant Paris intra-muros qui restait à définir au moment de l'enquête de la Cour. Enfin, les sites de Lille et de Nancy-Metz ont également reçu le label « Opération campus » dans le cadre du plan de relance de l'économie.

crédits pourraient le cas échéant être utilement redéployés, qui permettraient d'accélérer la réalisation d'opérations de réhabilitation sur d'autres sites.

## **B - Remédier à la maîtrise encore insuffisante de la gestion patrimoniale par les établissements**

### **1 - Fiabiliser les inventaires et la situation juridique des biens**

La connaissance précise du patrimoine utilisé par les universités et de sa valorisation est une autre condition préalable à son transfert. L'administration centrale recense annuellement le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur à travers une enquête qui porte sur les surfaces dont ils disposent, et donnant des indications sur le régime de ces biens et le type d'activités qu'ils abritent. Même si la DGES a cherché à fiabiliser progressivement les données, celles-ci restent déclaratives et dépendent donc du niveau de connaissance par les établissements eux-mêmes du parc immobilier qu'ils utilisent. Or cette connaissance reste encore imparfaite. La Cour relève ainsi régulièrement lors de ses contrôles que les inventaires physiques des biens, qui doivent distinguer les biens propres des biens affectés ou mis à disposition, sont incomplets et ne sont pas tenus à jour. Il en est de même des états de l'actif tenus par les comptables publics qui ne figurent pas toujours à l'appui des comptes ou bien ne sont ni exhaustifs, ni fiables quant à la valeur des biens.

Au début des années 2000, le ministère avait indiqué s'être engagé dans la réalisation d'un outil spécifique de pilotage de la politique immobilière s'appuyant sur un inventaire du patrimoine partagé entre les établissements, le niveau académique et l'administration centrale. Ce projet n'a pas abouti. La fiabilisation du parc immobilier des établissements publics nationaux, engagée en 2006 par France Domaine<sup>162</sup> en collaboration avec les ministères concernés, a constitué l'occasion de relancer ce processus, selon deux étapes portant successivement sur le recensement des biens puis sur leur valorisation. L'opération a toutefois pris du retard : à mi-2008, la moitié des établissements avaient produit les données nécessaires à la phase de recensement, et seuls 6 % avaient achevé la valorisation de leur patrimoine. La DGES a indiqué que contrairement à ce qui avait été envisagé, la procédure ne pourrait être achevée fin 2008, en invoquant, à

---

162) Le service France Domaine, qui dépend du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, est notamment chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat.

côté des difficultés objectives de recensement, une « *moindre préoccupation des établissements sur ce sujet* ». Les difficultés risquent d'être accrues à court terme par le changement de système d'information, les données jusque-là gérées dans le serveur du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (STGPE) devant être intégrées dans l'application CHORUS à compter de 2009.

La situation juridique de nombreux biens reste de même encore à clarifier. En 2007, les biens dont les établissements étaient propriétaires ne représentaient que 2,3 % du total. 80,8 % des locaux appartenaient à l'Etat, le solde étant constitué de mises à disposition par des tiers (15,4 %) et de prises en location (1,5 %). Or, les mises à disposition de fait de bâtiments appartenant à l'Etat, non régularisées par des actes formels, sont encore nombreuses, et génèrent une insécurité juridique pour les interventions sur les biens concernés comme pour leur utilisation. Ainsi dans l'académie de Lyon, 43 % seulement des implantations référencées dans le STGPE ont fait l'objet d'un arrêté à titre de dotation. La situation apparaît également peu satisfaisante en Bretagne, où moins de la moitié des biens ont fait l'objet d'un arrêté interministériel, ainsi que dans d'autres académies comme celles d'Amiens, de Nice ou de Paris.

## **2 - Renforcer les instruments de la gestion patrimoniale**

D'une façon générale, les universités apparaissent encore insuffisamment armées pour maîtriser la gestion de leur patrimoine, et des progrès significatifs doivent être rapidement accomplis dans l'organisation de la fonction immobilière, dans la fiabilisation des comptes et la conduite de la politique budgétaire et financière, ainsi que dans la mise en place d'outils de pilotage.

La fonction immobilière au sein des universités est souvent encore insuffisamment structurée, une minorité d'entre elles disposant d'une véritable direction du patrimoine au sein des services centraux, capable d'assumer pleinement les fonctions du maître d'ouvrage. Or cette capacité au plus près des besoins de l'utilisateur final est indispensable pour assurer la bonne fin et la qualité des opérations d'investissement. Les opérateurs en ont progressivement pris conscience puisqu'aux termes de l'enquête menée par la Cour auprès des rectorats d'académie, la part des maîtrises d'ouvrage prises par les établissements dans le cadre des opérations inscrites dans les contrats de projets s'élèverait globalement à

44 % du total, contre 40 % lors de la précédente génération de contrats, l'Etat n'en prenant en charge qu'environ 25 %. <sup>163</sup>

---

163) Il ne s'agit que d'une indication qui doit être prise avec précaution, en l'absence de réponse précise de huit académies sur ce point.

Les établissements ne disposent par ailleurs pas toujours des bases indispensables à une gestion comptable et financière efficiente de leur politique immobilière. La Cour relève encore fréquemment des carences en matière de comptabilité patrimoniale : l'inscription des biens au bilan est rarement exhaustive, la pratique correcte de leur amortissement et des subventions d'investissement reste à généraliser. Des progrès sensibles doivent encore être effectués à cet égard dans la perspective prochaine de la certification annuelle des comptes de l'ensemble des universités. Le pilotage budgétaire et financier doit de même encore être développé, peu d'établissements étant en capacité de tenir des tableaux prévisionnels de financement identifiant de façon fiable leurs marges de manœuvre réelles et permettant d'éclairer leurs choix d'investissement et leur capacité à assumer les coûts induits.

Les établissements méconnaissent également trop souvent les coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments, en raison du développement insuffisant de la comptabilité analytique, qui ne permet pas d'avoir un suivi pertinent de l'utilisation des crédits. En outre, le pourcentage d'équipement des établissements en outils informatisés de gestion immobilière reste faible même si une évolution positive se dessine au rythme des vagues de négociation des contrats quadriennaux d'établissements.

#### L'équipement des établissements en outils informatisés

	Vague 2006-2009	Vague 2007-2010	Vague 2008-2011
Nombre d'établissements	39	48	52
% possédant un logiciel de gestion du patrimoine	38,5 %	87,5 %	50 %
% possédant un logiciel de gestion de salles	7,5 %	62,5 %	61,5 %

*Source : DGES sur la base des données déclaratives des établissements*

Dans le cadre des négociations contractuelles, les établissements sont désormais invités par la DGES à auto-évaluer la qualité de leur pilotage immobilier : sur les 44 établissements ayant apporté une réponse dans ce cadre en 2008, 11 % déclarent ne posséder aucun outil de gestion immobilière, et à peine 10 % estiment assurer un pilotage cohérent et structuré de leur politique immobilière. Des efforts significatifs doivent donc encore être accomplis par les établissements pour maîtriser leur gestion patrimoniale.



## **C - Réformer les modalités de pilotage ministériel**

### **1 - Un Etat présent pour orienter, impulser et réguler**

La perspective d'universités plus autonomes dans leurs décisions et dans la maîtrise de leur gestion doit s'accompagner d'une redéfinition du rôle de l'Etat. C'est le sens de l'action d'ores et déjà engagée au sein du ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU. Il importe néanmoins que l'administration centrale conserve les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies dans le cadre des programmes « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et « *Vie étudiante* ». Par ailleurs, la conduite de la phase de transition vers une autonomie renforcée des établissements, la réussite des opérations de dévolution du patrimoine, la réalisation des grands plans d'investissement lancés – contrats de projets et Opération campus -, nécessitent un accompagnement soutenu de la part du ministère ainsi qu'une capacité d'expertise renforcée.

A cet égard, les lieux et les conditions de cette expertise méritent d'être rapidement clarifiés. Le devenir de l'EPAU doit être définitivement tranché, la DGES ayant indiqué que les orientations retenues étaient plutôt d'élargir les compétences de l'EPCJ<sup>164</sup> pour lui permettre d'intervenir sur d'autres chantiers franciliens. Pour sa part, la Cour estime que dans la mesure où l'EPAU ne serait pas activé, une réunification à court terme de la fonction immobilière au sein de l'administration centrale serait de nature à faciliter la conduite du changement et le pilotage coordonné des différentes actions engagées.

Ce pilotage peut en outre s'appuyer sur le réseau des ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE), implantés dans les rectorats d'académie. Ils jouent actuellement un rôle important dans l'élaboration et le suivi des contrats de plan Etat/régions. L'enquête menée par la Cour a néanmoins montré que leur implication dans les opérations de mise en sécurité des établissements était variable, et qu'ils ont été peu sollicités, à ce stade, dans le cadre de l'Opération campus. Si leurs missions dans le secteur de l'enseignement supérieur devront, dans le contexte d'établissements autonomes propriétaires de leur patrimoine, être à terme redéfinies, les IRE pourraient toutefois jouer un rôle actif dans le suivi des opérations préalables de remise à niveau du patrimoine et dans l'accompagnement des opérations de transfert de propriété.

---

164) Etablissement public du campus de Jussieu.

## **2 - La place essentielle du contrat pluriannuel d'établissement**

La loi LRU affirme la place centrale du contrat quadriennal conclu par l'université avec l'Etat : avec les responsabilités et compétences élargies, il est appelé à devenir global en incluant l'ensemble des moyens alloués par l'Etat aux établissements et affectés à la masse salariale, aux autres crédits de fonctionnement et aux crédits d'investissement. La mise en œuvre de ces dispositions s'accompagne d'une refonte des modalités de financement des établissements, jusque-là déterminées dans le cadre du système San Remo<sup>165</sup>, critiqué à plusieurs reprises par la Cour, car ses bases ne reflétaient pas la réalité des besoins ; ainsi pour l'immobilier, l'allocation de la dotation au m<sup>2</sup> n'était pas de nature à inciter les établissements à une gestion immobilière plus économe et efficiente.

Le nouveau système, en voie de finalisation à l'issue de l'enquête de la Cour, consiste à allouer des moyens globaux intégrant un coût standard dans le financement des activités de formation et de recherche ; il comprend deux parts : une part majoritaire attribuée en fonction de l'activité de l'établissement, mesurée sur la base du nombre d'étudiants présents aux examens pour le financement de la formation, et sur le nombre de chercheurs publiant pour celui des activités de recherche ; une part, qui devrait représenter 10 à 15 % de la dotation, attribuée en fonction de la performance des établissements. La Cour observe toutefois que la logique de ce financement global ne trouvera son aboutissement que dans le cadre d'une maîtrise complète du patrimoine par les établissements, incluant la pleine propriété des biens.

Or comme relevé plus haut, les conditions du transfert du patrimoine aux universités et ses incidences financières restent encore floues, alors que la propriété de leurs biens immobiliers devrait induire pour des universités pleinement autonomes la prise en charge, dans leur politique d'amortissement budgétaire, du renouvellement de leurs bâtiments, aujourd'hui assuré par l'Etat ; les universités ne pourront soutenir financièrement cette responsabilité que si la dotation globale de l'Etat tient compte, dans des conditions d'estimation et de contrôle à définir, des besoins annuels en amortissement par nature variables selon les établissements. Par ailleurs, la DGES semble admettre que la convention précitée prévue à l'article 32 de la loi LRU qui pourrait, le cas échéant, accompagner le transfert du patrimoine, pour sa mise en sécurité, devrait viser le champ plus large de sa remise en état, compte tenu des inégalités de situations des universités en matière immobilière. D'ores et déjà on peut considérer que l'opération Campus et les contrats

---

165) Système analytique de répartition des moyens.

de projet 2007-2013 vont contribuer largement à cet effort de mise à niveau et en diminuer la charge financière qui en résultera.

Par ailleurs, les négociations contractuelles doivent être l'occasion d'évaluer la qualité de la gestion immobilière et d'inciter les établissements à l'améliorer. La Cour observe à cet égard avec intérêt que cette évaluation est prévue dans le cadre de la préparation des contrats 2009-2012, sur la base de trois critères : le pilotage de la politique immobilière, l'analyse de l'état du bâti et de son évolution, et le taux d'occupation des locaux. La construction de ce dernier indicateur était prévue dès le projet annuel de performances pour 2006 mais n'a pu aboutir que récemment. Aux termes des données collectées en 2008 qui concernent 76 % des établissements, le taux d'utilisation des amphithéâtres et des salles banalisées est estimé à 72 % par rapport à une occupation théorique optimale.<sup>166</sup> Même si elles ne sont pas exhaustives et devront être affinées, ces données illustrent la marge de progression que les établissements doivent chercher à utiliser avant d'augmenter leurs surfaces et donc leurs coûts.

D'une manière générale, le contrat pluriannuel d'établissement est le vecteur essentiel du pilotage de l'Etat et de la responsabilisation des établissements, permettant, sur des objectifs partagés, de mesurer leur performance. Il est à la fois un outil d'accompagnement de l'autonomie et de simplification de procédures jusque-là trop éclatées. En matière patrimoniale, et compte tenu des dispositions de principe figurant dans la loi LRU qui ont été rappelées, la Cour estime qu'il doit devenir au plus tôt la traduction d'une politique immobilière incluant l'ensemble des financements de l'Etat, permettant ainsi aux établissements d'être pleinement responsables de leur patrimoine dans un cadre unifié.

Ces perspectives soulèvent la question de l'avenir des CPER dans le domaine de l'enseignement supérieur et du dispositif contractuel le plus adapté pour associer les collectivités territoriales à l'effort d'investissement des universités.

---

166) L'occupation théorique correspond à un quota horaire de référence équivalent à l'occupation moyenne des locaux universitaires, soit 1 500 heures par an.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*L'immobilier universitaire suscite un intérêt croissant, et se voit doté de moyens nouveaux significatifs malgré un contexte budgétaire contraint, notamment avec l' « Opération campus ». Sauf situation locale spécifique, les besoins apparaissent principalement d'ordre qualitatif, et toute extension nette de surfaces, génératrice de coûts supplémentaires, mérite d'être précisément évaluée en amont. En revanche, il est indéniable que des efforts importants de remise à niveau du patrimoine existant doivent être encore consentis : c'est d'ailleurs ce qui ressort des objectifs stratégiques affichés depuis le lancement du plan U3M, sans que les résultats aient été jusque-là à la hauteur des ambitions affichées. Or, il s'agit d'une condition préalable du transfert aux universités de la propriété de leurs biens immobiliers.*

*La Cour estime en conséquence que le mouvement engagé d'approfondissement de l'autonomie des universités doit au plus tôt intégrer la question patrimoniale, car elle est un des éléments fondateurs de la réalité de cette autonomie. La pleine responsabilisation des destinataires et utilisateurs des biens apparaît en effet de nature à améliorer l'efficacité et la qualité de la politique immobilière. Or, le transfert du patrimoine reste, dans le cadre de la loi LRU, optionnel, et le peu d'empressement actuel des établissements à demander cette dévolution montre qu'ils restent dans l'attente d'une clarification de ses modalités précises.*

*La Cour recommande néanmoins de ne pas différer cette perspective, qui nécessite un accompagnement attentif de la part de l'Etat et la réunion de plusieurs conditions essentielles :*

*- le renforcement rapide de la capacité de gestion des établissements, les rendant à même d'assumer la pleine responsabilité patrimoniale, apparaît comme une priorité. Ceci suppose une meilleure structuration de la fonction immobilière en leur sein, la généralisation de schémas directeurs leur permettant de définir leur politique immobilière, une fiabilisation de leur comptabilité patrimoniale et une meilleure maîtrise budgétaire et financière ;*

*- la mise en œuvre de la loi LRU, y compris dans son volet patrimonial, et la réalisation de plans d'investissement ambitieux, au premier chef l'Opération campus, appellent un pilotage central affirmé, et des moyens d'expertise à la hauteur des enjeux. Il revient à l'Etat de s'assurer que les conditions de bonne fin de ces opérations sont remplies, et de mettre en place les moyens nécessaires à une régulation efficace. La réunification à court terme de la fonction immobilière au sein de l'administration centrale contribuerait à mieux répondre à ces enjeux ;*

*- la responsabilisation des établissements dans le cadre d'une plus grande autonomie va de pair avec l'évaluation des résultats obtenus et les conséquences qui doivent en être concrètement tirées. Le contrat pluriannuel d'établissement est le point de rencontre du pilotage stratégique de l'Etat et des projets développés par des établissements autonomes. Compte tenu de l'importance des enjeux patrimoniaux et du caractère structurant de la politique immobilière, la Cour recommande que la qualité du pilotage immobilier fasse l'objet d'une pondération suffisamment significative parmi les critères retenus dans le cadre de la nouvelle répartition des moyens aux universités.*

*Enfin, la dynamique créée pour l'accession des universités à la pleine autonomie en matière immobilière, accompagnée de l'important effort financier consenti, devrait contribuer, dans une logique de site, à favoriser la nécessaire recomposition du paysage universitaire dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*Comme la Cour des comptes le souligne dans son insertion « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée », la fonction immobilière représente un enjeu très important pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui s'engage dans une évolution majeure de sa prise en compte, tant par l'Etat que par les établissements d'enseignement supérieur, au service des stratégies de recherche et de formation.*

*Parmi les cinq chantiers ouverts par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui constituent les lignes de force de son action, figure celui des conditions d'exercice. Ce chantier doit permettre aux enseignants et aux chercheurs de bénéficier de conditions matérielles de travail dignes et modernes, dont l'immobilier constitue l'axe principal.*

*C'est un sujet essentiel dont dépend directement l'attractivité des universités à l'étranger. Il implique un effort particulier afin de disposer de locaux universitaires plus fonctionnels, mis aux standards internationaux et permettant un accès aux technologies de pointe. Le chantier immobilier doit permettre de faire des campus universitaires de vrais lieux de travail et de vie épanouissants pour les étudiants, les enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire française et internationale et d'ouvrir ces mêmes campus au monde socio-économique.*

\* \* \*

**3 - Les grands projets immobiliers lancés en 2008**

**Opération Campus**

*L'intention de l'Opération Campus, est, en premier lieu, de mener une réflexion globale qui considère la politique immobilière comme un élément structurant de l'ambition pédagogique et scientifique de l'université et de la recherche. Il s'agit de rassembler l'ensemble des acteurs autour d'un projet de campus capable d'égaliser les plus grandes universités mondiales par son excellence scientifique, par la réussite de ses étudiants, par les conditions de vie qu'il offre, par son attractivité envers les étudiants étrangers, les chercheurs, les enseignants et les autres partenaires...*

*Mais c'est aussi une réponse immédiate aux besoins de rénovation des locaux universitaires et des locaux d'accueil et de vie et également, aux besoins de requalification durable –urbaine et paysagère- des sites universitaires. L'opération campus permettra, à l'inverse des opérations conduites dans le cadre des CPER, de fonder la priorisation des opérations immobilières de chaque site sur un schéma directeur de développement*

universitaire validé par les acteurs scientifiques concernés et ainsi de garantir le développement cohérent des pôles universitaires. Par ailleurs, le recours au contrat de partenariat (qui est un contrat global) permettra de financer non seulement l'investissement mais aussi la maintenance sur vingt-cinq ans et de s'assurer ainsi que les bâtiments seront correctement entretenus dans la durée.

L'Opération Campus s'inscrit dans la logique de l'autonomie des universités puisque ce sont celles-ci qui ont élaboré leur projet, correspondant à leurs besoins et à leurs ambitions scientifiques. Dix premiers projets ont ainsi été sélectionnés, selon les critères suivants :

- Ambition scientifique et pédagogique du projet.
- Urgence de la situation immobilière de l'université.
- Caractère « lieu de vie » du projet avec du logement pour les étudiants et toutes sortes d'activités (sportives, associatives, culturelles, de loisir...).
- Caractère structurant de ce projet pour un territoire en lien avec les pôles de compétitivité, les réseaux de recherche et, évidemment, les collectivités territoriales.

Il s'agit des campus de Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg et Toulouse sélectionnés en mai 2008 ainsi que Aix-Marseille, Paris-Condorcet, Saclay et Paris intra-muros sélectionnés en juillet 2008. La validation définitive des projets par le comité d'évaluation de l'Opération Campus est prévue en novembre 2008 et février 2009.

#### **Campus prometteurs et innovants**

En outre, le ministère a tenu à encourager un certain nombre de sites pour la qualité du travail effectué et l'implication dans leur réponse à l'appel à projets « Opération Campus ». Il a attribué la mention « campus prometteurs » à 7 projets à fort potentiel scientifique et pédagogique, pour lesquels l'Etat s'engage à renforcer la vocation de pôle structurant pour leur territoire : Lille, Nancy-Metz, Paris Est (Créteil, Marne-la-Vallée), le projet de campus numérique porté par le Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur Université Européenne de Bretagne, Nantes, Nice-Sofia Antipolis, Clermont-Ferrand.

Lille et Nancy-Metz ont finalement reçu le label « opération campus » en décembre 2008.

Enfin, le ministère a attribué une mention « campus innovant » à 4 projets qui se sont illustrés par leur qualité. Le ministère engagera pour ces campus une concertation avec les partenaires locaux afin de les aider à mettre en œuvre leurs projets : Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon.

*Ces onze sites bénéficieront d'un financement exceptionnel sur crédits budgétaires sous forme de contrats de partenariat.*

**II) La volonté du Ministère d'améliorer l'état du patrimoine immobilier universitaire se traduit par un effort financier sans précédent :**

- *L'Opération Campus bénéficiera d'une dotation de 5 milliards d'euros correspondant à la vente d'une partie du capital d'EDF. Le produit de placement de cette dotation non consommable permettra les loyers des contrats de partenariat, qui couvriront non seulement l'investissement mais aussi la maintenance pendant 25 ans. Les premiers projets ont été validés définitivement en novembre 2008 par le comité d'évaluation de l'Opération Campus. Le ministère annoncera le montant de dotation qu'il entend consacrer à ces sites au début de l'année 2009.*
- *Les contrats de projet Etat-Régions 2007-2013 dont un des objectifs pour l'enseignement supérieur est de concourir à la mise aux standards internationaux du patrimoine universitaire avec une part importante, de l'ordre de 450 millions d'euros, pour les opérations favorisant la remise en état des locaux. Comme le souligne la Cour, les deux premières années d'exécution du CPER 2007-2013 ont été en deçà du niveau budgétaire attendu, une année théorique se situant à 303,3 M€ par an. Toutefois l'exercice 2009 devrait amener une réelle accélération de l'exécution des contrats puisque le PLF 2009 prévoit une ouverture de crédits en AE égale à une année théorique soit 305 M€ ; en outre, dans le cadre du plan de relance de l'économie, un montant de 130 M€ devrait être affectée aux CPER. Ainsi, le ministère pourra distribuer 435 M€ en 2009, soit une année et demie théorique et rattrapera la moitié du retard 2007-2008. Avant plan de relance, étaient prévus dans la projection pluriannuelle 134,5 M€ en 2009, 67,2 M€ en 2010 et le solde 25,8 M€ en 2012. Les CP de CPER 2007-2013 devaient couvrir les AE sur un rythme de 10/25/45/20 pour le programme 150 et de 25/50/25 pour le programme 231 afin de rattraper le retard pris et tenir compte de réalisations plus rapides. Avec le plan de relance, ce sont 130 M€ de CP qui viendront accélérer la couverture des AE déjà engagées et des nouvelles AE. L'achèvement des CPER 2000-2006 et l'avancement des CPER 2000-2007 devraient s'en trouver accélérés.*
- *Le recours à des contrats de partenariat (PPP) à l'exemple des projets des universités Paris 7, Paris 4 ou Toulouse 2 – Le Mirail. Au total, 816 M€ d'autorisations d'engagement seront consacrées au financement de contrats de partenariat dans le budget triennal 2009-2011 du ministère. Ces crédits permettront notamment de financer les projets « campus prometteurs » et « campus innovants » (400 M€).*



- L'augmentation des crédits destinés à la mise en sécurité des locaux à partir du recensement réalisé en 2006 et actualisé en 2007 des besoins les plus urgents des établissements d'enseignement supérieur qui n'ont pu être réglés par les différents plans successifs mis en œuvre. Aux 75 M€ d'AE inscrits au PLF 2009 s'ajouteront 140 M€ au titre du plan de relance de l'économie ce qui permettra de couvrir une très grande partie des besoins des établissements. Le ministère va également lancer en 2009 une campagne de schémas directeurs immobiliers qui devront être concertés et validés par les services compétente (préfecture, pompiers ...). Ces schémas serviront de base à la répartition des futurs crédits de mise en sécurité. Ainsi, cela permettra notamment de distinguer les « modifications structurelles » des simples « réaménagements de locaux », conformément à la recommandation de la Cour.
- Une subvention répartie en 2008 entre les établissements et le CNOUS a permis le financement d'un plan d'action « diagnostic accessibilité » à réaliser fin 2008, début 2009. Sur la base de ce diagnostic, 20 millions d'euros seront consacrés au cours de l'année 2009 à la mise en accessibilité des locaux des établissements de l'enseignement supérieur.
- Les crédits spécifiques dédiés au chantier de désamiantage et de mise en sécurité du campus de Jussieu qui s'achèvera en 2013.

Au total les crédits destinés à l'immobilier universitaire se sont élevés à 713 millions d'euros en 2007 et 1 027 millions d'euros en 2008, soit une progression de plus de 40 %. Pour 2009, cet effort devrait se poursuivre avec l'inscription de 1 176 M€ dans le PLF 2009 et par l'obtention de 455 M€ au titre du plan de relance de l'économie.

La priorité du Ministère est donnée à la rénovation et la réhabilitation des locaux existants :

- L'urgence de la situation immobilière est un des quatre critères de sélection des projets de l'Opération Campus. Les financements seront destinés prioritairement à des rénovations et réhabilitations de bâtiments existants ; si des augmentations de surfaces ne sont pas exclues a priori, elles devront être dûment justifiées et s'inscrire dans un projet global au sein duquel la préservation et l'amélioration de l'existant seront majoritaires. Cette même règle sera appliquée au choix des projets financés pour les campus prometteurs et innovants.
- De manière plus générale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche accorde une importance particulière à la mise en sécurité et à la réhabilitation des bâtiments. Cette préoccupation figurait dans les mandats de négociation des contrats de projet Etat-Région et a particulièrement été respectée par exemple pour le volet CPER de l'académie de Paris au sein de la région Ile-de-France

*(réaménagement de la Sorbonne, réhabilitation du centre universitaire Assas, désamiantage du centre universitaire Censier ...).*

*Enfin, les crédits de mise en sécurité et d'accessibilité financent exclusivement ce type d'opérations.*

### **III) Pilotage stratégique et opérationnel de la fonction immobilière au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**

*La Cour considère que l'Etat ne s'est pas encore doté de tous les moyens permettant d'exercer pleinement son rôle dans ce domaine et propose une centralisation de la fonction immobilière au sein du ministère afin de conforter son action.*

*Cette voie est un des éléments de réflexion dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du ministère devant être achevée pour le début de l'année 2009.*

*Le schéma de réorganisation prévoit désormais deux structures (là où il en existait cinq : le bureau de l'expertise immobilière, le bureau des politiques immobilières, le bureau de l'aménagement des territoires universitaires, la mission des Partenariats Publics Privés et la mission immobilier directement rattachée au cabinet de la Ministre) :*

- *la mission immobilier placée sous la responsabilité conjointe du directeur général de l'enseignement supérieur et du directeur général de la recherche et de l'innovation en charge du pilotage des grands chantiers immobiliers du ministère (en particulier : opération campus, opérations conduites en contrat de partenariat, mise en place de politique immobilière de l'Etat au sein du ministère, dévolution du patrimoine aux universités telle que prévue dans la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités) et de l'animation de la fonction immobilière du ministère.*
- *le département des affaires immobilières placée sous la responsabilité du directeur général de l'enseignement supérieur, en charge de la gestion des autres dossiers, en particulier la répartition des crédits CPER (sachant que ce département aura la gestion globale des crédits AE et CP) et sécurité. Ceci permettra de mettre fin à la fragmentation des financements relevée parla Cour.*

*Par ailleurs, au regard des besoins existants, le ministère souhaite investir l'Etablissement Public du Campus de Jussieu de missions supplémentaires. Un décret en cours de préparation étendra ainsi son champ d'action géographiquement : à la région Ile-de-France, et fonctionnellement : tous types d'interventions (opérations de désamiantage, de mise en sécurité, de réhabilitation, de construction, dans le cadre de la loi MOP, en contrats de partenariat ...). Ce nouvel établissement pourra ainsi prendre en responsabilité le chantier urgent de désamiantage de la Maison*

*des Sciences de l'Homme. Comme le préconise la Cour, ce même décret mettra fin à l'existence de l'Établissement Public d'Aménagement Universitaire.*

*Enfin, les Ingénieurs Régionaux de l'Équipements, conseillers des recteurs, représentent un apport précieux dans le pilotage global de la fonction immobilière. Leurs compétences et expertises sont bien sûr indispensables dans le cadre de la mise en œuvre des CPER ou dans la conduite des dossiers patrimoniaux (remises en dotation, AOT, ...). Mais au-delà, l'administration centrale s'appuie sur les IRE dans différents volets d'action : chantier de fiabilisation/valorisation du patrimoine, chantier de l'accessibilité, pour lesquels ils représentent un précieux relais d'action et de contrôle. En outre, leur expertise peut-être mise au service des établissements d'enseignement supérieur. Leurs missions seront amenées à évoluer dans le contexte posé par l'article 32 de la loi du 10IV*

### **III) Mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités : dévolution du patrimoine**

*La loi prévoit qu'en préalable à la dévolution du patrimoine, l'Etat remette l'ensemble des bâtiments concernés aux normes de sécurité incendie. Dès 2009, des crédits spécifiques seront alloués à cette mise en sécurité. Le Ministère va ainsi lancer trois premières opérations pilotes de dévolution du patrimoine qui permettront de fiabiliser les modalités de ce transfert qui nécessitent d'être précisées. Le mouvement va être accentué grâce au plan de relance.*

*Toutefois ce transfert de patrimoine ne peut s'envisager dans l'immédiat de manière généralisée. En effet, les audits réalisés par les corps d'inspection en amont du passage des établissements aux responsabilités et compétences élargies permettent de disposer d'une appréciation de la manière dont ceux-ci gèrent leur patrimoine immobilier, appréciation venant conforter la perception dont disposait d'ores et déjà le ministère.*

*Il apparaît ainsi que la fonction n'est pas encore totalement structurée avec des services centraux embryonnaires, un portage politique parfois insuffisant, des outils de gestion peu développés et une dimension économique et comptable à conforter.*

*Dès lors, il importe de renforcer les équipes en nombre et en compétences, d'inviter à une plus grande implication les responsables « politiques » des établissements, de déployer des outils d'aide au pilotage et à la gestion (bases de données, plans numérisés, programmation des travaux, gestion des salles ...), de maîtriser le coût des projets immobiliers et de leur entretien, en intégrant les contraintes déjà existantes, puis celles à venir, dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.*

*Pour répondre à cet objectif, le volet « immobilier » des contrats pluriannuels a vocation à inciter les établissements à mettre en œuvre une politique immobilière performante qui doit s'appuyer sur une bonne connaissance du patrimoine. Les contrats doivent donc comporter des engagements visant à :*

- *un renforcement du pilotage par une bonne maîtrise de la gestion et une meilleure organisation de la fonction immobilière ;*
- *une amélioration de l'état qualitatif du bâti et de la situation au regard de la réglementation en matière de sécurité ;*
- *la recherche d'optimisation de l'occupation des locaux en favorisant notamment la mutualisation des locaux existants.*

*La qualité du pilotage immobilier constituera un élément du financement à la performance dont la part sera significativement augmentée dans le nouveau modèle de répartition des moyens.*

*En outre, l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) est en train de mettre en place, pour le premier semestre 2009, en collaboration et à la demande de la direction générale de l'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, un plan de formation spécifique sur la fonction immobilière. Certains séminaires seront spécialement adressés aux équipes dirigeantes des universités et des établissements d'enseignement supérieur en tant que futurs maîtres d'ouvrage et gestionnaires patrimoniaux (maintenance plus performante, enjeux de l'achat public, domanialité et la valorisation du patrimoine).*

*Ce n'est que par des efforts soutenus de l'Etat et des établissements que le transfert de la propriété du patrimoine immobilier aux établissements d'enseignement supérieur pourra constituer davantage un levier qu'un frein au service des stratégies de recherche et de formation des établissements.*

#### **V) Structuration des pôles de recherche et d'enseignement supérieur**

*Comme le souligne la Cour, la politique immobilière et la gestion patrimoniale constituent un levier pour le développement des mutualisations et des coopérations entre établissements. L'opération Campus, en particulier, s'inscrit pleinement dans cette logique en soutenant la constitution de pôles universitaires attractifs. Afin de mener à bien les projets retenus, complexes, impliquant de nombreux partenaires, la gouvernance représente un enjeu majeur ; le fait de pouvoir s'appuyer sur des coopérations existantes, de type Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur, est un facteur de réussite.*

*Mais ce mouvement de structuration des sites universitaires en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), indispensable à une meilleure lisibilité du paysage universitaire français à l'international, est engagé plus largement sur l'ensemble du territoire.*

*En mars 2007, par décret, neuf PRES ont été créés sous la forme d'établissements publics de coopération scientifique (EPCS) : Aix-Marseille Université, Nancy Université, Paris-Est Université, Paris Tech « Institut des sciences et technologiques de Paris », Université de Bordeaux, Université de Lyon, Université de Toulouse, Université européenne de Bretagne, UniverSud Paris.*

*L'EPCS Clermont Université a été créé par un décret de juin 2008 et deux autres EPCS sont en cours de finalisation et devraient être créés avant la fin de l'année : Université Lille Nord de France, Université Nantes Angers Maine.*

*Un certain nombre de sites universitaires poursuivent leur concertation pour l'élaboration d'un PRES – EPCS. Il s'agit des sites de : Montpellier, Grenoble, La Rochelle-Poitiers-Limoges (PRES Centre Atlantique) ; pour les deux premiers sites, l'opération Campus a joué un rôle de premier ordre pour relancer la dynamique de création.*

*\* \* \**

*En conclusion, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche met en œuvre les mesures indispensables à la conduite du chantier immobilier. La structuration du ministère pour assurer un meilleur pilotage stratégique et opérationnel de la fonction immobilière, l'augmentation exceptionnelle du soutien financier envers les universités inscrite au budget 2009-2011, les moyens méthodologiques mis à disposition des universités ainsi que les grands projets lancés (Opération Campus) soutiennent ses objectifs en matière immobilière :*

- priorité à la rénovation et au maintien en état du patrimoine existant en vue de la dévolution du patrimoine (mise en œuvre de l'article 32 de la loi LRU) ;*
  - accompagnement attentif des universités pour la mise en place d'une fonction immobilière renforcée et professionnalisée en leur sein ;*
  - chantier immobilier comme soutien à la structuration des pôles de recherche et d'enseignement supérieur pour accroître leur visibilité internationale.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Je suis en mesure de vous indiquer que l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée » n'appelle pas de ma part d'observation particulière. Je peux seulement regretter que les données disponibles ne permettent pas d'appréhender l'intervention des collectivités territoriales visant à améliorer la vie étudiante et à renforcer l'attractivité des sites d'enseignement, notamment par le logement.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Je tiens à saluer la qualité de l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée », dont je partage largement les constats. Ainsi, je souscris pleinement à votre description du caractère non optimal de la multiplicité des financements apportés à l'immobilier universitaire et à la difficulté persistante de coordination d'une fonction immobilière très éclatée. Ce système aboutit, comme vous le soulignez justement, à une inflation des surfaces et à une gestion financière très complexe, dont les répercussions négatives se constatent au niveau local. La loi LRU et la dévolution du patrimoine qu'elle prévoit, doivent être précédées de la définition de stratégies claires, axées sur la performance immobilière.*

*Mes observations suivantes exposent les réponses structurelles proposées par l'État pour remédier à cette situation, ainsi que les réponses plus conjoncturelles mais puissantes, récemment décidées à travers l'opération Campus ou le plan de relance de l'économie française.*

\*\*\*

*La fonction immobilière des universités représente des enjeux considérables en termes stratégiques, notamment d'attractivité internationale, et financiers pour les collectivités publiques.*

*Ce patrimoine immobilier constitue par ailleurs le cadre de vie de plus de 1,3 millions d'étudiants et des 150.000 personnes qui travaillent pour les universités.*

*Malgré des moyens considérables apportés par les collectivités publiques, les résultats de la politique immobilière menée par les universités sont loin d'être optimaux, notamment en raison de la structure même de ce patrimoine (très dispersé), de la multiplicité des intervenants et des sources de financements.*

\*\*\*

*Le bilan dressé par la Cour des comptes est celui d'une efficacité très relative de la politique de l'immobilier universitaire ; ses résultats peuvent par exemple être appréciés en mettant en regard l'état de ce patrimoine et les sommes très importantes qui y sont annuellement consacrées par l'État et, plus généralement, par les collectivités publiques.*

*Ce constat trouve en premier lieu sa source dans la faible connaissance qu'ont les universités et l'État d'un patrimoine considérable en termes de surface, de diversité et de dispersion, l'absence de vision prospective sur l'utilisation et la rationalisation de ce patrimoine et la multiplicité des acteurs et des compétences qui lui sont attachés.*

*Les instruments, notamment financiers, mis en place par l'État au cours des dernières années n'ont pas permis de donner les inflexions nécessaires pour corriger ces causes structurelles d'inefficacité.*

*Ainsi les moyens financiers – pourtant considérables – apportés par l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plans ou contrats de projets État - régions (CPER)<sup>167</sup> ont favorisé de manière excessive les investissements nouveaux, au détriment de la maintenance, de l'entretien et d'une utilisation plus intensive du patrimoine existant. Ce constat – qui n'est pas l'apanage du volet « universitaire » des investissements contractualisés – peut en outre être dressé dans un contexte où la justification de cette préférence pour le développement de l'immobilier universitaire est assez difficile à trouver puisque l'extension très importante des surfaces et un éparpillement des sites n'a pas accompagné une croissance des effectifs des étudiants. Le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de novembre 2007, relatif à la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi dite « LRU »), montre ainsi qu'entre 1997 et 2006, ces surfaces sont passées de 15,6 millions de m<sup>2</sup> à 18,1 millions de m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 16% alors que, sur la même période, les effectifs étudiants étaient globalement stables (progression de moins de 1%, de 1,32 millions à 1,33 millions).*

---

*167) Les CPER représentent, en 2008 et en 2009, plus du tiers des crédits dans le financement de l'immobilier universitaire.*

*Tout en relativisant les critiques sur l'exécution des CPER, (notamment sur l'« insuffisance des crédits budgétaires » qui traduit en réalité la faible capacité des acteurs locaux de piloter efficacement la réalisation des projets prioritaires dans les délais ou encore sur le « démarrage très lent » de l'exécution du CPER 2007-2013 qui devrait être significativement accéléré puisque le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un montant de 305 M€ d'autorisations d'engagements à ce titre, soit un montant supérieur à une annuité théorique annuelle), il me semble en effet que les CPER, tels qu'ils ont été conçus et mis en œuvre pour les deux dernières générations, ne constituent pas l'outil de programmation financière adéquat aux besoins de l'État et des universités.*

*Par ailleurs, l'éclatement des financements apportés par l'État (CPER, grands chantiers gérés en direct, mise en sécurité, crédits de maintenance intégrés dans la contractualisation entre l'État et les universités, crédits de logistique intégrés à la dotation globale de fonctionnement, notamment) et la multiplication des structures administratives compétentes (y compris pour un même projet ou un même mode de financement) ne facilitent pas l'émergence d'une véritable politique immobilière dans les universités, à l'instar de celle que l'Etat a commencé à mettre en place dans les quatre dernières années.*

*La conclusion d'inefficacité de cette politique immobilière se retrouve aussi dans la gestion des grands projets. Certes, les réévaluations progressives et importantes des coûts, intervenues au cours des travaux sur le campus de Jussieu, sont en partie imputables aux variations successives de périmètre, au renchérissement des loyers et des matériaux de construction et aux aléas liés au déroulement des opérations, mais des difficultés de pilotage et de coordination des décisions ont aussi indéniablement influé sur l'augmentation du coût final estimé par l'établissement public du Campus de Jussieu (EPCJ).*

*Sur ce projet précis, des progrès ont été réalisés grâce à la mise en place par l'établissement et à la demande des ministères, d'outils de programmation et de suivi fins des travaux. Des points réguliers avec les tutelles complètent ces outils. Dans le même sens, l'EPCJ poursuit actuellement un effort de rationalisation des locaux tiroirs dans une optique de maîtrise des coûts et de réduction de l'enveloppe d'atterrissage final<sup>168</sup>. Ces démarches préfigurent les méthodes dont devront se doter les universités pour le suivi des projets immobiliers et, plus généralement, pour la définition d'une véritable stratégie immobilière, à l'instar de l'Etat.*

\*\*\*

---

168) Il importe de garder à l'esprit que ce projet se trouve au carrefour d'importantes modifications prévisibles de l'immobilier universitaire parisien, avec notamment le projet de Campus Condorcet, le projet de partenariat public-privé de l'université Denis Diderot (Paris VII) et les autres projets parisiens.



*Pour remédier à cette situation, l'État a mis en place un premier outil structurel consistant à permettre aux universités qui le souhaitent de se voir transférer leur patrimoine immobilier. Cette option, prévue dans la loi LRU, va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des universités et, dans une approche globale de gestion, elle est de nature à encourager l'optimisation des surfaces et la rationalisation d'implantations aujourd'hui multiples.*

*Pour autant, ce transfert ne pourra donner pleinement ces effets que si les conditions suivantes sont réunies.*

*1° Les universités candidates au transfert de leur patrimoine devraient maîtriser les autres compétences (notamment financières et en matière de ressources humaines), directement nécessaires pour le passage au régime des compétences élargies.*

*2° Le patrimoine concerné par le transfert devra être parfaitement connu et, idéalement, valorisé aux conditions de marché. Les exemples de transfert de patrimoine entre entités publiques, pour lesquels cette condition n'était pas remplie, ont donné lieu à des désaccords persistants entre les entités concernées, empêchant une bonne gestion du patrimoine concerné et conduisant la Cour des Comptes – à juste titre – à émettre de sévères critiques sur ces situations.*

*3° Les universités concernées devraient avoir préalablement défini une politique immobilière cohérente avec leurs orientations stratégiques et qui soit performante. Il est en effet regrettable que trop peu d'établissements aient défini un schéma directeur, leur offrant une vision prospective de leur projet immobilier, en lien avec leur projet scientifique et pédagogique. C'est pourquoi j'ai demandé que les opérateurs de l'État défèrent enfin à mes demandes d'inventaire du patrimoine utilisé et présentent à leurs conseils d'administrations des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, afin de suivre le caractère économe et performant de leurs politiques immobilières. La circulaire destinée spécifiquement aux établissements d'enseignement supérieur est jointe. Le respect de ces orientations par les établissements d'enseignement supérieur me semble particulièrement crucial compte tenu de l'ampleur du patrimoine mis à leur disposition et des moyens très importants qui sont accordés à la politique immobilière dans le cadre de l'opération Campus et du budget pluriannuel 2009-2011.*

*J'insiste tout particulièrement sur la nécessité d'opérer cette clarification de la stratégie immobilière avant de réaliser la dévolution du patrimoine, faute de quoi les incohérences de l'utilisation immobilière par les universités risquent d'être figées par le nouveau cadre. Le rapport IGF-IGAENR-inspection générale de l'équipement de novembre 2008 relatif à l'immobilier universitaire parisien en offre la meilleure illustration : un « remembrement » des emprises immobilières des universités à Paris est*

*indispensable et il doit être appuyé sur une stratégie cohérente et des compétences renforcées en matière immobilière.*

*Ce transfert de propriété suppose enfin, de la part de l'État, une clarification dans le financement de la fonction immobilière des universités. D'ores et déjà, la mise en œuvre du nouveau modèle d'allocation des moyens aux universités, à compter du 1er janvier 2009, conduit à ne plus considérer d'indicateurs de mesure des coûts, mais un ensemble d'indicateurs de suivi du niveau d'activité et de la performance, aussi bien pour l'enseignement supérieur que pour la recherche. Ainsi, les crédits, jusqu'à présent alloués au titre de la maintenance immobilière, sont désormais intégrés dans la subvention globale, sans fléchage spécifique. De la même manière, la qualité de la gestion immobilière n'a pas vocation à influencer directement sur le niveau de la subvention.*

\*\*\*

*Au-delà de ces mesures structurelles, l'État a récemment décidé des mesures conjoncturelles et puissantes pour apporter une réponse aux enjeux actuels de l'immobilier universitaire.*

*Il s'agit en premier lieu de l'« opération Campus » qui constitue pour la première fois un effort d'investissement ciblé et massif permettant de répondre aux situations immobilières les plus urgentes dans le cadre d'une réflexion globale et d'articuler la politique immobilière et la stratégie d'attractivité des universités.*

*Dans ce cadre, les projets qui seront sélectionnés donneront lieu à la signature d'un contrat de partenariat garantissant sur la durée du contrat – comprise entre 20 et 30 ans – de financer globalement l'investissement et la maintenance des bâtiments (le partenaire privé sélectionné sera financièrement incité à maintenir l'état des bâtiments ; le loyer qui lui sera versé sera lié à des objectifs de performance).*

*En concentrant des moyens massifs sur les situations les plus urgentes et en garantissant que ces investissements feront l'objet d'une maintenance adéquate sur la durée du contrat, l'État rompt avec les sources d'inefficacités pointées par la Cour.*

*Par ailleurs, le plan de relance de l'économie française contient un volet « immobilier universitaire » très important. Près de 375 M€ permettront notamment de solder plus rapidement les opérations relevant de l'ancien CPER, en mobilisant dès 2009 les crédits de paiement initialement prévus en 2010, d'augmenter les capacités d'engagement sur les CPER 2007-2013, pour réaliser un démarrage plus rapide des opérations prêtes techniquement, de réaliser des nouvelles constructions et des réhabilitations de logements étudiants, et d'accélérer le rythme des travaux de mise en sécurité, de rénovation et d'accessibilité des locaux aux étudiants handicapés dans l'ensemble des établissements universitaires.*

*Ce volet est complété par des crédits (75 M€) permettant aux premiers projets retenus dans le cadre de l'« opération Campus » de se concrétiser au plus vite, en engageant les études nécessaires à la négociation et à la mise en place dans les meilleurs délais des contrats de partenariat public-privé.*

\*\*\*

*A travers les outils mis en place par la loi LRU d'une part, et par l'intermédiaire de mesures massives d'investissement récemment décidées (opération Campus, plan de relance de l'économie française), d'autre part, l'État indique clairement sa priorité pour la réhabilitation et la maintenance du patrimoine immobilier des universités, en inscrivant pour la première fois son action dans la durée.*

*Ces moyens importants, mobilisés dans le cadre d'une réglementation des marchés publics assouplie<sup>169</sup>, doivent permettre aux universités d'inscrire leur propre action dans cette perspective en saisissant ces opportunités, afin de faire de la fonction immobilière un facteur de leur compétitivité et de leur attractivité.*

---

---

169) Décret no 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics - Décret no 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics – Circulaire du 19 décembre 2008 relative au plan de relance de l'économie française – augmentation des avances sur les marchés publics de l'Etat en 2009.

# **L'Etat et les fédérations sportives face aux mutations du sport**

---

## **PRESENTATION**

---

*Partant du constat de la forte implication de l'Etat dans l'organisation et le financement du sport, et de l'imbrication des responsabilités des services du ministère chargé des sports avec celles des fédérations sportives, la Cour a entrepris, en 2006 et 2007, une série de contrôles sur des grandes fédérations sportives dotées d'un secteur professionnel (football, rugby, basket-ball, handball et athlétisme) afin d'analyser l'organisation et le fonctionnement du « modèle » sportif français, ainsi que l'efficiencia et l'efficacité d'une politique d'intervention à laquelle le ministère consacre globalement près d'un demi milliard d'euros.*

*La mutation que connaît aujourd'hui le secteur sportif, en particulier le développement du sport professionnel, l'importance des ressources tirées des droits de télévision et du sponsoring, l'émergence des acteurs privés dans le sport de haut niveau et l'internationalisation des enjeux conduisent en effet à s'interroger sur le rôle de l'Etat dans le financement du sport et sur les adaptations qui doivent être apportées au « modèle » français d'organisation du sport pour en préserver les atouts essentiels.*

---

## **I - Une organisation confrontée au développement du marché du spectacle sportif**

### **A - Un « modèle » qui associe l'Etat et les fédérations sportives**

Apparu à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le développement du mouvement sportif a dépendu à l'origine de la seule initiative privée, notamment lors de la création des premières fédérations sportives. Le gouvernement du Front populaire a posé les bases d'une administration publique du sport traduisant l'implication de l'Etat dans le financement et la promotion d'une activité considérée comme relevant de l'intérêt général. Par la suite, à la Libération, le sport est devenu une mission de service public dont l'Etat déléguait l'exercice aux fédérations sportives. Enfin, l'échec des athlètes français aux Jeux olympiques de Rome en 1960 a conduit à un renforcement du ministère de la jeunesse et des sports, à la mise en place d'une organisation de la préparation olympique, et à la création du cadre des conseillers techniques et sportifs (CTS), fonctionnaires placés auprès des fédérations sportives pour assurer la promotion des activités sportives, la détection des athlètes de haut niveau, ainsi que la formation et l'entraînement de l'élite sportive.

Compte tenu de ces évolutions, le sport est aujourd'hui organisé en France sur un modèle original s'appuyant à la fois sur l'intervention de l'Etat et sur un mouvement sportif indépendant, dont l'organisation et le fonctionnement s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du droit des associations. Ce modèle repose en pratique sur une cogestion du sport, assurée d'une part par l'Etat qui remplit des missions régaliennes, et d'autre part par le mouvement sportif qui gère et organise la pratique sportive. Il fait l'objet d'un consensus qui a été confirmé lors des « Etats généraux du sport » tenus en 2002 et qui a trouvé jusqu'ici son expression dans les politiques ministérielles successives.

#### **1 - Un Etat qui exerce de fortes responsabilités dans l'organisation du sport**

Les moyens d'intervention de l'Etat sont essentiellement constitués par le programme budgétaire « *Sport* » et par un établissement public, le centre national de développement du sport (CNDS), qui inscrit également son action dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports : le CNDS exerce cette mission en attribuant des

concours financiers au comité national olympique et sportif français (CNOSF), aux associations sportives, aux collectivités territoriales, ainsi qu'aux associations et groupements d'intérêt public qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

**Moyens d'intervention de l'Etat (hors conseillers techniques sportifs)**

en M€- 2008	Programme « Sport »	CNDS	Total
Promotion du sport pour le plus grand nombre	28	230	258
Développement du sport de haut niveau	147	31	178
Prévention par le sport et protection des sportifs	15	3	18
Promotion des métiers du sport	18	2	20
Total	208	266	474

*Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports*

Pour leur part, les fédérations sportives disposent d'un réseau déconcentré avec des échelons régionaux et départementaux (ligues, comités, districts). Leur mission s'inscrit dans le cadre d'un agrément qui consacre et organise leur activité de service public, tout en leur ouvrant l'accès aux concours de l'Etat. 90 fédérations sportives unisport sont aujourd'hui agréées, auxquelles l'Etat verse environ directement 88 M€ et qui bénéficient de la présence en leur sein d'environ 1700 conseillers techniques et sportifs (CTS) représentant un coût budgétaire de 85 M€. Ces moyens sont apportés dans le cadre de conventions d'objectifs qui en précisent l'emploi et les modalités d'évaluation.

Une délégation du ministre chargé des sports confère aux fédérations sportives certaines prérogatives qui sont énumérées à l'article L. 131-15 du code du sport, aux termes duquel « *les fédérations délégataires : 1°) organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ; 2°) procèdent aux sélections correspondantes ; 3°) proposent l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement.* ». Ces pouvoirs exclusifs attribuent aux fédérations une place centrale dans l'organisation des disciplines. Certes, l'agrément et la délégation accordés par le ministère ont pour corollaire un pouvoir de tutelle exercé par l'Etat et la faculté pour ce dernier, en cas de manquements constatés, de procéder à leur retrait. Toutefois, le code du sport dispose clairement que les fédérations exercent leur activité en toute indépendance.

Tant au niveau des fédérations que des échelons locaux, l'organisation du mouvement sportif repose fondamentalement sur le recours au statut associatif. Le développement du professionnalisme sportif a toutefois amené récemment certains responsables à envisager sa remise en cause. La direction des sports estime cependant que le cadre associatif doit être maintenu, car non seulement la dimension associative du projet sportif fait l'objet d'un très fort consensus parmi les fédérations et les licenciés, mais le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 n'est pas incompatible avec une coopération des acteurs publics et privés, ainsi qu'avec la promotion d'activités à caractère commercial, notamment à travers les ligues professionnelles mises en place par les fédérations sportives <sup>(170)</sup>.

Plus généralement, le ministère chargé des sports a précisé à la Cour qu'il souhaitait que le domaine sportif ne soit pas assimilé uniquement à un marché sur lequel les pouvoirs publics se cantonneraient à édicter et à faire respecter les règles assurant la libre concurrence. A titre d'exemple, il indique ainsi que, sans sous-estimer le poids économique du football professionnel, la fédération française de football, avec ses 2 150 000 licenciés, ne saurait se confondre avec le spectacle sportif, d'autant moins qu'elle n'est pas directement en charge de l'organisation et de la gestion du sport professionnel. Par ailleurs, les fédérations sportives ont aussi un rôle éminent dans le développement de la fonction sociale et éducative du sport.

A contrario, si le ministère chargé des sports n'entend pas intervenir directement dans le sport professionnel, il joue un rôle de régulateur juridique et économique. Ainsi, les dispositions du code du sport prévoient une procédure d'agrément ministériel des centres de formation des clubs professionnels. De même, le ministère a réglementé l'exercice de la profession d'agent sportif et incité les fédérations à mettre en place un contrôle de l'exercice de cette profession. En ce qui concerne les droits d'exploitation audiovisuelle, le code du sport garantit également « *l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et à caractère amateur* » en posant l'obligation de répartition des produits entre la fédération, la ligue et les sociétés sportives. L'aide au développement du sport amateur est renforcée par l'établissement d'une contribution de 5 % <sup>171</sup> sur la cession des droits d'exploitation audiovisuels, qui alimente en partie le CNDS.

---

170) L'article L. 132-1 du code du sport dispose que « *les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives* ».

171) dite « taxe Buffet ».

De même, pour leur inscription aux compétitions, les fédérations autorisent les sociétés formées par les clubs sportifs professionnels à faire usage du numéro d'affiliation délivré aux associations sportives qui leur sont liées : ce numéro, propriété de l'association sportive et non du club professionnel, est la marque et l'une des garanties de la solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur<sup>172</sup>.

## 2 - Un « modèle » confirmé à la suite des Etats généraux du sport

A la fin de l'année 2002, l'Etat s'est engagé à conduire un ensemble de réformes visant à « faire franchir une nouvelle étape à l'organisation du sport français afin de le mettre en capacité de répondre aux enjeux du sport de demain dans le respect des principes fondamentaux réaffirmés lors des Etats Généraux<sup>(173)</sup> » organisés cette même année. Ces principes fondamentaux étaient ainsi énoncés : « le maintien de l'unité du sport et de la nécessaire solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel, le soutien au socle associatif sur lequel s'appuie le sport français, et la constante exigence de préservation de l'éthique sportive »<sup>(174)</sup>.

Cette orientation s'est traduite par un ensemble de réformes législatives destinées à moderniser « l'encadrement juridique du sport français, en permettant aux fédérations sportives de s'ouvrir sur leur environnement social et économique et aux clubs professionnels français de disposer de nouvelles marges de développement pour accroître leur compétitivité »<sup>175</sup>. De 2003 à 2008, un ensemble de sept lois et de cinq décrets en Conseil d'Etat<sup>176</sup> consacrés en tout ou partie au sport est venu adapter les aspects du dispositif jugés obsolètes. Le champ très large des modifications ainsi intervenues porte aussi bien sur le statut des fédérations que sur les clubs sportifs professionnels, les arbitres, les conseillers techniques et sportifs, la création du CNDS ou celle de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Ces évolutions normatives, qui ont conforté les principes du modèle français, témoignent de la volonté de l'Etat et du mouvement sportif d'adapter celui-ci aux évolutions en cours. Mais l'ampleur et la

---

172) L'hypothèse d'un double numéro d'affiliation, l'un attribué à l'association sportive pour les compétitions amateurs et l'autre à la société sportive pour les compétitions professionnelles, qui a été envisagée, amoindrirait cette solidarité.

173) Plaquette de présentation du bilan de la mise en œuvre des mesures pour le développement du sport à l'issue des Etats généraux du sport, page 5.

174) *idem*

175) *idem*

176) Non compris les décrets d'application des lois relatives respectivement à la lutte contre le dopage et à la lutte contre les violences



diversité de ces réformes révèlent simultanément les tensions qui s'exercent sur lui et qui ont rendu indispensables des ajustements qui devront être poursuivis.

### **3 - La convention d'objectifs est au cœur du dialogue entre l'Etat et les fédérations sportives**

L'Etat et les fédérations sportives négocient des conventions d'objectifs qui précisent les actions particulières que celles-ci s'engagent à conduire, à la demande du ministère et moyennant le versement d'une subvention, dans le cadre de leur mission de service public.

Ces conventions ont récemment évolué pour s'inscrire dans le cadre budgétaire fixé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Les subventions accordées et les actions qu'elles financent sont désormais rattachées aux quatre objectifs assignés dans le cadre du programme « *Sport* » : la promotion du sport pour le plus grand nombre, le développement du sport de haut niveau, la prévention par le sport et la protection des sportifs, la promotion des métiers du sport. Les actions à mettre en œuvre sont assorties d'indicateurs de performance destinés à mesurer l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs déterminés conjointement par le ministère et chaque fédération.

La convention d'objectifs offre ainsi, selon la réponse adressée à la Cour par le ministère chargé des sports, la possibilité d'aborder l'ensemble des sujets considérés comme prioritaires et de vérifier l'engagement des fédérations à les traiter. Au cours des dernières années ont été évoqués dans ce cadre les thèmes de la représentation des femmes dans les instances dirigeantes des fédérations, de la lutte contre les violences et les incivilités dans le sport, ou de la protection des arbitres. Le ministère chargé des sports a indiqué à cet égard que les conventions d'objectifs pour la prochaine olympiade (2009-2012) devront poser les bases d'une intervention publique plus efficace, en continuant l'effort déjà entrepris pour passer d'une pratique de simple reconduction des moyens à une politique fondée sur l'atteinte d'objectifs.

L'analyse de la performance gagnerait cependant en lisibilité si, d'une part, les conventions d'objectifs et, d'autre part, les indicateurs de suivi du programme sport consolidaient l'ensemble des moyens consentis par l'Etat, dont les subventions versées par le ministère, mais aussi le coût des CTS placés auprès des fédérations et les moyens alloués par le CNDS. Une telle démarche reste à entreprendre.

## **B - Le débat suscité par le développement du marché du spectacle sportif au sein de l'Union européenne**

### **1 - Le sport professionnel constitue un marché en forte croissance**

L'économie du sport professionnel se développe rapidement sous l'impulsion d'acteurs privés qui investissent massivement dans le spectacle sportif. A l'échelle mondiale, ce marché (droits de retransmission télévisuelle et parrainage) progresserait de 6 à 10 % par an : il atteindrait 82 milliards d'euros en 2006<sup>(177)</sup>, contre 16 milliards en 1997. A titre d'exemple, le chiffre d'affaires du football professionnel (hors transferts) aurait atteint en France 1.178 M€ pour la saison 2006-2007, soit une augmentation de 50 % par rapport à 2003-2004<sup>(178)</sup>.

Cette croissance attire des opérateurs privés qui ne se limitent plus à une politique de mécénat ou de parrainage mais investissent dans le sport avec une perspective de rentabilité directe. Ainsi, un important groupe français a récemment créé une branche sport et développé une stratégie d'investissement et d'intégration sur toute la chaîne de création de valeur du spectacle sportif, depuis la formation, l'entraînement et la rémunération des sportifs eux-mêmes, jusqu'à l'organisation de manifestations sportives et leur exploitation dans les médias - dont Internet -, sans compter la gestion et la commercialisation des droits sportifs.

Ce marché voit par ailleurs apparaître de nouveaux acteurs. Ainsi, lors de la dernière attribution des droits de retransmission télévisée des championnats de France de Ligue 1 et de Ligue 2 de football, les offres des opérateurs audiovisuels classiques se sont trouvées concurrencées par celles de fournisseurs d'accès à Internet ou de gestionnaires de sites. Certains lots de diffusion de matchs de football ont ainsi été attribués à ces nouveaux opérateurs.

L'arrivée de ces investisseurs offre de nouvelles perspectives de financement aux fédérations en charge des sports les plus médiatiques, dans la mesure où celles-ci disposent des droits de commercialisation des équipes de France relevant de leur discipline. Pour autant, la pérennité de ces financements commerciaux n'est pas certaine et expose les fédérations qui en bénéficient le plus à des risques de crises de financement, notamment en cas de retournement du marché.

---

177) Jean-François Bourg – *Le sport en France* – La Documentation française - 2008

178) *Situation du football professionnel français 2006-2007* – Ligue de football professionnel – février 2008.

## 2 - L'émergence d'un débat au sein de l'Union européenne

Le développement du marché du spectacle sportif a conduit l'Union européenne à considérer que le sport constituait une activité économique à part entière, soumise comme telle aux normes communautaires. Or, si le sport fait l'objet, dans la majorité des pays européens, de règles particulières définies par le droit interne, le traité sur l'Union européenne ne comporte en revanche aucune disposition spécifique sur ce sujet. Celui-ci s'inscrit, comme toutes les activités économiques, dans le cadre général des libertés de circulation définies par le traité sur l'Union européenne et doit respecter les règles de concurrence soumises au contrôle de la commission européenne et de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Avec le développement du marché sportif intra-communautaire, les procédures juridictionnelles se sont multipliées, tout particulièrement dans le football, traduisant les tensions entre les acteurs du sport et conduisant à un renforcement de l'action d'harmonisation juridique entre les Etats membres dans de nombreux domaines.

L'application des textes communautaires a des répercussions importantes sur les règles fixées par les instances sportives elles mêmes (composition des équipes en fonction des nationalités, réglementation des transferts, commercialisation des droits de retransmission...). Ces évolutions soulignent la fragilité pour l'avenir d'un modèle d'organisation du sport qui serait exclusivement national et dont les caractéristiques ne seraient pas suffisamment partagées par les différents Etats membres.

Face au développement du sport professionnel, la Commission européenne a estimé que « le sport doit faire face à de nouvelles menaces et de nouveaux problèmes apparus dans la société européenne, tels la pression commerciale, l'exploitation des jeunes sportifs, le dopage, le racisme, la corruption et le blanchiment d'argent ». Partant de ce constat, l'Union européenne a, depuis une dizaine d'années, développé une réflexion conduisant à reconnaître la fonction éducative et sociale du sport et la nécessité d'en sauvegarder les structures d'organisation, fondées, selon la Commission européenne <sup>(179)</sup>, sur le respect de principes parmi lesquels figurent notamment la lutte contre le dopage, la solidarité entre les clubs sportifs ainsi qu'entre le sport professionnel et le sport amateur, le système de promotion et de relégation en usage dans les

---

179) Rapport de la commission au conseil européen dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire

compétitions - qui garantit l'existence de compétitions ouvertes -, ou encore l'exigence de formation des jeunes sportifs.

Dans ce cadre, un livre blanc sur le sport a été présenté en juillet 2007, visant à poser les jalons d'une politique européenne du sport. Ce document reconnaît en particulier l'existence d'une spécificité dans l'organisation du sport, notamment en ce qui concerne les règles sportives et la définition des structures sportives, en renvoyant à une analyse au cas par cas la question de l'application au secteur sportif des règles du traité sur l'Union européenne.

La reconnaissance de cette spécificité du sport résulte aussi de l'inscription dans le projet de constitution européenne, puis dans le projet de traité adopté à la fin de l'année 2007 à Lisbonne, de dispositions visant à faire figurer le sport parmi les compétences d'appui, de coordination et de complément de l'Union européenne. Ces évolutions, bien qu'encore inabouties, pourraient à l'avenir permettre à l'Union européenne de promouvoir une action coordonnée dans le domaine du sport. Certes, ces dispositions, relevant de simples « compétences d'appui », ne permettraient pas l'adoption de dispositions d'harmonisation législative. Les réflexions en cours pourraient cependant permettre au mouvement sportif de développer de nouvelles initiatives visant à l'élaboration d'un modèle européen d'organisation du sport. Il convient d'observer, à cet égard, que les principes définis à l'échelon européen dans le livre blanc du sport ne sont pas antinomiques de ceux qui ont été prônés en France dans le cadre des « Etats généraux du sport ».

## **II - Des mutations qui entraînent des tensions sur le « modèle » sportif français**

Si la réflexion conduite depuis dix ans au sein de l'Union européenne met en lumière les enjeux qui s'attachent à la préservation et au développement du sport, elle témoigne aussi de l'ampleur des mutations en cours et des difficultés rencontrées pour déterminer un cadre adapté dans un contexte fortement évolutif. La Cour, à l'occasion de ses contrôles, a ainsi constaté la tension qui s'exerce entre les principes d'organisation du sport et les évolutions qui se dégagent de l'observation des fédérations contrôlées et des disciplines qu'elles gèrent.

## **A - L'effort d'amélioration de la gestion et de l'organisation des fédérations**

### **1 - La gestion des fédérations contrôlées progresse**

Si un nombre encore élevé de fédérations enregistre toujours des difficultés financières <sup>(180)</sup>, les fédérations contrôlées par la Cour ont, sur la période la plus récente, fait évoluer leurs modes d'organisation et de gestion sous l'effet conjugué de la qualification croissante de l'effectif salarié qu'elles emploient et de l'augmentation de leurs ressources.

Le renforcement des effectifs salariés de ces fédérations est marqué : elles employaient au total 426 salariés en 2007 contre 311 en 2001, soit une augmentation de 37 % en 6 ans. Au siège de la fédération française de football, l'effectif salarié a par exemple augmenté de 50 % entre 2001 et 2006, et l'effectif total de la fédération, qui atteignait 170 personnes à fin 2006, s'est encore accru pour dépasser aujourd'hui les 190 salariés. Cette croissance des moyens humains, qui a été notamment consacrée aux domaines techniques les plus spécialisés (finances, marketing, services juridiques), a permis aux fédérations d'élever leur capacité d'expertise et d'améliorer leur gestion.

Les responsabilités qu'exercent les salariés au sein des fédérations doivent toutefois s'articuler avec le cadre associatif qui demeure la référence institutionnelle de ces organismes et qui confère aux élus la responsabilité de la gestion. Il en résulte une organisation qui peut se révéler complexe, comme dans le cas des fédérations de rugby et de handball, caractérisées par une répartition et parfois même une superposition des fonctions entre élus, fonctionnaires affectés auprès de la fédération et cadres salariés, l'ensemble aboutissant à un partage peu explicite des responsabilités. Les élus, dont l'activité est en principe bénévole, peuvent depuis 2004, sous certaines conditions, bénéficier d'une rémunération : les fédérations de rugby, d'athlétisme et de basket-ball ont adopté un tel dispositif, et la fédération de football étudie un projet allant dans ce sens.

Par ailleurs, le développement économique des fédérations les conduit à se rapprocher des pratiques des entreprises commerciales. Elles sont ainsi soumises à la TVA et à l'impôt sur les sociétés et sont assujetties aux règles de transparence financière fixées pour les sociétés

---

180) Un indicateur présenté par le rapport annuel de performance 2007 du programme 219 *Sport* indique que 9 fédérations sportives présentaient alors une situation financière « fragile » (fonds propres inférieurs à 10 % de l'actif) et 9 autres une situation « dégradée » (fonds propres négatifs).

anonymes par le code de commerce, dès lors qu'elles atteignent un niveau de développement défini par la loi : trois des cinq fédérations contrôlées par la Cour sont concernées par ces dispositions.

## **2 - Les fédérations renforcent le pilotage des échelons locaux**

Le statut associatif des échelons régionaux et départementaux (ligues et comités) leur confère une indépendance restreignant les leviers d'action dont disposent les responsables fédéraux pour garantir la cohérence des actions conduites. Compte tenu de l'accroissement des financements locaux obtenus par le biais du CNDS, les fédérations manifestent toutefois la volonté de renforcer le pilotage de leurs structures locales.

Dans cette perspective, la fédération d'athlétisme a ainsi développé des contrats tripartites fédération/ligue régionale/conseil régional dans le cadre d'une stratégie de développement territorial. La fédération de handball a pour sa part entrepris de conclure des conventions d'objectifs bilatérales avec ses ligues régionales. Quant à la fédération de football, c'est par le biais de l'élaboration d'un plan stratégique commun avec ses échelons déconcentrés qu'elle cherche à mieux coordonner l'action de l'ensemble des structures fédérales.

Les systèmes d'information mis en place contribuent aussi à la cohérence des actions conduites aux différents échelons. La fédération française de handball a, par exemple, développé un système d'information (*Gest'hand*), qui permet à tous les niveaux de suivre et gérer les licences, les compétitions, l'arbitrage, ou les carrières des joueurs comme des techniciens. Le partage d'information qui en résulte ouvre à la fédération la voie d'une meilleure maîtrise de son activité.

Ces différentes évolutions doivent être poursuivies : elles exigent davantage encore qu'auparavant que les dirigeants associatifs soient formés aux responsabilités qu'ils exercent. Le ministère chargé des sports pourrait par ailleurs valoriser de façon plus dynamique et diffuser les bonnes pratiques mises en œuvre et identifiées dans les fédérations.

## **B - Un développement inégal des ressources propres**

### **1 - Les structures de financement hétérogènes des fédérations**

Les fédérations sportives disposent de trois ressources principales : les subventions publiques, les ressources statutaires (produits des licences en particulier...) et les recettes commerciales, issues de la billetterie des compétitions qu'elles organisent, de la cession des droits audiovisuels et

des droits de marketing dérivés. La part relative de ces ressources au sein du budget des fédérations contrôlées par la Cour varie significativement : les ressources non commerciales sont légèrement majoritaires dans trois fédérations (**athlétisme, basket-ball, handball**), et marginales dans les deux autres.

**Taux de dépendance aux ressources non commerciales  
(licences, recettes statutaires et subventions de l'Etat)**

en % du budget	2001	2005-2006	Différence
FFF (football)	9 %	7 %	-2
FFR (rugby)	7 %	6 %	- 1
FFA (athlétisme)	68 %	51 %	- 17
FFBB (basket-ball)	45 %	50 %	5
FFHB (hand-ball)	51 %	55 %	6

*Source : Comptes des fédérations contrôlées – retraitement Cour des comptes*

L'évolution depuis 2001 de la structure de financement de ces fédérations est contrastée : les trois fédérations dont le secteur professionnel s'est le plus développé (football, rugby, athlétisme) ont vu la part de leurs ressources non commerciales dans leur budget diminuer. Inversement, la croissance des budgets des fédérations de basket-ball et de handball résulte principalement de celle des licences, de sorte que le taux de dépendance de ces deux fédérations par rapport à leurs ressources non commerciales a augmenté.

**Développement des ressources propres (hors licences et recettes  
statutaires et hors subventions de l'Etat)**

en milliers €	2001	2005-2006	variation
FFF (football)	77 454	104 419	35 %
FFR (rugby)	42 300	64 800	53 %
FFA (athlétisme)	4 094	5 417	32 %
FFBB (basket-ball)	8 586	9 095	6 %
FFHB (hand-ball)	4 801	5 578	16 %
Total	132 434	183 731	39 %

*Source : Comptes des fédérations contrôlées*

Exprimée en volumes financiers, la dynamique de croissance des ressources commerciales se révèle très inégale : les deux fédérations bénéficiant des ressources commerciales les plus importantes (football et rugby) sont aussi celles dont le taux de croissance est le plus élevé sur la période. Les écarts s'accroissent de ce fait : la fédération de football

obtenait ainsi en 2006 des recettes commerciales plus de onze fois supérieures à celles de la fédération de basket-ball, contre neuf fois en 2001. Il convient par ailleurs d'observer que la croissance de ces ressources entraîne parfois celle des charges fixes, ce qui peut exposer les fédérations concernées à un risque financier en cas de diminution de leurs recettes commerciales.

## **2 - Des stratégies différenciées de développement des ressources commerciales**

Trois des cinq fédérations contrôlées (football, rugby et athlétisme) sont parvenues ces dernières années à développer leurs ressources propres à un rythme annuel moyen supérieur à 5 %. Cette évolution s'est inscrite dans le cadre d'une stratégie de développement des ressources commerciales, dont la mise en œuvre, par delà la gestion des droits de retransmission audiovisuelle et des droits de marketing, peut prendre des formes très variées.

Ainsi, la fédération d'athlétisme a par exemple pris en charge l'organisation annuelle de deux évènements internationaux : une compétition par équipes en plein air dénommée *Décanation* et une réunion en salle au palais omnisport de Paris-Bercy. Ces manifestations, qui nécessitent l'engagement de moyens financiers importants, ne sont organisées que depuis peu et ne dégagent pas encore de bénéfices.

La fédération française de rugby s'est, quant à elle, engagée dans la construction d'un centre d'entraînement pour ses équipes de France : le centre national du rugby à Marcoussis, en région parisienne. Ce centre n'est pas exclusivement un outil d'entraînement, puisqu'il comprend également une infrastructure hôtelière permettant d'y organiser, entre autres, des séminaires d'entreprises et des stages au profit de clubs professionnels de rugby ou d'autres fédérations. Cet investissement permet à la fédération d'obtenir des recettes commerciales croissantes qui, sans couvrir encore le coût complet de l'infrastructure, permettent néanmoins aux équipes de France de disposer d'un centre technique performant.

En sens inverse, la fédération de football n'a, en ce qui la concerne, pas recherché au cours de la période de ressources complémentaires par l'organisation de compétitions ou la mise en œuvre de projets d'infrastructures sportives : la croissance de ses ressources résulte essentiellement de la renégociation en forte hausse des contrats commerciaux qui étaient arrivés à échéance.



Certaines fédérations ont enfin tiré fortement parti des ressources commerciales résultant des événements mondiaux qui ont été organisés en France au cours des dix dernières années : Coupe du monde de football en 1998, Coupe du monde de rugby en 2007, Mondiaux d'athlétisme en 2003. Cependant, par définition, ces ressources - même importantes - sont de nature ponctuelle.

### 3 - Une présence déterminante sur les télévisions à accès libre pour le développement des ressources des fédérations

L'évolution contrastée des ressources commerciales des fédérations sportives est directement corrélée avec la diffusion de leurs compétitions sur les chaînes de télévision à accès libre.

#### *a) Un accès très inégal à la diffusion télévisée*

Le football bénéficie de 35 % du temps d'antenne consacré au sport sur les chaînes à accès libre. Le rugby représente pour sa part 12 % de ce temps d'antenne en 2007, année de Coupe du Monde, soit autant que le cyclisme, contre 7 % seulement pour l'athlétisme. Le basket-ball et le handball sont, quant à eux, tout simplement quasiment absents des programmes, alors qu'ils représentent respectivement 457 000 et 360 000 licenciés.

#### Exposition télévisuelle des principaux sports sur les chaînes à accès libre en 2007

	heures de diffusion	% du total
Football	355	35 %
Rugby	124	12 %
Athlétisme	70	7 %
Basket-ball	-	0 %
Hand-ball	-	0 %
Cyclisme	121	12 %
Tennis	172	17 %
Sports mécaniques	49	5 %
Autres sports	125	12 %
Total	1 016	100 %

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel

Les fédérations dont les sports bénéficient de la meilleure visibilité télévisuelle en retirent d'importantes recettes, qu'il s'agisse des droits de diffusion eux-mêmes ou de la commercialisation des droits dérivés dont la valeur résulte largement de l'exposition médiatique (utilisation de l'image des équipes de France, par exemple). Au-delà des seules ressources commerciales, la diffusion des compétitions entraîne en outre des retombées positives sur le nombre de licenciés et en conséquence sur les recettes statutaires.

Ainsi, les fédérations de football et de rugby ont vu leur budget total progresser respectivement de 33 % et 43 % en cinq ans. Les fédérations d'athlétisme et de basket-ball ont, quant à elles, atteint une croissance nettement plus modeste de respectivement 4 % et 11 %. La hausse plus importante du budget de la fédération de handball (26 %) résulte enfin de l'augmentation des ressources non commerciales et, ponctuellement, en 2006, de l'effet de recettes non récurrentes.

**Evolution des produits des fédérations de 2000-2001 à 2005-2006  
(hors produits exceptionnels)**

*en milliers d'€*

	2000-2001	2005-2006	variation
FFF (football)	94 059	124 895	33 %
FFR (rugby)	53 424	82 265	54 %
FFA (athlétisme)	13 634	14 227	4 %
FFBB (basket-ball)	16 720	18 590	11 %
FFHB (hand-ball)	9 857	12 403	26 %
Total	187 694	252 380	34 %

*Source : Comptes des fédérations contrôlées*

*b) L'absence d'un dispositif garantissant la diversité de l'offre sportive sur les télévisions à accès libre*

Alors que l'exposition télévisuelle est déterminante pour le développement des sports, il n'existe à l'heure actuelle qu'un seul mécanisme de régulation, au demeurant peu efficace, visant à favoriser la diffusion sur les chaînes à accès libre des événements qualifiés par le législateur « d'évènements d'importance majeure » dans le domaine sportif. Ce dispositif, mis en place en 2004, impose au diffuseur ayant acquis des droits exclusifs de retransmission pour certaines compétitions - parfois uniquement dans l'hypothèse où l'équipe de France atteint le stade de la finale ou des demi-finales - de permettre l'accès du plus grand nombre à ces compétitions en rétrocédant à un service de télévision à accès libre les droits de diffusion en direct.

Outre que ce mécanisme apparaît limité dès lors qu'il ne porte que sur 21 évènements, sa mise en œuvre suppose que le titulaire du droit de diffusion fasse une offre « *selon des termes et conditions de marché équitables, raisonnables et non discriminatoires* » et que cette offre soit acceptée par le diffuseur à accès libre. Or, à trois reprises depuis 2004 (championnats du monde handball masculin et féminin, championnat d'Europe de basket masculin), aucun accord n'a pu être trouvé entre les diffuseurs sur une telle cession de droits : la victoire de l'équipe de France de handball au championnat d'Europe le 5 février 2006 n'a ainsi été vue en direct que par les seuls abonnés d'une chaîne payante.

Le ministère chargé des sports reconnaît, dans ses réponses à la Cour, que le sport télévisuel est essentiellement un marché économique ouvert où la compétition est féroce, et que les chaînes ne recherchent que les disciplines susceptibles de générer une audience conséquente. Il estime pourtant que, dans une société ouverte, où les règles de la concurrence régissent pour une grande part le sport professionnel, l'Etat ne saurait intervenir dans les rapports commerciaux entre acteurs économiques.

La préservation du principe d'unité du sport supposerait cependant de promouvoir un traitement moins hétérogène des différentes disciplines par les chaînes télévisées à accès libre. Or, la mise en place dans les « cahiers des missions et des charges » des chaînes à accès libre d'un dispositif visant à garantir une plus grande diversité de l'offre sportive et, en conséquence, un accès plus large aux ressources susceptibles d'en être retirées, n'a pas été étudiée. Il offrirait pourtant aux sports en bénéficiant un levier de développement dont ils sont aujourd'hui privés. A cet égard, le ministère chargé des sports a fait état d'une étude en cours au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel « *sur l'accès aux médias de fédérations plus nombreuses* ».

## **C - Les relations avec le secteur professionnel**

### **1 - La solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur demeure limitée**

Le législateur a entendu consacrer une solidarité, au sein de chaque sport, entre les secteurs professionnel et amateur. L'article L.333-3 du code du sport dispose ainsi que, « *afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés* ». Les reversements

bruts opérés, en application de dispositions conventionnelles, par les ligues professionnelles à leurs fédérations doivent cependant être relativisés.

Ainsi, dans le cas du rugby professionnel, seulement 5 % des recettes commerciales nettes de la ligue professionnelle (soit 1,2 M€ en 2005-2006) sont reversées à la fédération.

**Evolution des ressources commerciales reversées par la LNR  
à la FFR de 2000-2001 à 2004-2005**

en €	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004	2004- 2005
5 % recettes commerciales nettes	874 393	743 244	1 132 007	1 207 519

*Source : contrôle de la fédération française de rugby*

Dans le cas du football, un fonds d'aide à l'investissement a été constitué en 2001. Il est destiné à financer conjointement avec les collectivités locales des projets d'infrastructure sportive au profit des clubs amateurs. A ce fonds d'investissement, s'est récemment ajoutée une contribution complémentaire dénommée « aide ciblée football amateur » pour un montant de 2,5 M€ en 2005, 4,5 M€ en 2006 et 6 M€ en 2007. Au total, sur la saison 2006-2007, la ligue professionnelle de football (LFP) a reversé près de 20 M€ à la fédération française de football (FFF) au profit direct du football amateur. Ce montant ne représente toutefois qu'environ 3 % des produits tirés la même année par la ligue de la commercialisation des droits audiovisuels du football professionnel (646 M€ en 2006-2007).

**Contribution de la LFP au fonds d'aide à l'investissement de la FFF**

en milliers €	
2001-2002	6 100
2002-2003	9 140
2003-2004	10 670
2004-2005	12 200
2005-2006	17 740
2006-2007	19 740
Total sur la période	75 590

*Source : protocole financier adopté le 11 janvier 2003 entre la FFF et la LFP et accord-cadre annexé au protocole financier 2002-2007*

En sens inverse, des reversements sont effectués par les fédérations au profit des ligues professionnelles, en contrepartie de la mise à disposition de joueurs professionnels dans les équipes nationales. Ces reversements viennent réduire, voire rendre négative, la charge nette des ligues.

Ainsi, la fédération française de rugby verse à sa ligue professionnelle 10 % des recettes nettes encaissées en matière de droits de télévision, marketing et multimédias (hors coupe du monde), soit un montant nettement supérieur aux sommes précitées versées au titre de la solidarité. La coupe de monde de rugby est en outre l'objet d'une négociation spécifique, tous les quatre ans, pour déterminer l'indemnisation à verser à la ligue professionnelle : en 2007, ce dédommagement s'est élevé à un montant de 12 M€, versé progressivement jusqu'en juin 2009.

**Evolution des ressources commerciales reversées par la FFR à la LNR de 2000-2001 à 2004-2005**

*en €*

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
10 % recettes nettes marketing	1 883 652	1 988 000	1 960 800	1 999 252

*Source : contrôle de la fédération française de rugby*

De même, la fédération française de football reverse à sa ligue professionnelle la moitié des recettes nettes tirées de la commercialisation des droits de l'équipe de France et des matchs organisés « hors protocole », c'est-à-dire au-delà d'un nombre prédéterminé de rencontres par saison. A ce titre, la **fédération de football** a ainsi reversé en 2005-2006 plus de 5 M€ à sa ligue professionnelle.

**Evolution des ressources commerciales reversées par la FFF à la LFP de 2002-2003 à 2005-2006**

*en milliers d'€*

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
50 % solde net droits équipe de France	1 973	2 190	1 174	1 098
50 % sur les matchs « hors protocole »	1 040	1 630	2 812	4 000
Total	2 078	3 820	5 393	5 098

*Source : contrôle de la fédération française de football*

En définitive, les flux financiers nets entre les fédérations et leurs ligues, traduisant l'application concrète de la solidarité entre le sport professionnel et amateur, se révèlent modérément favorables à la

fédération dans le cas du football, et même favorables à la ligue dans le cas du rugby. Dans le cas de l'athlétisme et du handball, la création des ligues professionnelles est encore récente : les flux financiers nets, essentiellement orientés de la fédération vers la ligue, ne sont pas encore significatifs. Enfin, la fédération de basket-ball est dans une situation particulière dans la mesure où elle n'a pas cédé à sa ligue les droits de retransmission du championnat : l'article L. 333-3 du code du sport n'est par conséquent pas applicable.

L'ensemble de ces constats amène à considérer que le ministère chargé des sports devrait engager une réflexion sur les modalités d'une solidarité plus accentuée, conformément aux principes qui orientent le modèle sportif français. Le ministère chargé des sports a confirmé, dans sa réponse à la Cour, que le statu quo n'était pas de mise, car la montée en puissance du sport professionnel et du « sport spectacle », de même que la contrainte qui pèse sur les financements publics, conduisaient inévitablement à une modification des équilibres existants.

## **2 - Un mécanisme inchangé de taxation des produits de cession des droits de diffusion des compétitions sportives**

Parallèlement à ces flux financiers résultant des protocoles obligatoirement conclus entre les fédérations et leurs ligues professionnelles, un mécanisme de mutualisation des ressources entre le sport professionnel et le sport amateur a été institué en 2000 par le biais du dispositif de la « taxe Buffet », qui prévoit une contribution de 5 % sur le montant de la cession des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives. Le produit de cette taxe est reversé au centre national de développement du sport (CNDS) : les ressources ainsi collectées ont atteint 40 M€ environ en 2007, dont 30 M€ provenaient de la ligue professionnelle de football.

Le bilan de ces transferts financiers montre cependant qu'ils portent sur des montants modestes au regard des sommes gérées par les principales ligues professionnelles et de la dynamique de croissance soutenue de leurs ressources. Les droits de retransmission audiovisuelle du championnat de ligue 1 de football ont ainsi augmenté de près de 120 % entre 2001 et 2006 ; les droits équivalents pour le top 14 de rugby ont augmenté de 50 % sur la même période. Cette croissance a, certes, bénéficié au secteur amateur par le biais de la taxe précitée, mais le constat d'une augmentation des ressources sans rapport avec l'évolution des coûts d'organisation des compétitions concernées aurait pu conduire l'Etat à modifier le taux de la taxe précitée, voire à instaurer une certaine progressivité : une modulation du taux de contribution du sport professionnel au sport amateur en fonction des montants atteints par la

commercialisation des droits sportifs serait en effet concevable. De même, il serait envisageable de tenir compte à l'avenir du développement des paris sportifs en ligne, comme de toute autre ressource qui serait appelée à se développer. Le principe de solidarité entre sport professionnel et sport amateur justifierait à tout le moins qu'une réflexion fût engagée par les pouvoirs publics sur le mécanisme de la « *taxe Buffet* », resté inchangé depuis 2000 en dépit des évolutions importantes intervenus depuis lors sur le marché du spectacle sportif.

## **D - La recherche d'une meilleure adéquation des moyens de l'Etat aux politiques mises en œuvre**

### **1 - Des moyens d'action traditionnels qui s'affaiblissent**

Les relations entre les fédérations sportives et l'Etat s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la négociation de la convention d'objectifs pluriannuelle et d'une veille administrative et économique assurée par la direction des sports. La capacité d'intervention de l'Etat résulte aussi de la faculté qui lui est reconnue, en cas de manquements graves et répétés d'une fédération, de prononcer un retrait de la délégation accordée à celle-ci. Plusieurs fédérations ont ainsi été sanctionnées au cours des dix dernières années. Toutefois, en dépit de son effet dissuasif, cette mesure radicale manque de souplesse et n'est que très rarement envisagée. Le ministère chargé des sports privilégie plutôt un dialogue dans la durée et un contrôle a minima des fédérations, dont seul l'échec avéré peut le cas échéant conduire à un retrait de délégation.

Dès lors, ce sont, d'une part, les financements que le ministère octroie dans le cadre des conventions d'objectifs et, d'autre part, son rôle de régulation normative qui constituent les principaux instruments disponibles pour que l'Etat puisse piloter l'action des fédérations.

Or, la portée de ces instruments tend à s'affaiblir. L'action normative de l'Etat à l'égard du sport professionnel s'inscrit tout d'abord désormais dans le cadre européen, voire mondial. Ainsi, pour le football, les règles relatives aux professions d'agents sportifs et aux modalités de transfert des joueurs relèvent avant tout des instances internationales comme la FIFA et l'UEFA. De même, la lutte contre le dopage illustre combien les dispositions législatives et réglementaires à caractère national ont une portée limitée, si elles ne sont pas soutenues par des mesures prises au niveau international. En outre, l'Etat éprouve de plus en plus de difficultés à financer seul les moyens de cette lutte : de nouveaux financements publics pourraient être recherchés en concertation avec le mouvement sportif et l'agence française de lutte contre le dopage, telles

qu'une quote-part prélevée sur le montant des licences ou bien une contribution financière des organisateurs de compétitions au delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires.

Par ailleurs, la proportion des ressources issues du budget de l'Etat s'est notablement réduite dans le cas de trois des cinq fédérations contrôlées (football, rugby et athlétisme), et sont même désormais négligeables dans le cas des deux fédérations en charge des sports les plus médiatisés (football et rugby), puisqu'elles représentent moins de 6 % des ressources : de façon significative, les bénéfices dégagés par ces fédérations en 2006 ont été supérieurs aux subventions publiques qui leur avaient été accordées.

**Taux de dépendance des fédérations par rapport à l'Etat<sup>181</sup>**

en % du budget	2001	2008
FFF (football)	4%	4%
FFR (rugby)	8%	6%
FFA (athlétisme)	53%	48%
FFBB (basket-ball)	28%	30%
FFHB (hand-ball)	34%	45%

Source : direction des sports MJSVA

Certes, le ministère chargé des sports fait valoir l'utilité de ces financements qui, dans le cadre des conventions d'objectifs, ont une fonction incitative et visent à exercer un effet de levier pour mettre en œuvre des actions d'intérêt général qui pourraient, en l'absence de l'intervention de l'Etat, ne pas être considérées comme prioritaires par les instances dirigeantes des fédérations. Pour autant, la place des financements de l'Etat tend manifestement à se marginaliser dans les fédérations bénéficiant le plus de ressources commerciales.

La présence de l'Etat à travers les 1700 conseillers techniques sportifs mis à la disposition des fédérations est également parfois mise en cause. Ces fonctionnaires, qui contribuent à la promotion de la pratique sportive, à la structuration et à l'encadrement des politiques du sport de haut niveau, jouent un rôle important dans la mise en œuvre des politiques contractualisées entre le ministère et les fédérations. Le ministère chargé des sports estime qu'un désengagement marqué de l'Etat dans ce domaine serait inopportun : les conseillers techniques sportifs constituent les relais privilégiés de mise en œuvre des orientations

181) Le taux de dépendance traduit la part que représentent les ressources publiques (subventions de l'Etat et CTS) dans le budget de la fédération



prioritaires de l'Etat dans le domaine sportif et contribuent à assurer une cohérence entre les politiques sportives fédérales et les objectifs ministériels. En effet, selon le ministère, l'apport de l'Etat n'est pas seulement un facteur d'équilibre financier ou d'expertise sportive, mais également de soutien aux missions d'intérêt général et de service public (organisation des compétitions, préparation au haut niveau, développement territorial, structuration du lien social,...) dévolues aux fédérations sportives.

Pour autant, le ministère indique également qu'il tient compte depuis plusieurs années du développement du sport professionnel pour l'affectation des conseillers techniques sportifs, et que, compte tenu des contraintes budgétaires, leur répartition au sein des fédérations, reposant sur des critères dépassés, sera prochainement réexaminée en concertation avec le mouvement sportif. Il serait à cet égard nécessaire d'inciter les fédérations les plus riches, fortes d'un secteur sportif professionnel puissant, à assurer progressivement la charge d'une partie plus nombreuse de leurs cadres techniques.

**Ressources accordées par l'Etat en 2007 et 2008  
(subventions et CTS)**

*en milliers €*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Football	7 242	6 801
<i>dont CTS</i>	<i>4000</i>	<i>4000</i>
Rugby	6 212	5 064
<i>dont CTS</i>	<i>2750</i>	<i>3650</i>
Athlétisme	9 590	9 502
<i>dont CTS</i>	<i>5450</i>	<i>5350</i>
Basket-ball	6 207	6 243
<i>dont CTS</i>	<i>3500</i>	<i>3600</i>
Handball	7 409	7 150
<i>dont CTS</i>	<i>3150</i>	<i>3050</i>

*Source : direction des sports*

Le ministère chargé des sports écarte toutefois, à ce jour, l'éventualité, qui a été suggérée par le président de la fédération française d'athlétisme dans ses réponses à la Cour, de transférer aux fédérations la gestion directe des conseillers techniques sportifs, par l'attribution dans le cadre des conventions d'objectifs d'une subvention correspondant à leur masse salariale, afin que les fédérations maîtrisent totalement les

recrutements et les évolutions de carrière. De même, le ministère prend ses distances avec l'éventualité, suggérée également par la fédération française d'athlétisme, de professionnaliser les entraîneurs bénévoles : il rappelle que, dans la plupart des disciplines, les clubs n'ont pas les ressources financières pour recruter des entraîneurs salariés.

Plus généralement enfin, par delà la question de la nécessaire justification du recrutement, de l'emploi, et de l'affectation des CTS, une répartition plus différenciée entre les fédérations des moyens budgétaires dont disposent l'Etat et le CNDS devrait faire l'objet d'une analyse approfondie par le ministère.

## **2 - Une redistribution insuffisante des ressources commerciales entre fédérations**

Les fédérations dotées des budgets les plus importants tirent l'essentiel de leurs ressources de la commercialisation de droits qui proviennent de la délégation prévue aux articles L. 131-14 à L. 131-21 du code du sport. Qu'il s'agisse en effet de la vente des droits de diffusion des matchs de l'équipe nationale, de la conclusion de contrats avec des équipementiers ou d'autres partenaires des équipes de France, ou de la commercialisation des droits attachés aux compétitions, ces ressources proviennent en définitive toutes des droits qui ont été concédés à titre exclusif par l'Etat<sup>(182)</sup> dans le cadre de sa délégation.

Une réflexion pourrait donc être engagée sur l'intérêt de la mise en place éventuelle d'un mécanisme de solidarité entre les sports, qui porterait sur l'ensemble des ressources commerciales, et non plus seulement sur les droits de retransmission télévisée. Un tel mécanisme, qui élargirait l'assiette de la « taxe Buffet » en confortant l'unité du sport, pourrait être progressif. Les ligues professionnelles, en tant que subdélégataires de tels actifs, pourraient aussi être concernées. Ce dispositif permettrait d'allouer de nouveaux moyens destinés à préserver le modèle sportif français : ces ressources pourraient ainsi abonder celles du CNDS, de même que celles découlant des paris en ligne, et lui permettre d'élargir ses missions, à un moment où les contraintes budgétaires - tant du point de vue de l'octroi des subventions que de l'affectation des conseillers techniques sportifs - sont extrêmement fortes.

---

182) Article L131-14 du code du sport : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports ». Seules les fédérations sportives délégataires peuvent utiliser l'appellation « fédération française » ou de « fédération nationale », ainsi que décerner celle d'équipe de France ou de champion de France.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Six ans après les états généraux du sport, la Cour constate que le modèle français d'organisation du sport, dont les principes ont été réaffirmés avec force, est désormais soumis à de fortes tensions. Ses contrôles menés sur cinq fédérations dotées d'un secteur professionnel ont mis en évidence l'anticipation par le mouvement sportif d'un éventuel désengagement de l'Etat, qui s'est effectivement traduit en 2008 par une diminution de 10 à 30 % du montant de la subvention publique accordée aux fédérations les plus importantes. Cette évolution s'inscrit dans un environnement économique marqué par les mutations du sport professionnel, qui conduit ces fédérations à privilégier une stratégie de croissance fondée sur le développement de leurs ressources commerciales. Simultanément, les fédérations dépourvues d'un secteur professionnel puissant ne disposent d'aucun relais de croissance et subissent par conséquent un effet de paupérisation.*

*Ces tendances divergentes peuvent menacer à terme les principes actuels d'organisation du sport en France. Le principe d'unité du mouvement sportif est remis en cause par l'écart de richesse qui s'accroît entre les grandes fédérations bénéficiant de financements privés importants et les autres. Au sein d'un même sport, le principe de solidarité entre sport professionnel et sport amateur ne joue efficacement, dans des proportions toutefois modestes, qu'au sein du football.*

*Dans ce nouveau contexte, la capacité d'intervention de l'Etat est réduite, dès lors que ses moyens de régulation et de pilotage sont liés aux financements qu'il accorde et que ceux-ci sont limités, de même que sa capacité à user de façon autonome de son pouvoir normatif, le cadre juridique de référence étant désormais devenu européen, voire mondial.*

*Dans son premier article, le code du sport rappelle que « les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale ». Compte-tenu de cette dimension sociétale et sociale, la Cour estime nécessaire de fixer plus précisément le rôle futur de l'Etat vis-à-vis des fédérations sportives, et en particulier de celles qui ont un secteur professionnel développé et des recettes commerciales largement majoritaires. A cet égard, par delà les réflexions en cours sur la présence d'un plus grand nombre de disciplines sportives sur les chaînes de télévision, trois orientations doivent - de façon non exclusive - être définies en*

*concertation avec le mouvement sportif :*

*- une répartition plus différenciée des moyens de l'Etat (subventions et conseillers techniques sportifs) entre les fédérations ;*

*- le renforcement de la mutualisation, au sein de chaque discipline, entre le secteur professionnel et le secteur amateur ;*

*- la mise en place d'une plus grande solidarité entre les sports par le biais d'un mécanisme prenant en compte l'ensemble des droits commerciaux obtenus dans le cadre de la délégation accordée aux fédérations sportives.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE,  
DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

*Le ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative remercie la Cour pour ses observations d'une grande pertinence concernant les mutations du sport et leurs conséquences sur les relations entre l'Etat et les fédérations sportives.*

*Le ministère constate que le modèle d'organisation du sport fondé sur l'unité du sport et la solidarité entre le secteur professionnel et le secteur amateur, entre la pratique de masse et la recherche du haut niveau, n'est pas remis en question par les analyses de la Cour qui invite les pouvoirs publics à rénover l'exercice de la tutelle et sécuriser les financements.*

*En effet, ce modèle, parfois idéalisé, mais porteur de valeurs sociales fortes a non seulement fait l'objet d'un consensus lors des Etats généraux du sport en 2002, mais a été depuis lors porté par les différentes instances européennes (Livre Blanc de juillet 2007 de la Commission européenne et Plan d'action Pierre de Coubertin ; déclaration commune des ministres des sports de l'Union européenne à Biarritz en novembre 2008).*

**I - L'autonomie financière des fédérations n'est pas toujours assurée**

*En mettant l'accent sur cinq fédérations sportives (football, rugby, athlétisme, basket-ball, handball) qui ont mis en place des structures administratives et financières de plus en plus performantes, fédérations dotées d'un secteur et de ligues professionnelles et, pour certaines, dotées de moyens financiers puissants grâce à des droits audiovisuels, notamment la fédération française de football, la Cour met en évidence les facteurs de transformation du modèle sportif français et la modification d'équilibres progressivement constitués entre sport professionnel et sport amateur, entre sport de masse et sport de haut niveau, entre la diversité des pratiques et des disciplines et la concentration des ressources privées sur quelques sports susceptibles de forte audience médiatique. Dans ce contexte, la montée du secteur professionnel et sa puissance économique et commerciale pourraient relativiser de fait la capacité d'intervention régulatrice des pouvoirs publics et pourraient faire douter de l'efficacité des subventions accordées par l'Etat.*

\*\*\*

*Les analyses de la Cour concernant les cinq fédérations contrôlées peuvent être interprétées comme l'anticipation d'une évolution globale du sport, et à ce titre, invitent à la recherche de réponses novatrices adaptées au nouveau contexte ; toutefois, elles ne sont pas immédiatement généralisables à la réalité plus modeste des 130 fédérations agréées ou délégataires. Si la part de l'aide directe (conventions d'objectifs) apportée par le ministère n'équivaut qu'à 2% du budget de la fédération française de football (FFF),*

à 3% pour le rugby et le golf, à 1% pour le tennis, l'apport n'est pas marginal pour l'ensemble des 130 fédérations agréées ou délégataires. Ainsi, pour les 85 fédérations unisports, le taux de soutien médian de l'Etat s'élève à 30% et monte à 50% si l'on y ajoute le financement des cadres techniques sportifs (CTS) mis à disposition de la fédération. L'Etat continue donc à jouer un rôle important voire décisif dans les équilibres fédéraux, même en ce qui concerne des fédérations solides financièrement (5% de subventions pour l'équitation, 11 % pour le karaté, 13% pour basket-ball, 21% pour le handball), car la santé économique d'un sport et des clubs ne se confond pas avec la solidité de la structure fédérale.

## **II - Une tutelle légère mais non dénuée d'efficacité pour la mise en œuvre du service public**

La Cour souligne la difficulté de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur des fédérations (associations loi 1901) fondées sur le principe électif, traversées d'intérêts contradictoires, mais dotées pour l'exercice de leurs missions de prérogatives de puissance publique. Le retrait de l'agrément (qui a pu concerner par le passé la fédération française d'équitation ou celle d'haltérophilie) est effectivement une arme de dissuasion difficilement maniable et qui ne peut guère s'appliquer de façon durable.

C'est pourquoi le dialogue autour des conventions d'objectifs et l'intervention des directeurs techniques nationaux et des cadres techniques, agents de l'Etat placés auprès de la fédération restent privilégiés. La tutelle de l'Etat, qui se traduit aussi par une relation périodisée et formalisée entre les responsables de l'administration des sports et ceux de la fédération, garantit le bon usage des prérogatives de puissance publique conférées aux fédérations sportives.

Je suis convaincue de la fonction structurante des conventions d'objectifs, lesquelles ont engagé l'ensemble des fédérations, y compris les fédérations les plus autonomes financièrement, à ordonner leurs actions en fonction des axes du programme budgétaire « sport » (développement de la pratique du sport de haut niveau, protection et santé des sportifs, formation et emploi), et à mettre en place des instruments de contrôle et de mesure (comptabilité analytique, indicateurs). L'intervention de l'Etat, forte ou modeste, conduit les fédérations à s'impliquer dans des politiques publiques que les assemblées fédérales pourraient ne pas souhaiter prendre en considération. L'affectation des aides du ministère, déterminées précisément lors de la négociation des conventions d'objectifs, permet de préciser les obligations et les conséquences du service public sportif : développement des pratiques sur le territoire, promotion des valeurs éducatives et sociales du sport, prise en compte des politiques gouvernementales en faveur des publics cibles et des quartiers, organisation cohérente du haut niveau.

### **III - Dialogue approfondi sur la base de projets sur l'olympiade**

*Pour garantir un système sportif à même de concilier le développement de la pratique pour tous et la réussite olympique (40 médailles à Pékin en 2008), en tenant compte de la contrainte financière qui pèse sur les finances publiques et des exigences de la réforme de l'Etat au travers de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère en charge des sports, conformément à l'esprit des recommandations de la Cour, a défini en vue de la nouvelle olympiade 2009-2012 des formes d'action qu'il souhaite encore plus efficaces.*

*C'est ainsi que les prochaines conventions d'objectifs seront négociées à partir du projet sportif fédéral pluriannuel. L'Etat concentrera son aide directe sur certaines actions particulièrement structurantes, soumises à une évaluation sur la base d'indicateurs.*

*Parallèlement, la suppression du PNDS (programme national de développement du sport) en 2009, liée à la rationalisation des compétences entre l'Etat et CNDS (centre national pour le développement du sport) confirme la position du ministère en tant que seul interlocuteur et financeur des fédérations nationales, le CNDS ayant vocation à se recentrer sur l'accompagnement du mouvement sportif local et le soutien à la construction et à la rénovation des équipements sportifs. Par ailleurs, la question du redéploiement des conseillers techniques sportifs selon des critères actualisés sera abordée à l'occasion de la négociation des conventions d'objectifs, afin d'améliorer la cohésion du soutien de l'Etat qui soit financier ou humain.*

### **IV - Sécurisation financière et unité du sport**

*Cet enjeu est pris en compte au niveau gouvernemental.*

*Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté en juin 2008 en conseil des ministres une communication relative à l'ouverture maîtrisée du marché des paris sportifs et hippiques ainsi que des jeux d'argent en ligne. Le Gouvernement a décidé de procéder à cette ouverture afin de canaliser des pratiques aujourd'hui illégales et de se mettre en conformité avec les règles européennes. L'ouverture du marché des jeux en ligne sera mise en œuvre dans le respect des impératifs d'ordre public et social (lutte contre la fraude, la corruption, les activités de blanchiment, prévention des comportements addictifs, protection des mineurs).*

*A partir d'un cahier des charges précis, des agréments devront être délivrés aux nouveaux opérateurs par une autorité de régulation. Le principe d'un retour financier vers le sport est pris en compte dans le cadre du projet de loi en cours de préparation. Un prélèvement spécifique en faveur du sport sera notamment appliqué à l'ensemble des paris sportifs selon des modalités qui seront contenues dans le projet de loi. La reconnaissance d'un droit de propriété aux organisateurs de manifestations sportives pour l'exploitation*

*de paris sur ces événements pourra également leur permettre de bénéficier de contreparties financières.*

*La sécurisation des financements du sport a aussi fait l'objet de réflexions à l'initiative de la France dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (juillet-décembre 2008).*

*Enfin, les études et rapports récents sur le sport professionnel (Rapport du secrétaire d'Etat Eric Besson sur la compétitivité des clubs de football, rapport de la commission présidée par M. Philippe Seguin sur les stades de football), envisagent des dispositions juridiques renforçant les capacités financières des clubs professionnels afin de leur donner les moyens de leur performance sportive au sein des compétitions européennes. Ces propositions, sont examinées avec beaucoup d'attention par le Gouvernement.*

---

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY**

*La lecture de l'insertion de la Cour des comptes n'appelle pas de ma part de remarques fondamentales. Toutefois il me paraît intéressant de préciser que le temps d'antenne consacré au rugby en 2007 atteint un pourcentage qu'il convient de qualifier d'exceptionnel puisqu'il s'agit comme vous l'indiquer de l'année de la Coupe du Monde.*

*Par ailleurs, le mécanisme de solidarité entre les sports dont il est fait état, suppose une réflexion générale quant à sa définition et plus généralement quant à son application.*

---



# La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels

---

## PRESENTATION

---

*En 2003, un rapport rédigé à la demande du ministre des sports « sur certains aspects du sport professionnel en France » observait que la rémunération de l'image des sportifs professionnels était parfois assurée par les clubs professionnels, notamment dans le domaine du football, sous la forme de versements d'honoraires à des sociétés-écrans, de telle sorte que les salaires pouvaient être artificiellement minimisés, afin de ne pas payer de cotisations sociales, et ces honoraires simultanément dissimulés à l'administration fiscale, afin de ne pas acquitter d'impôts. Bien qu'il fût malaisé, au-delà de quelques affaires médiatiques concernant essentiellement le football, de déterminer dans quelles proportions précises ces risques s'étaient effectivement concrétisés sous la forme de contentieux fiscaux ou de redressements fondés sur la qualification de travail dissimulé (article L. 324-10 du code du travail), ce rapport concluait à la nécessité d'une réforme de la rémunération des sportifs professionnels, en recommandant qu'elle s'inspire du régime des artistes-interprètes.*

*En effet, lorsque ceux-ci sont titulaires d'un contrat de travail, ils bénéficient d'une distinction entre, d'une part, leur salaire qui est assujéti aux cotisations du régime général de sécurité sociale, et, d'autre part, une fraction de rémunération qui leur est versée, selon les termes de l'article L. 762-2 du code du travail, en raison « de la vente ou de l'exploitation de l'enregistrement de leur interprétation » et qui est exonérée de ces cotisations. Le parallèle avec les sportifs professionnels paraissait a priori peu pertinent, puisqu'il ne s'agit aucunement dans leur cas de valoriser la vente ou la rediffusion des enregistrements des matchs auxquels ils participent, mais uniquement leur apport éventuel à l'image collective de leur équipe : le rapport précité préconisait toutefois l'instauration de mesures identiques pour le sport professionnel.*

*Il aurait toutefois été paradoxal de justifier la suppression de certaines charges sociales par le seul fait qu'elles pouvaient faire l'objet d'une fraude. C'est donc en définitive l'objectif de l'amélioration de l'attractivité des clubs sportifs professionnels français - essentiellement dans le domaine du football - qui a été mis en avant : cette réforme a en effet été présentée comme inspirée par la volonté de baisser les charges sociales pesant sur les clubs professionnels, afin de leur permettre de servir des rémunérations plus attractives aux sportifs professionnels, et ainsi de maintenir en France les meilleurs joueurs et même de faire revenir ceux qui s'étaient expatriés. Cette orientation est au demeurant toujours celle qui est exposée par le ministère chargé des sports, ainsi que l'indique le projet annuel de performances (PAP) du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » : c'est donc à l'aune des résultats obtenus par rapport à cet objectif qu'il faut apprécier les résultats de ce régime d'exonération de cotisations sociales.*

## **I - Les caractéristiques du dispositif**

### **A - Les dispositions légales**

L'exposé des motifs de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004, adoptée à la suite d'une proposition parlementaire visant à définir « *un régime spécifique pour la rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels* », a précisé que, compte tenu de « *la forte progression des produits de la commercialisation des droits télévisés* » et de « *la vente des produits dérivés* », une partie de la rémunération des sportifs professionnels devait rétribuer leur apport personnel à l'image de leur équipe.

En fait, le dispositif mis en place, tel qu'il est désormais transcrit dans l'article L. 222-2 du code du sport, repose sur le principe d'une exonération complète des cotisations sociales - patronales et salariales - normalement applicables à une partie des rémunérations versées aux sportifs professionnels par leurs clubs. Il convient donc d'observer, dès le départ, que, contrairement à son intitulé, ce dispositif ne correspond nullement à une rémunération quelconque de la contribution des sportifs professionnels à l'image collective de leurs clubs, puisqu'il s'applique de façon indifférenciée à une fraction forfaitaire de leurs rémunérations, quel que soit leur apport réel - qui n'est aucunement évalué - à la commercialisation de l'image collective de leur équipe : cette dénomination de « *rémunération du droit à l'image collective* » relève donc d'une simple convention sémantique.

Ce dispositif est encadré par une double limite : la fraction de la rémunération qui bénéficie de l'exonération des cotisations sociales doit être, d'une part, supérieure à deux fois le plafond de la sécurité sociale (<sup>183</sup>), et, d'autre part, égale ou inférieure à 30 % de la rémunération brute. Alors même que le sport professionnel, en tant qu'activité privée lucrative, draine des masses financières de plus en plus importantes, la construction même de ce dispositif aboutit donc à ce que ce régime d'aide publique bénéficie avant tout aux sportifs professionnels dont les rémunérations sont les plus importantes (<sup>184</sup>), et à ce que cet avantage soit d'autant plus grand que ces rémunérations sont élevées<sup>185</sup>.

## B - La mise en œuvre du dispositif

Trois conditions pouvant être aisément satisfaites doivent être réunies pour la mise en œuvre de ce dispositif : le sportif doit être rémunéré par une société<sup>186</sup>, il doit évoluer dans un sport organisé en équipes, et une convention collective doit régir la discipline sportive et déterminer les modalités de calcul de la part de la rémunération qui est supposée correspondre à la rétribution du « *droit à l'image collective* ».

En pratique, les structures juridiques que la loi prévoyait pour l'application de ce dispositif ont rapidement été mises en place (adoption de statuts de sociétés sportives pour les clubs, signature de conventions collectives). Trois disciplines ont immédiatement bénéficié de cette exonération partielle des cotisations sociales : le football, le rugby et le basket-ball. Par la suite, le cyclisme, puis le hand-ball ont également mis en place ce dispositif. Au-delà de ces disciplines, ce système est susceptible d'une extension continue de son domaine d'application, dans la mesure où ses dispositions peuvent s'appliquer à tous les sports où une notion d'équipe est susceptible d'apparaître en compétition, même s'ils ne sont pas considérés comme des sports collectifs (par exemple, l'athlétisme ou le tennis).

---

183) Soit 5 546 euros par mois (juin 2008).

184) Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit de faire passer ce seuil à quatre fois le plafond de la sécurité sociale, soit plus de 11 000 euros par mois: cette modification a été explicitement justifiée par le fait qu'elle permettait de mieux cibler le dispositif sur les sportifs les mieux rémunérés, parce qu'ils sont les plus exposés à la concurrence internationale.

185) La partie exonérée croît en effet avec la rémunération, puisqu'elle représente une fraction de celle-ci.

186) Société sportive (entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée, société anonyme à objet sportif, société anonyme sportive professionnelle) ou société d'économie mixte locale.

Le nombre de sportifs professionnels bénéficiaires du « *droit à l'image collective* » a atteint en 2007 un total de 1 267 personnes (639 pour le football, 492 pour le rugby, et 136 pour le basket).

## **II - Une gestion budgétaire critiquable**

### **A - Des prévisions budgétaires longtemps insincères**

Le code de la sécurité sociale dispose, en son article L. 131-7, que toute mesure d'exonération de cotisations de sécurité sociale doit être compensée par le budget de l'Etat. Le régime mis en place au titre du « *droit à l'image collective* » des sportifs professionnels oblige donc l'Etat à compenser auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) la perte de recettes qui en résulte pour elle : le montant de cette compensation était évalué à 32 M€ dans la loi de finances initiale pour 2008. De 2005 à 2007, ce mécanisme a généré une charge globale de près de 63 M€ pour les finances publiques. En intégrant les prévisions pour 2008, le coût total de ce dispositif atteindrait près de 95 M€ pour seulement quatre années d'application.

Cette charge budgétaire, que le ministère chargé des sports n'avait aucunement anticipée, s'est traduite dans un premier temps par plusieurs irrégularités budgétaires. Jusqu'en 2008, les crédits inscrits au budget de l'Etat ont en effet été insuffisants pour payer la compensation due à l'ACOSS, ce qui a généré des reports de charge systématiques sur les exercices budgétaires suivants : les crédits disponibles ne servaient en fait qu'à payer les dettes cumulées au titre des exercices antérieurs. En 2007, ces crédits se sont même révélés insuffisants pour apurer les dettes constituées au regard des années précédentes. En outre, la même année, cette dépense a été inscrite, non sur le programme 219 « *Sport* », mais sur le programme 210 « *Conduite et pilotage* » du ministère, ce qui était manifestement contraire à la transparence budgétaire.

En définitive, il aura fallu attendre 2008 pour que les crédits budgétaires deviennent enfin conformes au montant de la dette prévisible et soient inscrits au budget de l'Etat avec un intitulé correspondant à leur destination réelle.

## B - Un dispositif non maîtrisé

Le mécanisme de la compensation versée par l'Etat est régi par une convention conclue entre le ministère chargé des sports et l'ACOSS. Son règlement est effectué sous la forme du versement par le ministère le 30 juin de chaque année d'un acompte de 90 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale, puis d'une régularisation du solde dû l'année suivante. Ce système de règlement étalé sur deux années est complexe à gérer dans le temps, car il n'est pas corrélé avec le calendrier des saisons sportives, et donc avec les périodes de transfert des joueurs, ce qui complique les prévisions. En outre, le calcul de la compensation due par l'Etat est retracé par un tableau produit par l'ACOSS, qui récapitule sans précision un décompte mensuel des cotisations exonérées<sup>187</sup>.

Ce dispositif se caractérise par ailleurs par son imprévisibilité budgétaire : plus les recettes du sport professionnel provenant des retransmissions télévisées ou des droits dérivés augmentent, et plus les rémunérations des joueurs s'accroissent en conséquence, plus l'Etat doit supporter une charge accrue au titre de l'exonération des charges sociales. Le ministère est en fait dans l'incapacité complète de prévoir précisément le coût de ce dispositif, ainsi qu'il l'a reconnu lui-même dans sa réponse adressée à la Cour : il n'a aucune maîtrise sur l'évolution de la masse salariale concernée par ce mécanisme.

De surcroît, ce dispositif exerce un effet d'éviction au détriment des autres actions du programme « *Sport* », dont il représente désormais près du sixième du montant global. En 2008, les crédits consacrés au dispositif du « *droit à l'image collective* » ont ainsi été plus importants, au sein du programme 219 « *Sport* », que l'ensemble des crédits votés pour l'action « *Promotion du sport pour le plus grand nombre* », et sensiblement autant que le total des actions « *Prévention par le sport et protection des sportifs* » et « *Promotion des métiers du sport* » réunies : cette aide accordée aux sportifs professionnels les mieux rémunérés est donc désormais supérieure, à elle seule, à l'ensemble des crédits budgétaires destinés au sport amateur, ou bien à la somme des crédits consacrés à la lutte contre le dopage et à la reconversion professionnelle des sportifs de haut niveau.

---

187) Le projet de loi de finances pour 2009 précise que l'ACOSS devra à l'avenir transmettre au ministère chargé des sports les données individuelles qui lui sont transmises par les employeurs des sportifs professionnels, mais sous une forme qui restera anonymisée.

Enfin le ministère chargé des sports n'est pas en mesure de justifier la légitimité budgétaire de ce dispositif, puisque son but essentiel - c'est-à-dire retenir et faire revenir en France les meilleurs sportifs professionnels - ne s'inscrit pas dans le cadre des sept objectifs du programme « *Sport* », et n'est de ce fait suivi par aucun indicateur de performance. En l'état actuel, ce mécanisme se situe hors du champ d'application de la loi organique sur les lois de finances et n'est assujéti à aucun impératif d'efficacité et d'efficience. La direction des sports a indiqué qu'elle envisageait à terme de calculer pour le football, le rugby et le basket-ball un indicateur d'efficacité constitué par le pourcentage des joueurs des équipes de France évoluant dans des clubs français. Or, au regard de l'objectif de ce dispositif, cet indicateur ne serait guère pertinent : seule l'évolution, depuis sa mise en place, de la représentation des clubs français au sein des équipes de France - et non le seul constat statique du dernier pourcentage atteint - permettrait de rendre compte des résultats obtenus.

### **III - Un dispositif globalement inefficace**

#### **A - Une première évaluation lacunaire**

La direction des sports a reconnu qu'en l'absence d'informations détaillées fournies par l'ACOSS, qui lui oppose le secret professionnel, elle ne connaissait ni les rémunérations individualisées des joueurs bénéficiaires, ni leur dispersion, ni enfin le montant total des avantages tirés par chaque club de ce dispositif. Une première évaluation menée en avril 2007 s'est en fait fondée largement sur une étude de l'association nationale des ligues de sport professionnel : le ministère a ainsi été amené, faute de moyens d'investigation suffisants, à s'appuyer sur une analyse menée par les principaux bénéficiaires du dispositif qu'il avait mis en place.

Cette évaluation a au demeurant abouti à des résultats peu probants. Ainsi, pour le basket-ball, elle indiquait que le dispositif du « *droit à l'image collective* » avait eu pour effet d'inciter quatre clubs à changer de statut juridique, en adoptant un statut de société sportive. En ce qui concerne l'objectif du maintien en France des meilleurs joueurs, le ministère précisait en outre que le dispositif aurait « *incité les clubs à rapatrier des joueurs français exilés en Espagne ou en Italie* », mais ne citait à cet égard que deux exemples.

En ce qui concerne le football, le ministère faisait état de l'augmentation des charges sociales versées par les clubs professionnels, de la hausse des recettes liées à l'impôt sur le revenu payé par les joueurs professionnels, et de l'augmentation des retombées économiques liées à l'attractivité des championnats de football professionnels : il ne précisait pas, toutefois, en quoi ces évolutions étaient liées au mécanisme du droit à l'image collective. De même, il évoquait le maintien ou le retour en France de joueurs de haut niveau, mais ne produisait aucune donnée démontrant que le solde des départs et des retours s'était inversé sous l'effet de ce mécanisme d'exonération de charges sociales.

Enfin, le ministère indiquait, pour le rugby professionnel, que le dispositif du droit à l'image collective avait renforcé la position des clubs français, qui attiraient désormais des joueurs étrangers de premier plan. Toutefois, dans ce cas également, il ne démontrait pas que l'avantage concurrentiel des clubs français tenait à l'exonération partielle des cotisations sociales, et non aux conditions globales de rémunération des joueurs.

Au total, le ministère faisait donc part d'une attractivité plus forte des clubs sportifs professionnels, du fait de l'avantage donné en matière de charges sociales : il ne fournissait cependant aucun élément chiffré et solide à l'appui de cette affirmation.

## **B - Un impact résiduel sur l'attractivité des clubs**

En définitive, la direction des sports a elle-même reconnu, en réponse aux observations de la Cour, que l'effet de ce dispositif, en ce qui concerne le football, ne pouvait être que résiduel par rapport à l'attractivité des salaires plus élevés servis par les plus grands clubs étrangers.

En effet, depuis sa mise en place, les départs des meilleurs joueurs français vers l'étranger n'ont pas été interrompus, ni même freinés, et le retour massif des joueurs les plus réputés, qui était attendu, ne s'est pas produit. De fait, ce mécanisme, qui ne représente que 3 % environ du budget des clubs professionnels français, ne peut suffire à lui seul à compenser l'écart actuel des rémunérations versées par les clubs étrangers les plus renommés, dont les budgets peuvent atteindre le double ou le triple de ceux des clubs français les plus riches<sup>188</sup>. L'attractivité des grands clubs

---

188) Par exemple (étude Deloitte et Touche pour la saison 2006-2007) : Real Madrid 351 M€, Manchester United 315 M€, FC Barcelone 290 M€, Chelsea 283 M€, Arsenal 263 M€, Milan AC 227 M€, Bayern Munich 223 M€, Liverpool 198 M€, Inter Milan 195 M€, AS Roma 157 M€, Tottenham 153 M€, Juventus Turin 145 M€, *Olympique Lyonnais* 140 M€, Newcastle 129 M€, Hambourg 120 M€, Schalke 114 M€, Celtic Glasgow 111 M€, Valence 107 M€, *Olympique de Marseille* 99 M€.

étrangers se fonde en effet sur des ressources globales (billetterie, droits dérivés, droits télévisés,...) nettement plus importantes, qui leur permettent d'offrir aux joueurs des rémunérations sensiblement plus élevées.

Plusieurs exemples attestent que l'attractivité des autres pays européens provient essentiellement de l'écart actuel des rémunérations entre clubs français et clubs étrangers, ce qui rend marginal l'impact du dispositif du droit à l'image collective. Ainsi, de 2005 à 2007, après l'entrée en vigueur de ce dispositif, l'Olympique Lyonnais, qui est le club de football français disposant du budget le plus important, n'a pas été en mesure de conserver dans son effectif quatre joueurs de renom, partis rejoindre des clubs anglais et espagnols malgré la volonté affichée du club de garder ces footballeurs en son sein. De même, l'analyse de la liste des 23 joueurs sélectionnés dans l'équipe de France pour l'Euro de football de juin 2008, montre que plus de la moitié, soit 13 joueurs, étaient rémunérés par des clubs étrangers. Parmi ceux-ci, 7 joueurs étaient déjà expatriés avant l'adoption du dispositif du droit à l'image collective et n'étaient pas revenus depuis lors. En revanche, 5 autres joueurs étaient partis à l'étranger après la mise en place de ce mécanisme. Enfin, un seul retour en France, concernant un joueur en fin de carrière, pouvait être identifié depuis cette date. L'analyse de la composition de l'équipe de France lors de ses derniers matchs (France-Serbie, France-Tunisie) aboutit exactement au même constat. Pour l'élite du football professionnel, le solde des départs et des retours s'est en fait plutôt dégradé depuis la mise en place de ce dispositif, contrairement à l'objectif qu'il était censé poursuivre.

Par ailleurs, l'attractivité du sport professionnel français a été plus directement renforcée pendant la période récente par des mesures fiscales générales, telles que la baisse de la tranche marginale d'impôt la plus élevée à 40 % ou l'abaissement du bouclier fiscal à 50 % des revenus. Une étude <sup>(189)</sup>, citée dans le récent rapport du sénateur Michel Sergent sur le droit à l'image collective des sportifs professionnels (avril 2008), et analysant l'évolution des charges salariales et fiscales pesant sur les joueurs de football de Ligue I, montre ainsi que, pour un salaire moyen brut mensuel hors primes qui a progressé de 29 300 € en 2004-2005 à 40 800 € en 2006-2007, l'impôt sur le revenu a augmenté de 7 100 € à 11 800 €: il est donc passé de 29 % à seulement 32 % du salaire net, alors même que celui-ci s'était accru de près de 40 %.

Une autre étude datée d'avril 2007<sup>190</sup>, citée dans le même rapport sénatorial, montre en outre que, pour un même salaire brut mensuel de 100 000 € le revenu net (après charges salariales et impôts) est du même

---

189) *Observatoire de l'Union financière de France.*

190) *Source : Union financière de France.*



ordre en France (55,7 % du revenu brut), en Espagne (55,6 %) et en Allemagne (55,5 %) : il n'est que légèrement inférieur à celui du Royaume-Uni (59,7 %), et est nettement supérieur à celui de l'Italie (48,8 %). Les joueurs professionnels français ne sont donc pas particulièrement désavantagés par rapport à leurs homologues étrangers. Le taux d'imposition par rapport au revenu est notamment le plus faible en France (38,4 %, contre 39,5 % au Royaume-Uni, 44,3 % en Espagne, 44,0% en Allemagne et 46,3 % en Italie). Au total, le départ des sportifs professionnels français vers l'étranger ne s'explique donc pas par des charges fiscales et sociales qui seraient globalement nettement plus défavorables.

**Passage d'un revenu brut mensuel de 100 000 € au revenu net**

en €

	France	Royaume - Uni	Espagne	Allemagne	Italie
rémunération brute	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
cotisations salariales	9 600	1 350	200	950	9 100
impôt sur le revenu	34 700	39 000	44 200	43 600	42 100
rémunération nette	55 700	59 650	55 600	55 450	48 800

Source : Union financière de France – citée dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le droit à l'image collective (avril 2008)

Le rapport publié en novembre 2008 sur la compétitivité du football professionnel français par le secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques expose à cet égard des chiffres différents : il indique que, pour aboutir à une rémunération annuelle nette de charges et d'impôts de 1,2 M€ la rémunération brute est supérieure en France de 16 % par rapport à l'Angleterre ou à l'Allemagne, contre 23 % avant la mise en place du dispositif du droit à l'image collective. Ces chiffres montrent cependant que, si ce dispositif est globalement coûteux pour le budget de l'Etat, son impact individuel pour chaque joueur est en définitive relativement limité. En outre, ces données ne prennent pas en compte l'effet de l'instauration du bouclier fiscal, ce qui aboutirait à réduire l'écart entre la France et les autres pays européens. Enfin, ce rapport, qui préconise le maintien de ce dispositif, précise que les budgets des clubs anglais et allemands sont supérieurs de respectivement 134 % et 42 % aux budgets des clubs français : il conclut de la comparaison de ces chiffres que la compétitivité des clubs français pâtit moins d'un surcroît de charges que d'un accès aux ressources plus restrictif que dans les autres grands pays européens.

Une autre étude portant sur les rémunérations brutes 2007-2008 des footballeurs, publiée par un organisme spécialisé dans l'analyse de

l'économie européenne du football (<sup>191</sup>), précise enfin que le joueur le mieux rémunéré par un club français - hors contrats publicitaires - se situe seulement en 40<sup>ème</sup> position, avec un salaire brut annuel de 4,8 M€ Sur les 40 rémunérations les plus élevées, on relève en revanche 18 joueurs jouant dans des clubs anglais, 12 dans des clubs espagnols, 7 dans des clubs italiens, et 2 en Allemagne.

Dans ces conditions, le ministère chargé des sports n'a pu que reconnaître, en réponse aux observations de la Cour, que, pour le football, l'effet du droit à l'image collective ne pouvait combler que de manière mineure le différentiel de rémunération actuel entre les clubs français et étrangers. Certes, il a précisé que ce constat était moins net pour le rugby, mais il a également indiqué que les rémunérations des joueurs étaient dans ce sport - à la différence du football - plus élevées dans les clubs français : ce constat ne fait que confirmer que l'effet du différentiel de rémunération est plus déterminant que celui de l'exonération des cotisations sociales.

Le ministère a également entendu invoquer, pour défendre le principe du droit à l'image collective, la nécessité de renforcer la complémentarité et la solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel : toutefois, il n'existe aucun lien direct entre ce dispositif et le soutien au sport amateur, et aucune disposition ne prévoit le reversement à celui-ci d'une partie de l'avantage consenti aux clubs professionnels. Au demeurant, le ministère a reconnu qu'il était soucieux d'ajuster ce dispositif en vue d'encadrer la dépense publique et de maintenir ainsi des équilibres globaux conformes à la conception traditionnelle de l'unité entre sport professionnel et sport amateur : de fait, compte tenu des ressources budgétaires limitées du ministère, ce mécanisme diminue les crédits disponibles pour le sport amateur.

Certaines ligues professionnelles ont fait valoir que cette mesure rapporterait plus aux finances publiques qu'elle ne coûte, dans la mesure où, grâce à elle, les clubs rémunèreraient mieux leurs joueurs, qui de ce fait paieraient plus d'impôts. Or, ce dispositif ne prévoit aucun lien entre l'exonération de cotisations et l'évolution de la rémunération des joueurs. Pendant la période récente, le salaire moyen brut mensuel des footballeurs de Ligue 1 a en fait principalement augmenté en raison de l'augmentation considérable des montants des droits de retransmission télévisée<sup>192</sup> et des droits dérivés.

Dans ce contexte, le dispositif d'exonération des charges du droit à l'image collective ne relève en réalité que d'un simple effet d'aubaine,

---

191) *Futebolfinance*.

192) Pour la Ligue 1 de football, ces droits se sont élevés à 653 millions d'euros par an pour la période 2004-2008.

qui apparaît d'autant plus discutable que la compétitivité des clubs professionnels français n'a pas à être recherchée par des exonérations de charges sociales supportées par les finances publiques. Ainsi que l'a indiqué la direction du budget en réponse à la Cour, le mécanisme du droit à l'image collective a sans doute constitué une facilité qui a retardé une réflexion plus approfondie sur les facteurs structurels qui limitent la compétitivité des clubs professionnels français, notamment la faiblesse des fonds propres, le montant moins élevé des recettes d'entrées dans les stades, l'importance moindre des droits dérivés, des droits télévisés moins bien répartis entre tous les clubs.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La loi de finances initiale pour 2008, à la suite des préoccupations manifestées par les parlementaires à l'égard de ce mécanisme budgétairement coûteux, a prévu que le gouvernement devrait présenter un rapport sur son efficacité, sans toutefois fixer de délai à cet effet. De même, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé un « réexamen du dispositif d'exonération des charges sociales sur la rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels », mais sans en préciser les modalités. Par ailleurs, un rapport d'information a été déposé en avril 2008 par le sénateur Michel Sergent, qui, après avoir conclu à l'effet limité de ce dispositif sur l'attractivité des clubs professionnels et à son coût croissant et incontrôlable, a recommandé un plafonnement des revenus auxquels il s'applique<sup>193</sup>. Enfin une disposition du projet de loi de finances pour 2009 prévoit que le dispositif ne pourra désormais se déclencher qu'au-delà d'un seuil égal à quatre fois le plafond de la sécurité sociale : cette mesure ne représenterait cependant qu'une diminution de 3,3 M€ de la charge budgétaire pesant sur l'Etat.*

*Pour sa part, la Cour constate que quatre ans après sa création le dispositif d'exonération complète des cotisations sociales - patronales et salariales - normalement applicables à une partie des rémunérations versées aux sportifs professionnels par leurs clubs n'a pas démontré son efficacité par rapport au but recherché : les meilleurs sportifs professionnels français continuent à partir à l'étranger, dans la mesure où les véritables problèmes structurels de compétitivité des clubs français dépassent manifestement la seule question des charges sociales, ainsi que l'a indiqué le rapport récent du secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Cet objectif, surtout, ne s'inscrit pas de façon claire et cohérente dans le cadre de la politique*

---

193) Cette recommandation visait à fixer pour les revenus exonérés un plafond d'un montant égal à 15 fois celui de la sécurité sociale, soit 41 595 €bruts par mois.

*mise en œuvre par l'Etat dans le domaine du sport : aucun des objectifs fixés par le programme « Sport » ne prévoit que, dans un contexte marqué par les très fortes contraintes budgétaires actuelles, les écarts de rémunérations entre sportifs professionnels français et étrangers ont vocation à être comblés par les finances publiques. Cette charge n'a donc pas à être financée par le budget de l'Etat, quel que soit le programme support. En outre, son coût n'est pas maîtrisé.*

*Dès lors, la Cour recommande la suppression de ce dispositif et la réaffectation des crédits ainsi libérés sur des actions plus directement en rapport avec les objectifs assignés par les pouvoirs publics au programme « Sport », tels que, en particulier, l'accroissement de la pratique sportive découlant d'une meilleure formation des jeunes.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Je partage l'essentiel du diagnostic établi par la Cour des comptes, dans son insertion « La rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels » (DIC), sur l'évaluation du dispositif actuel ainsi que sur le poids de la compensation de l'exonération de charges dans le budget du ministère, qui représente désormais 15 % des crédits du programme Sport.*

*Je me félicite que la Cour reconnaisse, sur ce dernier point, les progrès réalisés dans la sincérité de la budgétisation de cette dotation depuis 2008. C'est un effort qui, en effet, mérite d'être relevé.*

*Je partage également certaines des interrogations de la Cour sur l'efficacité du DIC, dans sa forme actuelle, sur la compétitivité des clubs français. Il est vrai que le DIC peut apparaître assez marginal au regard de la forte progression des droits télévisuels ou des améliorations récemment apportées à notre fiscalité, qu'il s'agisse de la baisse de la tranche marginale d'imposition la plus élevée ou de l'instauration du « bouclier fiscal ».*

*Les limites de l'efficacité du dispositif actuel ont conduit le conseil de modernisation des politiques publiques à préconiser un réexamen du DIC, qui s'est traduit par l'adoption d'une réforme à l'occasion du vote de la loi de finances (LFI) pour 2009.*

*Aux termes des modifications apportées par la LFI pour 2009, les seuils déclenchant l'application du DIC seront compris entre deux et huit plafonds de sécurité sociale selon les disciplines sportives. Cette réforme permettra d'améliorer le ciblage du DIC sur les joueurs les plus soumis à la concurrence internationale en prenant en compte les situations particulières de chaque discipline.*

*Cette réforme du DIC ne saurait cependant masquer les déterminants structurels de la faible compétitivité des clubs français, tels qu'ils ont pu, notamment, être relevés dans le rapport que vous avez récemment remis au Premier ministre.*

*Un certain nombre de mesures complémentaires pourraient ainsi être explorées, telle une augmentation des recettes de billetterie ou une évolution de propriété des stades.*

---

## **Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction**

---

### **PRESENTATION**

---

*Prélèvement obligatoire dégageant des ressources annuelles d'environ 4 Md€, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est susceptible de constituer un levier puissant pour la politique du logement. Ceci n'a pas échappé aux pouvoirs publics, qui depuis l'origine, ont orienté, par voie conventionnelle, une partie de l'emploi des ressources vers des domaines considérés comme prioritaires. Pour s'en tenir à une période récente, on peut citer la participation aux programmes de rénovation urbaine et le financement intégral des opérations menées par l'Association foncière logement.*

*Dans son rapport public 2006, la Cour mettait en évidence les défauts du système : coût élevé d'une gestion dispersée entre des collecteurs trop nombreux, risque de confusion de missions et de conflits d'intérêt tenant à la composition des instances dirigeantes, contrôles lacunaires, absence de débat au Parlement sur l'utilisation des crédits affectés à la politique du logement et absence d'évaluation de l'utilité des emplois des fonds de la PEEC.*

*Les critiques de la Cour, assorties de recommandations, ont entraîné chez les acteurs concernés des réactions au mieux réservées et parfois même hostiles. Il a fallu attendre le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 avril 2008 et la déclaration du Président de la République qui l'a accompagné, annonçant une réforme en profondeur de la PEEC s'inspirant des recommandations de la Cour, pour que la situation évolue.*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion comporte un certain nombre de mesures tendant à réformer en profondeur la gouvernance du 1% et les modalités de l'utilisation des*

*ressources. La loi contribuera sans doute à une meilleure efficacité du système dans son ensemble.*<sup>194</sup>

*La Cour a souhaité procéder à un nouveau contrôle de l'UESL et de l'ANPEEC qu'elle a élargi à la Foncière logement et à un certain nombre de comités interprofessionnels du logement (CIL). Elle a constaté que la plupart des dysfonctionnements constatés en 2006 dans la gouvernance de la PEEC avaient perduré, et elle souhaite à nouveau insister sur la nécessité d'une réforme en profondeur qui concerne l'ensemble du réseau des collecteurs. Par ailleurs, même si les conditions d'utilisation des ressources se trouvent clarifiées, il importe que cette utilisation donne lieu à un débat devant le Parlement, éclairé par des projections financières fiables. La cohérence du système avec la politique du logement et sa soutenabilité doivent être des préoccupations constantes.*

Créée par la loi du 11 juillet 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est une contribution obligatoire pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics à caractère industriel et commercial de vingt salariés et plus (plus de dix jusqu'en 2006<sup>195</sup>). Le taux de participation, fixé par la loi, s'applique à la masse salariale de l'année précédente. De 1 % à l'origine, le taux a progressivement diminué et est fixé à 0,45 % depuis 1992<sup>196</sup>.

Les ressources annuelles sont principalement constituées de la collecte versée par plus de 210 000 entreprises qui emploient treize millions de salariés, et par les retours des prêts octroyés.

La contribution est collectée par des comités interprofessionnels du logement (CIL), associations agréées, ou des sections « PEEC » des chambres de commerce et d'industrie. Le nombre de collecteurs est passé de 203 en 1998 à 116 en 2007. Ils sont à la tête de filiales et de sociétés sœurs, présents dans l'actionnariat de référence de 116 sociétés anonymes d'HLM représentant un patrimoine de 900 000 logements.

Les fonds dits réglementés proviennent de la participation obligatoire à l'effort de construction. Ils s'élèvent en 2006 à 3,7 Md€ dont 1,4 milliard de collecte et 2,3 milliards de remboursements de prêts.

194) Pour une analyse détaillée des dispositions de cette loi, se reporter au tome 2, « suivi des interventions de la Cour », p...

195) L'ordonnance du 2 août 2005 a relevé, à compter du 1er janvier 2006, le seuil d'assujettissement des entreprises de dix à vingt salariés. L'Etat verse en contrepartie une compensation financière d'un montant équivalent, soit 130 M€. Un régime spécifique et autonome est applicable depuis 2007 aux entreprises agricoles de plus de cinquante salariés.

196) Les entreprises versent par ailleurs 0,50 % de leur masse salariale au Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui finance diverses allocations logement.

Les emplois de ces fonds ont évolué depuis l'origine : initialement destinée aux prêts aux salariés des entreprises cotisantes et aux organismes constructeurs, la gamme de produits s'est depuis 1998 diversifiée aux produits dits « à droits ouverts » qui bénéficient à toute personne, salariée ou non de l'entreprise, employée ou au chômage. Les fonds sont également mis à contribution par les plans de cohésion sociale et de rénovation urbaine et par les régimes complémentaires de retraite.

De façon distincte, les collecteurs gèrent des fonds dits non réglementés, principalement constitués par les intérêts des prêts accordés et par les prélèvements dits autorisés, qui permettent de couvrir leurs frais de gestion, d'accorder des prêts complémentaires aux salariés pour leur habitation principale, de provisionner les pertes sur prêts et de participer au financement des filiales dites du titre V<sup>197</sup>.

## **I - Une gouvernance à revoir, tant au niveau central que local**

### **A - Une gestion centrale confuse et périlleuse**

Le réseau des collecteurs du 1 % logement a été encadré par deux structures aux missions différentes mais dont, dans la réalité, les rôles se confondent largement. Depuis sa création par la loi n°96-1237 du 30 décembre 1996, l'UESL, société anonyme coopérative<sup>198</sup>, qui représente les intérêts des collecteurs, les comités interprofessionnels du logement (CIL) auxquels s'ajoutent les sections PEEC des chambres de commerce et d'industrie, conclut avec l'Etat des conventions définissant des politiques nationales d'emploi des fonds, en assure le financement et élabore des recommandations aux collecteurs. Son conseil d'administration comprend cinq représentants des collecteurs, cinq représentants des organisations d'employeurs, cinq représentants des organisations de salariés et deux commissaires du gouvernement.

---

197) Sociétés commerciales dont les dispositions statutaires et les modalités particulières de contrôle et de financement respectent les règles fixées par les statuts des CIL, notamment les clauses statutaires types.

198) Dont une loi a confié le contrôle à la Cour des comptes (article L. 111-8-2 du CJF)



L'ANPEEC, établissement public de l'Etat, est chargé d'une mission d'élaboration des règles régissant l'activité des collecteurs et de contrôle de leur gestion<sup>199</sup>.

### **1 - Une gestion mise en danger par les conflits d'intérêt et par le défaut de contrôle**

#### *a) Des dysfonctionnements qui perdurent*

Plus de la moitié des membres des conseils d'administration de l'ANPEEC et de l'UESL sont à la fois titulaires et/ou suppléants dans les deux entités. L'exercice par les mêmes personnes de mandats au sein de l'UESL, « tête de réseau des collecteurs » et de l'ANPEEC, organisme de contrôle, est par définition, source de conflits d'intérêt Elle s'accompagne aussi d'une confusion croissante des fonctions qui nuit gravement à la cohérence du pilotage d'ensemble.

Si l'UESL délibère et diffuse aux collecteurs des « recommandations » sur les volets d'application des conventions, l'ANPEEC élabore des « règles régissant les conditions d'activité des collecteurs ». L'une et l'autre conduisent des études en parallèle sur la PEEC.

Au cours de la période récente, deux exemples illustrent ces problèmes de gouvernance.

#### *b) La confusion des responsabilités entre la Foncière Logement, ses contrôleurs et ses clients*

La Foncière Logement, association de la loi de 1901, a été créée par la loi de finances pour 2002. Ses statuts ont été approuvés par décret et ses modalités d'action précisées par une convention du 11 décembre 2001 entre l'Etat et les partenaires sociaux. Ces textes prévoient un contrôle des tutelles ainsi que celui de l'ANPEEC. La Cour a noté que cinq membres du conseil d'administration de la Foncière Logement sont également membres de celui de l'ANPEEC<sup>200</sup>. Les représentants de la fédération du bâtiment, qui regroupe des secteurs économiques dont la Foncière Logement est un donneur d'ordre important, y détiennent des postes de responsabilité.

---

199) Loi n°87-1128 du 31 décembre 1987. L'ANPEEC gère également des fonds (rénovation des foyers de travailleurs migrants, interventions Outre-mer et financements d'associations d'insertion).

200) Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion y remédie.

Si l'ANPEEC est en charge du contrôle de la Foncière Logement, elle ne l'a jamais contrôlée. Les ministères de tutelle peuvent demander à l'ANPEEC, à l'inspection générale des finances et à la mission interministérielle du logement social (MILOS) de conduire des contrôles, mais cela n'a été fait que de manière marginale pour cette dernière avec le contrôle de deux programmes.

*c) La création contestable de deux associations par l'UESL*

La loi du 18 janvier 2005 relative au plan de cohésion sociale a légalisé une disposition de la convention entre l'Etat et l'UESL du 27 octobre 2004 qui prévoit que le prélèvement annuel d'une fraction des sommes perçues par l'UESL pour son fonctionnement peut être reversé « aux partenaires sociaux en défraiement forfaitaire des charges que représente leur participation à l'ensemble des travaux et activités de l'union et de ses associés collecteurs », dans la limite d'un plafond fixé par arrêté ministériel.

Cette participation s'est élevée à 4,8 M€ en 2007 mais a été portée à près de 8 M€ en 2008, dont 3 M€ versés à deux associations, l'association entreprise et logement (AEL)<sup>201</sup> et l'association pour la promotion et l'étude du logement des salariés (APELS)<sup>202</sup>, qui n'ont pas la qualité d'organisation professionnelle. L'examen des conditions de création et de financement de ces deux associations révèle une série de contournements de la loi : l'UESL ne peut, en effet, ni créer des entités qui constitueraient des démembrements de son activité ni affecter des ressources en dehors des emplois prévus par la loi.

Or, en réponse à une demande de l'UESL du 12 avril 2007 lui demandant l'autorisation d'affecter chaque année un millième des fonds collectés du 1% au financement de nouvelles associations patronales et syndicales pour mobiliser le monde de l'entreprise dans le secteur du logement, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,

---

201) L'Association Entreprise Logement (AEL), composée de représentants du MEDEF, a pour objet d'« organiser l'expression du monde des entreprises dans le domaine du logement en général et de la PEEC en particulier ; mener toutes les actions de promotion et les travaux de prospective, d'étude, de défense dans le secteur du logement social ; œuvrer, seule ou en relation avec des tiers, à l'amélioration de l'offre de logement aux salariés des entreprises ».

202) L'Association pour la Promotion et l'Etude du Logement des Salariés (APELS) comprend cinq représentants des confédérations représentatives des syndicats de salariés. Elle se consacre « à tous types de travaux d'études et de prospective et à toutes actions de promotion dans le domaine du logement des salariés ».

écrivait le 11 mai 2007 qu'il majorait de 3 M€<sup>203</sup> les frais de fonctionnement de l'UESL pour financer des « structures dédiées à des travaux d'études et de prospective et à des actions de promotion dans le domaine du logement, et expressément désignées par les partenaires sociaux ». Le 30 mai 2007, le conseil d'administration de l'UESL prenait connaissance d'un « consensus » du comité paritaire des emplois réuni le même jour, sur une répartition de la majoration à hauteur de 2 M€ pour les organisations patronales et de 1 M€ pour les organisations de salariés. Le conseil d'administration décidait de convoquer une assemblée générale pour « fixer pour 2007 le plafond de défraiement des organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés associées de l'Union, réservé à des structures dédiées désignées par ces organisations ».

Les assemblées générales constitutives des deux associations ont eu lieu respectivement les 26 juin et 3 octobre 2007. Or ces associations ont un objet social qui recoupe celui de l'UESL, celui des associations départementales d'information sur le logement (ADIL), avec lesquelles l'UESL contribue d'ailleurs par convention à l'information sur le logement, ainsi que celui de l'ANPEEC, voire de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). Le financement des organisations interprofessionnelles par l'UESL, qu'il soit direct ou réalisé par l'intermédiaire de ces associations, représente désormais plus de la moitié de ses frais de fonctionnement, soit en 2008, 8 M€ sur 15 M€. Enfin, deux administrateurs d'AEL et quatre administrateurs d'APELS sont également administrateurs de l'UESL. La préparation de la décision de financement de ces associations et la délibération ont été prises en présence de ces dirigeants.

\*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit de remédier largement à la confusion des fonctions. Les collecteurs et les partenaires sociaux ne seraient plus représentés au conseil d'administration de l'ANPEEC. Celui-ci serait recentré sur les missions d'étude, d'évaluation et de contrôle et les fonds qu'elle gère seraient désormais par l'UESL. En revanche, la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion, menées par des associations agréées par l'Etat, deviendrait une nouvelle catégorie d'emploi des fonds de la PEEC.*

---

203) Augmentation actée par arrêté du 4 mai 2007 signé par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

## 2 - Des processus normatifs et décisionnels incertains

### a) *Les conventions et l'absence de sécurité juridique*

Les conventions conclues par l'Etat et par l'UESL fixent les règles d'emploi des fonds du « 1 % logement » - produits de la collecte et retours des prêts- par leurs collecteurs. « *Sur proposition du comité paritaire, notamment en vue de la conclusion avec l'Etat des conventions prévues au 4° de l'article L. 313-19, le conseil d'administration de l'union délibère sur les politiques d'emploi des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction*<sup>204</sup>. »

Dans les faits, ce n'est pas le conseil d'administration de l'UESL, où les pouvoirs publics sont minoritaires, mais son comité paritaire des emplois, dont ils sont absents, qui joue le rôle décisif dans la fixation des objectifs.

Plusieurs conventions comprenaient au moment de leur signature des dispositions illégales qui ont rendu nécessaires des dispositions législatives pour les régulariser. Ainsi, la loi de finances pour 2007 a dû régulariser l'application au pass-foncier nouvellement créé, du taux de 5,5 % de TVA prévu par la convention du 20 décembre 2006. Certaines conventions ont été préparées par l'UESL en réponse à l'urgence politique, comme les conventions du 4 juillet 2007 relative au plan d'action renforcé en faveur des sans-abri et du 21 décembre 2007 en faveur du pouvoir d'achat.

Les incohérences du processus de définition des politiques par la voie conventionnelle sont illustrées par les tribulations de la création de la garantie des risques locatifs (GRL).

---

204) Selon l'article L 313-22 du code de la construction et de l'habitation, « le comité paritaire des emplois de l'Union est composé des représentants permanents des organisations d'employeurs et de salariés associées ou de leurs suppléants. »

**Les conditions de création de la garantie des risques locatifs (GRL) : les allers retours entre la convention et la loi**

Selon l'article 32 de la loi du 26 juillet 2005, les ressources du « 1% logement » peuvent être consacrées au financement de compensations versées aux entreprises d'assurances dommage, qui proposent la souscription d'assurances couvrant le risque de loyers impayés et respectant un cahier des charges social établi par l'UESL.

La convention du 20 décembre 2006 fixe les principes de fonctionnement de ladite garantie. La création d'un fonds de garantie n'a pu se faire qu'après l'inclusion dans la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007 d'un article spécifique (article 27). Les statuts de l'UESL ont été modifiés pour prévoir la création du nouveau fonds lors de l'assemblée générale extraordinaire du 30 mai 2007.

Les modalités du versement par l'Etat de sa contribution ont été définies par une nouvelle convention le 21 novembre 2007 qui, à son tour, a nécessité une disposition en loi de finances rectificative pour 2007 (article 85 de la loi du 25 décembre 2007).

Deux décrets restent à paraître pour que le fonds de garantie des risques locatifs soit opérationnel : le premier, fixant les conditions de fonctionnement et portant modification du code des assurances, a été approuvé dans son projet par le conseil d'administration de l'UESL successivement le 3 juillet et le 3 octobre 2007. Le second est relatif à la garantie universelle de l'Etat qui doit être mise en place en application de l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2007.

Enfin, la mise en œuvre du dispositif, conformément aux dispositions prévues par la convention de 2006, passe par la mise en place par l'UESL de deux structures nationales de pilotage : GRL Gestion, filiale à 100 % de l'UESL, chargée du développement et du suivi technique, a été créée en décembre 2006. APAGL, association regroupant les partenaires sociaux, créée en mars 2007, est garante de la finalité sociale du système.

En mars 2008, plus d'un an après la signature de la convention, un rapport d'experts souligne les risques liés à l'universalité de la garantie, sans plafond de ressources<sup>205</sup>. Il est regrettable que l'étude ait été conduite a posteriori.

---

205) « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires », rapport établi à la demande des ministres de l'économie et du logement par Mme Baietto-Beysson, inspectrice générale de l'équipement et M. Béguin, directeur de l'Equité, Groupe Generali, mars 2008. Des observations analogues ont été faites par le conseil de modernisation des politiques publiques le 4 avril 2008.

La série des conventions constitue un ensemble toujours opaque et inaccessible, car elles ne sont publiées ni au Journal officiel, ni au bulletin officiel du ministère chargé du logement.

*b) Les dysfonctionnements des conseils d'administration*

L'ordre du jour des conseils d'administration de l'ANPEEC porte moins sur les contrôles que sur les fonds qu'elle gère directement. Quant au programme de contrôle, il doit être approuvé par les ministres chargés du logement et de l'économie mais dans les faits, ceux-ci l'approuvent sans modification. Cependant, en 2006, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) au ministère chargé du logement, s'est opposé à un contrôle de la Foncière Logement au motif que « la Cour des comptes...a relevé que la présence d'administrateurs communs aux conseils d'administration de l'ANPEEC et de la Foncière Logement pouvait créer des difficultés quant au contrôle de l'association » et a souhaité une « réflexion complémentaire, en liaison avec les autorités de tutelle de l'Agence ». Cette réflexion n'a pas été engagée, et aucun contrôle de la Foncière Logement n'a été diligenté par la tutelle. Or le fait que la Cour ait relevé que cinq membres du conseil d'administration de l'ANPEEC étaient également membres du conseil d'administration de la Foncière Logement ne faisait pas obstacle à ce que la Foncière Logement puisse faire l'objet d'un contrôle même si ce dernier n'était pas confié à l'ANPEEC.

Aux conseils d'administration de l'UESL et de la Foncière Logement, siègent deux commissaires du gouvernement. Ces hauts fonctionnaires ont pour mission de faire respecter la loi et de défendre les intérêts de l'Etat. Dans les deux cas, ils ont manqué de vigilance et d'assiduité et le soutien de leur hiérarchie semble leur avoir fait défaut. Si les commissaires du gouvernement de la Foncière Logement disposent de suppléants, ce n'est pas le cas à l'UESL, où la tutelle n'a recherché aucune solution de rechange. Les interventions des commissaires du gouvernement de l'UESL ont porté davantage sur des questions techniques que sur les orientations stratégiques. Ils n'ont pas réagi au rapport public 2006 de la Cour et ne sont pas intervenus lors de la création et du financement des deux associations suscitées par les partenaires sociaux.

En ce qui concerne plus particulièrement la Foncière Logement, les ministères chargés du logement et du budget n'exercent leur contrôle que par leur participation au conseil d'administration et au comité d'audit. Absents de la véritable instance de décision (le comité permanent) et de ses démembrements, ils sont peu impliqués et n'ont jamais fait usage de leur droit de demander une seconde délibération. Ils ont ainsi laissé

prendre sans débat, par accord tacite, des décisions importantes, pour lesquelles la Cour a relevé des irrégularités. Ce fut ainsi le cas pour la fixation par les dirigeants eux-mêmes des conditions de leur rémunération. Elles n'ont pas respecté les principes de transparence et de proportionnalité fixés par le code général des impôts pour attester le caractère non intéressé et non lucratif de la gestion d'une association. Ce fut également le cas pour la sélection de prestataires extérieurs, notamment le recours à une société privée, également concernée du fait des conditions de son intervention auprès de plusieurs collecteurs dans la dématérialisation des demandes d'aide.

*c) Les démembrements de la Foncière Logement*

La Foncière Logement ne dispose pas elle-même de salariés, à l'exception de ses dirigeants. Son fonctionnement repose donc sur une société par actions simplifiée (SAS) détenue à 100 %, la société Foncière Gestion qui n'emploie elle-même que 17 salariés. Elle s'appuie également, d'une part, sur des sociétés civiles immobilières<sup>206</sup> - qui sont ses filiales à 100%-, d'autre part, sur une autre association chargée de l'attribution des logements (l'association pour l'accès des salariés aux logements de la Foncière, APALOF) et enfin sur des prestataires extérieurs qui réalisent l'essentiel du travail de sélection et de suivi des investissements et, via un coûteux outil informatique - 7 M€ depuis 2003 -, la mise en location des logements. Ce choix de l'externalisation porte en lui le risque d'une dilution des responsabilités et d'une absence de contrôle du dispositif. En effet, la Cour a constaté que les trois principaux prestataires extérieurs<sup>207</sup> de la Foncière et de l'association APALOF, qui ont été choisis de gré à gré en 2004, reçoivent près de la moitié de son budget de fonctionnement.

\*

---

206) Ces SCI portent des immeubles, soit une société par année civile

207) Système informatique, assistance à maîtrise d'ouvrage et coordination des administrateurs de biens

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion définit six catégories d'emploi des fonds de la PEEC<sup>208</sup>. Il prévoit que pour chacune de ces catégories, la nature des emplois correspondants et leurs règles générales d'utilisation sont fixées par décret en Conseil d'Etat, pris après avis des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL.*

## **B - Une organisation locale lourde et coûteuse**

### **1 - L'insuffisante adaptation du réseau des collecteurs à l'évolution des missions**

La convention du 3 août 1998 conclue entre les ministres du logement et du budget et l'UESL a entraîné de profondes modifications des emplois des fonds de la PEEC. Avant que cette convention ne soit mise en œuvre, le « 1% logement » délivrait essentiellement des prêts aux organismes HLM pour la construction de logements sociaux, en contrepartie de droits de réservation et des prêts individuels aux salariés pour l'accession à la propriété. La convention s'est traduite par la création de produits dits « à droits ouverts », accessibles à tout demandeur, non seulement pour faciliter l'accession à la propriété (pass foncier) mais également pour les aider à obtenir un bail locatif (loca-pass) ou pour financer des travaux d'amélioration (pass-travaux). Toute personne qui remplit les conditions réglementaires est ainsi en droit d'obtenir une aide auprès du collecteur de son choix, et non plus auprès du collecteur auquel son employeur verse la PEEC<sup>209</sup>. La capacité de gestion des collecteurs a été mise à l'épreuve, les nouveaux services relevant d'une logique de guichet et non plus d'un traitement personnalisé entreprise par entreprise.

La Cour avait critiqué l'absence de plan de redéploiement du réseau des collecteurs qui aurait dû, selon elle, accompagner ces changements. Au lieu de quoi l'UESL a bâti une mécanique complexe

---

208) Programmes nationaux de requalification des quartiers anciens dégradés et de rénovation urbaine, soutien à l'amélioration du parc privé ; du financement des logements locatifs sociaux et intermédiaires ; interventions à caractère très social dans le domaine du logement ; aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci ; versement de compensations à des organismes d'assurance qui proposent des contrats d'assurance contre les impayés de loyer ; de façon plus inattendue « participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion menées par des associations agréées par l'Etat ».

209) Les entreprises de moins de vingt salariés (dix jusqu'en 2005) ne sont pas assujetties à la PEEC.



d'objectifs de distribution, assortis de pénalités et induisant des flux remontants et descendants de ressources censés assurer une péréquation entre les collecteurs<sup>210</sup>. L'UESL, en mutualisant une partie de leurs ressources permanentes – la collecte de l'année et les remboursements de prêts à long terme –, leur fixe de fait des objectifs quantitatifs de placement des produits et le système profite à ceux dont « la production » est la plus élevée<sup>211</sup>. Les appels de fonds de l'UESL aux collecteurs représentent environ 60 % des montants collectés par ceux-ci.

Quant à la compatibilité avec les règles de la concurrence des actions des collecteurs dans des domaines pour lesquels il existe une offre privée, elle n'a toujours pas été vérifiée. La question se pose notamment pour la garantie des risques locatifs (GRL).

## 2 - Le défaut de mutualisation des tâches

L'UESL a peu accompagné l'évolution des métiers des collecteurs : elle a encouragé la mise en place de « plates-formes de services » pour mutualiser certaines tâches mais dans la plupart des cas, les collecteurs ont été laissés à eux-mêmes<sup>212</sup>. Ils se sont tous progressivement dotés d'un site Internet qui, outre l'information générale et légale les concernant, diffuse une information sur les produits et sur la manière de les obtenir, et permet parfois au demandeur de télécharger le formulaire de demande. La Cour a pu constater que dans ce domaine l'intervention de la « tête de réseau » aurait pu éviter certaines dérives coûteuses.

### **Les demandes d'aides en ligne : des coûts très divers selon les solutions adoptées**

A partir de 2001, plusieurs CIL ont souhaité se doter d'un dispositif proposant aux usagers de déposer en ligne, via Internet, une demande d'aide prévue par la convention quinquennale du 3 août 1998.

Les contrôles opérés par la Cour auprès de huit collecteurs ou organismes agissant pour le compte de collecteurs ont mis en évidence les très fortes divergences de coûts résultant des choix effectués.

210) A compter du 1er juillet 2006, l'UESL a cependant diminué cette incitation en réduisant l'ampleur de son refinancement des collecteurs.

211) Selon l'article L 313-20 du code, le fonds d'intervention « contribue à la bonne adaptation des ressources des associés collecteurs aux besoins locaux, compte tenu des politiques nationales et locales d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction.»

212) Les « plates-formes de services » ont pour objet de fournir aux salariés des services d'assistance dans leur parcours résidentiel ou dans l'organisation de leur mobilité.

Les collecteurs ont tous, dans un premier temps, entre 2000 et 2002 selon les cas, contracté avec une société privée ayant développé un site Internet doté d'un dispositif informatique permettant aux demandeurs de procéder à une saisie de leur demande en ligne, moyennant un coût par dossier qui s'élevait à 30,5 € HT, auquel s'ajoutait une redevance annuelle d'utilisation de 15 245 € HT. Les contrats conclus n'ont pas donné lieu à une approbation formelle par les instances dirigeantes de ces organismes.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des dispositions contractuelles et du faible nombre de demandes transitant par le site Internet de la société, le coût hors taxe par dossier effectivement réglé par ces collecteurs a pu atteindre un montant allant jusqu'à 98,6 €

C'est la raison pour laquelle deux d'entre eux, parmi les plus importants, ont dénoncé le contrat les liant à la société et ont pris les dispositions nécessaires de sorte que leur propre site Internet soit doté d'un dispositif permettant le dépôt d'une demande en ligne par les ayants droit. Un des collecteurs a obtenu de son prestataire informatique qu'il mette en place un module de saisie sur le site qu'il avait développé pour faciliter l'obtention de prêts « pass travaux » moyennant un coût qui a été limité à 13 096 € HT, le coût de développement du site lui-même ayant atteint le montant de 38 300 € HT. Le second collecteur a également développé un site Internet moyennant un coût légèrement inférieur à 40 000 €. Au cours de la relation contractuelle avec la société, ces deux collecteurs lui avaient versé au total 318 489 € HT.

A l'inverse, les six autres collecteurs ou organismes ont poursuivi la relation contractuelle. Quatre d'entre eux ont accepté en 2002 de verser à la société des fonds en vue d'une augmentation de capital de celle-ci à hauteur d'un montant total de 418 700 €. L'augmentation du capital n'a pas eu lieu mais les sommes déjà versées n'ont été remboursées qu'en 2004. En décembre 2004, ils ont créé un GIE qui, en mars 2005, a acquis le droit exclusif d'utilisation du logiciel mis au point par la société S moyennant 1,525 M€ HT, tout en continuant à la rémunérer pour assurer la maintenance du dispositif. En 2005 et 2006, la société a ainsi perçu de la part dudit GIE des sommes dont le montant total a atteint 3,473 M€ HT. Une nouvelle convention passée par ledit GIE en juillet 2007 garantit à la société une rémunération annuelle de 702 000 € HT pour assurer la maintenance, l'administration et l'évolution générale.

Le GIE rémunère également un cabinet d'expertise comptable et de commissariat aux comptes afin d'assurer la « hot line » du dispositif, qui s'est également vu confier la gestion des sites de gestion de la GRL (par l'intermédiaire de l'association APAGRL) et de Foncière Logement (par l'intermédiaire d'APALOF, précité).

### 3 - Un réseau toujours pléthorique et mal piloté

#### *a) Un environnement normatif déficient*

Dans le rapport publié en février 2006, la Cour demandait un effort d'économies de la part des collecteurs passant notamment par une rationalisation du réseau.

Les collecteurs ont en effet accéléré leur restructuration. Ils sont passés au total de 203 comités interprofessionnels du logement (CIL) et chambres de commerce et d'industrie (CCI) en 1998 à 116 en 2007, les CCI étant passées de 41 à 16. La rationalisation n'est toutefois qu'apparente car dans le même temps les participations financières des collecteurs se sont développées jusqu'à atteindre en 2006, 1,29 Md€<sup>213</sup>. La réforme du plan comptable des collecteurs dont la mise en œuvre est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2009 conforte leur statut associatif en dépit des risques, soulevés par la Cour, que créent ces ensembles de participations.

La publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou combinés, afin de garantir une image sincère et une transparence des flux financiers, n'est toujours pas assurée.

De même, la Cour demandait la suppression de la notion de fonds non réglementés et leur incorporation dans les fonds réglementés, dans le but de limiter la diversification des CIL au-delà de leur objet social. Faute probablement d'un texte mettant fin à cette catégorisation, la réforme comptable conserve la distinction. Enfin, les actifs représentés par les droits de réservation locative, certes soumis à la certification, ne seront pas systématiquement valorisés. Les CIL n'appliquent toujours pas les règles de la commande publique alors que les prérogatives de puissance publique (monopole de la collecte d'un prélèvement obligatoire) et les missions de service public qui leur sont confiées leur confèrent un pouvoir adjudicateur au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. En octobre 2008, l'ANPEEC s'est engagée devant la Cour à examiner le sujet des comptes combinés et consolidés et le ministère en charge de l'économie celui des conséquences du pouvoir adjudicateur des CIL.

---

213) Soit 395 M€ en titres de sociétés anonymes ou de coopératives d'HLM et de SEM, 518 M€ en sociétés immobilières, 27 M€ en SACI et 351 M€ en fonds non réglementés (titres de participation du titre V). (Source : ANPEEC. Encours brut de titres de l'ensemble des collecteurs).

*b) La faiblesse du suivi et du contrôle de l'efficience*

La Cour demandait en 2005 à l'UESL de définir des objectifs et des indicateurs de suivi de la productivité et de la performance des collecteurs. L'ANPEEC y a donné suite en élaborant un système d'indicateurs d'alerte. Cependant, le tableau de bord obtenu comprend une cinquantaine d'indicateurs portant avant tout sur les objectifs de production que fixe l'UESL. Cette approche en termes d'activité ne permet d'évaluer ni les risques de la gestion ni l'efficacité sociale des interventions. Seules quelques orientations guident les programmes annuels de contrôle, parmi lesquelles le contrôle de la gestion, qui va au-delà de l'application de la réglementation, et celui des organismes têtes de réseau. Les contrôles thématiques, hormis celui des produits loca-pass, n'ont pas dépassé le stade des intentions.

La Cour considère qu'il conviendrait d'envisager le rapprochement, voire la fusion de l'ANPEEC avec la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) en charge du contrôle des organismes d'HLM, afin d'avoir une approche globale des phénomènes d'actionnariat et de participation entre les organismes collecteurs et les organismes constructeurs.

*c) La nécessité d'une révision du maillage territorial*

Tant les orientations de l'UESL que les contrôles de l'ANPEEC, resteront inopérants si la dimension décentralisée de la politique du logement, notamment depuis que l'octroi des aides à la pierre a été confié aux collectivités territoriales, n'est pas mieux prise en compte. Elle pose à la fois la question de la capacité de l'UESL à rationaliser l'implantation des collecteurs et celle des relations entre le « 1% logement » et les collectivités locales pour la mise en œuvre de la politique du logement.

L'ANPEEC intègre dans son programme des contrôles géographiques afin d'examiner la cohérence du « maillage territorial ». La Cour a aussi noté que les regroupements de CIL autorisés entre 2004 et 2007 ont tous été effectués dans le périmètre d'une région et souvent dans celui d'un département.

Les réseaux et les groupes de CIL se forment toutefois selon une logique avant tout économique et patrimoniale. En l'absence d'incitation voire de réglementation, il est peu probable que ces regroupements prennent en compte la réalité des pouvoirs des collectivités locales en matière de logement. Le risque existe alors, pour le mouvement du 1% logement, de voir sa valeur ajoutée réduite à la collecte spécifique, et son utilité contestée. Il convient donc de définir un schéma directeur pertinent

prenant en compte notamment les enjeux de la décentralisation, assorti d'un plan de réalisation.

## **II - Evaluer l'utilité des actions et assurer leur cohérence avec une politique du logement**

### **A - L'utilité sociale non démontrée de plusieurs actions**

La réforme de 1998 a réorienté la PEEC à la fois vers des programmes lancés par les pouvoirs publics et vers des produits à destination du plus grand nombre. Dans son rapport public pour 2005, la Cour recommandait une évaluation de l'utilité sociale et de l'impact de ces emplois des fonds de la PEEC, traditionnels comme nouveaux. Trois ans plus tard, l'évaluation est toujours lacunaire, constat d'autant plus grave qu'ont été créés des dispositifs nouveaux comme le « pass-foncier » et la garantie des risques locatifs (GRL).

Les emplois issus de la réforme de 1998 représentaient en 2006 80 % des emplois totaux des fonds de la PEEC, soit pour cette année 2006, 3,5 milliards € sur un total de 4,3 milliards €: 900 millions € pour les pass-travaux, près de 900 millions € pour la Foncière Logement et 500 M€ pour le renouvellement urbain. La redistribution de ressources envisagée en octobre 2008 à la suite de discussions entre la ministre chargée du logement et l'UESL augmente la part de la rénovation urbaine et crée une affectation nouvelle pour la réhabilitation des quartiers dégradés. En contrepartie, le montant annuel destiné aux « pass travaux » serait ramené à 200 M€ sans que cette redistribution résulte d'une évaluation comparée de l'utilité sociale des différents emplois.

#### **1 - L'évaluation toujours attendue des emplois des fonds de la PEEC**

##### *a) Le sort incertain des emplois traditionnels*

Les emplois traditionnels de la PEEC sont à la fois les prêts aux organismes d'HLM pour la construction de logements locatifs sociaux et les prêts aux ménages pour l'accession à la propriété.

L'intervention de la PEEC en faveur de l'investissement locatif se fait aujourd'hui principalement dans le cadre des plans nationaux de cohésion sociale (concours dit « 1 % relance ») et de rénovation urbaine (prêts dits « 1 % rénovation urbaine »). La décision prise dans les années 2003-2004 de réduire la proportion des fonds consacrés à la construction

de logements locatifs sociaux sur l'ensemble du territoire, hors politique de rénovation urbaine, n'a pas fait l'objet d'une évaluation de son impact. Doit être en outre relevé, à la même époque, l'accroissement des interventions sous la forme de subventions plutôt que de prêts qui favorise le bénéficiaire et prive pour l'avenir le financeur des ressources que constituent les remboursements de prêts<sup>214</sup>.

Les prêts à l'accession à la propriété sont la principale variable d'ajustement ayant permis le développement des nouveaux emplois des fonds de la PEEC. Les perspectives financières de l'UESL donnent un montant annuel de prêts à l'accession de 150 M€ seulement à partir de 2010, soit le tiers du montant de 2005. La Cour s'interroge à nouveau sur l'absence d'évaluation de leur utilité. Car dans le cas d'une incapacité à augmenter leur montant unitaire pour un nombre de bénéficiaires constant, il conviendrait d'en limiter le bénéfice, comme avant 1993, aux seuls ménages à faibles ressources. En octobre 2008, l'UESL souhaitait au contraire porter à 300 M€ dès 2009, puis à 500 M€ la dotation annuelle des prêts à l'accession, les seules justifications avancées étant le retour à une forme traditionnelle d'intervention du 1% logement et, surtout, la nécessité pour le système de retrouver un volant d'emploi assurant des retours récurrents de ressources.

*b) L'absence d'évaluation des produits à droits ouverts*

Le coût global des emplois à droits ouverts ne cesse de croître, passant de 1,7 Md€ en 2005 à près de 2 milliards en 2007 et selon les prévisions faites par l'UESL, à 2,2 Md€ en 2008. Le nombre de dossiers d'aide directe aux ménages est passé en dix ans de 114 000 à 970 000. Le montant des aides versées aux ayants droit s'est élevé à près de 1,8 Md€ en 2006 et à 2 Md€ en 2007. Les pass-travaux représentent près des deux-tiers des montants versés (hors prêts à l'accession). A l'inverse, les aides « loca-pass » qui représentent les trois-quarts du nombre d'aides distribuées en représentent moins de 30 % mais présentent un risque non comptabilisé puisqu'il s'agit de mécanismes de garantie.

---

214) L'intervention de la PEEC au titre du concours « 1% relance » pour 225 M€ en subventions correspond à un montant de prêts de 479 M€ (Cf. la convention entre l'Etat et l'UESL du 27 octobre 2004).

Produit par produit, la Cour fait les constats suivants :

#### **Les produits « loca-pass »**

Le loca-pass (avance ou garantie), destiné à faciliter l'accès au logement locatif, est accordée à tous les salariés, aux jeunes en recherche d'emploi, aux étudiants et aux boursiers. L'avance gratuite du dépôt de garantie (2 mois de loyer maximum) est accordée sous la forme d'un prêt remboursable sur 3 ans avec un différé de 3 mois. La garantie solidaire est une caution (18 mensualités de loyers et de charges locatives) d'une durée de 3 ans que le bénéficiaire devra rembourser sans intérêt en cas de mise en jeu de la garantie sur une durée de 3 ans maximum.

La Cour relevait en 2005 qu'ils répondaient à un besoin effectif dans une situation de tension du marché du logement locatif mais qu'ils n'avaient que peu d'impact sur les politiques d'attribution des logements sociaux et que souvent, ils ne dissuadaient pas les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions.

Le bénéfice de l'avance a été généralisé en 2008 au titre des mesures prises en faveur du pouvoir d'achat à tous les ménages entrant dans un logement locatif du parc social ou privé, titulaire d'un bail signé à compter du 9 février 2008.

Les avances loca-pass représentent 380 M€ en 2008.

#### **Le prêt pass-travaux**

Le prêt « pass-travaux » est accordé pour financer des travaux d'amélioration dans le logement, pour une durée de dix ans modulable, au taux nominal de 1,5 % l'an, dans la limite de 8 000 € à tous les salariés du secteur assujéti, locataires ou propriétaires occupants<sup>215</sup>. En 2008, ces prêts représentent près du quart des emplois totaux des fonds de la PEEC (950 M€). Ils ont continué à être distribués et la preuve n'est toujours pas faite de leur nécessité ni de leur efficacité. Selon une étude commandée par l'ANPEEC et remise en juillet 2008, les bénéficiaires des prêts « pass-travaux » en sont satisfaits à 77 % mais en leur absence, ils « *auraient majoritairement réalisé leurs travaux pour le même montant, quitte à en étaler la réalisation.* »<sup>216</sup>

215) Il peut atteindre 9 600 euros pour les ménages dont les revenus imposables sont inférieurs à 60 % des plafonds ouvrant droit à l'octroi d'un prêt à taux zéro.

216) Cf. MV2 Conseil pour l'ANPEEC, « Enquête auprès des bénéficiaires du pass-travaux en 2006 », juillet 2008. 33 % des bénéficiaires ont un revenu mensuel net compris entre 2 300 et 3 000 €, 28 %, un revenu inférieur à 2 300 € et 39 %, un revenu supérieur à 3 000 €

Ces prêts attribués sans condition de ressources représentent une part croissante des fonds du « 1% logement »<sup>217</sup>. L'UESL fixe aux collecteurs des objectifs de production élevés qui les conduisent à engager d'importantes dépenses de démarchage commercial<sup>218</sup>. A défaut d'une évaluation, rien ne permet en outre de dire ce qui dans cette action relève de la politique nationale du logement et ce qui relève plutôt du soutien à la profession du bâtiment. C'est de nouveau l'Etat et les partenaires sociaux qui ont décidé sans étude préalable en octobre 2008 de ramener à 200 M€ la dotation annuelle des prêts « pass travaux ».

### **Le pass-foncier**

Créé par la convention du 20 décembre 2006, le pass-foncier est un dispositif de portage applicable aux logements individuels Le projet de loi de mobilisation pour le logement prévoit de l'étendre aux logements collectifs. Le coût en 2010 est évalué à 600 M€. Le dispositif n'a pas fait l'objet d'une articulation avec le prêt à taux zéro. Le pass-foncier permet aux ménages de différer l'acquisition du foncier pendant la durée de remboursement des prêts souscrits pour la construction du logement dans la limite de 25 ans. Le pass-foncier « porte » la partie foncière d'une acquisition immobilière neuve réalisée par des ménages primo-accédants dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du prêt social location-accession (PSLA).

## **2 - Un bilan à ce jour médiocre des actions de la Foncière Logement**

Depuis 2006, les emplois des fonds de la PEEC en direction de la Foncière Logement représentent un cinquième des emplois du « 1 % logement » Financée par des subventions en provenance de l'UESL – 2 Md€ versés depuis 2002 pour des programmes engagés d'une valeur de 4,2 Md€, l'association Foncière Logement a deux missions :

- contribuer au logement en faisant faire construire des logements sociaux<sup>219</sup> conventionnés dans les zones où l'offre est insuffisante, et réaliser des logements locatifs libres dans les quartiers faisant l'objet de projets de rénovation urbaine soutenus par l'ANRU ;
- contribuer au financement des retraites par transfert gratuit des logements aux régimes de retraite complémentaire obligatoires des salariés du secteur privé, l'AGIRC et l'ARRCO.

217) On peut s'interroger sur les risques de doublon avec le conventionnement par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANH) des travaux effectués par les propriétaires.

218) Cf. rapport de contrôle de l'ANPEEC sur le CIL GIC 2006-2007

219) De la gamme PLS, moins subventionnés et accessibles aux ménages relativement aisés.



La Foncière Logement a pris livraison de 8 189 logements au 31 décembre 2007.<sup>220</sup> Elle bénéficie d'avantages exorbitants du droit commun de la construction sociale : une gestion relativement autonome des fonds de la PEEC, les avantages fiscaux du régime HLM sans les contraintes du code de la construction et de l'habitation et des cessions foncières gratuites en zone urbaine sensible.

Concernant sa première mission, la Foncière Logement, soucieuse de mixité sociale, privilégie les constructions de qualité, plus coûteuses. Elle réserve un tiers du parc à des salariés pouvant financièrement accéder au marché libre, agents de maîtrise et cadres débutants. La part réservée aux salariés les plus pauvres en est réduite d'autant. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que la Foncière Logement rencontre des difficultés pour trouver suffisamment de candidats issus de la catégorie supérieure pour occuper les logements qu'elle leur réserve, et est amenée à revenir sur les règles qu'elle s'est elle-même fixé.

Concernant sa seconde mission, il n'est pas évident que les logements aient vocation à être transférés sans passif, pratique qui conduit à affecter une part disproportionnée de fonds propres au plan de financement initial. Cette contrainte limite le recours à l'emprunt, de l'ordre de 25 % du coût total entre 2002 et 2007 contre 90 % pour les organismes d'HLM. A cette critique formulée lors de son audition, le président de la Foncière Logement a répondu que les immeubles reçus de la Foncière seraient immédiatement mis en vente par les caisses de retraites, ce qui justifiait qu'ils soient transmis libres de tout passif.

Si l'on rapporte le nombre de logements construits aux fonds publics investis, et aux avantages fiscaux et fonciers consentis par l'Etat, le circuit de financement de la Foncière Logement apparaît comme peu performant.

## **B - La nécessité d'une mise en cohérence avec les politiques publiques du logement**

### **1 - Un équilibre financier incertain**

Avec l'assujettissement de la PEEC aux programmes nationaux de la politique du logement, la nécessité d'une gestion prévisionnelle des flux financiers de la PEEC (emplois, ressources, trésorerie d'exploitation) est croissante.

---

220) Elle a également construit 132 logements en zone ANRU.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit de faire financer par la PEEC les actions du nouveau programme de requalification des quartiers anciens dégradés et d'accroître le financement de celles de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), soit, en 2009, 1,3 Md€ au total. Or les ressources de la PEEC ne sont pas structurellement stables, d'autant moins que les nouveaux emplois consistant en des subventions et non en des prêts, les ressources que constituent les remboursements de prêts sont appelées à se tarir. Le gouvernement et les partenaires sociaux ont la responsabilité d'évaluer l'utilité sociale et l'impact financier des différents emplois des fonds et de faire des choix publics entre ceux-ci, conformes aux objectifs d'une politique de logement social.

En 2006, la Cour recommandait à l'UESL d'établir des projections financières à moyen terme pour mesurer le rythme et l'ampleur des évolutions qui vont affecter les ressources du « 1% logement » (collecte recommandait à l'UESL d'établir des projections et retour sur prêts). Comme les autres, cette recommandation a tardé à être suivie d'effet. Il faut attendre le conseil de modernisation des politiques publiques en avril 2008 pour que l'UESL présente ses premières projections de ressources et d'emplois pour les dix prochaines années. Elles font apparaître à partir de 2010 la dégradation de la trésorerie des collecteurs contre laquelle la Cour mettait en garde dans son rapport public.

Selon les projections financières établies, le résultat de la PEEC baisserait régulièrement du fait des hypothèses retenues pour les politiques d'emploi des fonds. Les emplois liés à la garantie de loyer dans le parc social et dans le parc privé devraient croître fortement, passant du cinquième au tiers des emplois en faveur des ménages. La part croissante des subventions dans le total des emplois a pour effet de réduire la part des ressources liées au paiement d'intérêts et au remboursement des prêts<sup>221</sup>.

**Trésorerie (CIL, CCI et UESL) au 31 décembre : réalisations 2005 et 2006 et prévisions 2007 à 2018**

M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2018
Ensemble de la trésorerie	2 564	3 194	3 349	3 238	3 124	2 826	2298
Trésorerie hors collecte	1 200	1 653	1 827	1 666	1 499	1 147	112

Source : UESL

221) La garantie de loyer loca-pass et la GRL se traduisent par une forte hausse des engagements hors bilan.

L'effondrement de la trésorerie hors collecte à partir de 2010 en est la conséquence. Dans son rapport public pour 2005, la Cour écrivait que l'évolution des emplois des fonds de la PEEC « portait en germe une profonde remise en cause de son équilibre financier. » Les décisions prises par l'Etat et par les partenaires sociaux en octobre 2008 devraient accentuer le déséquilibre en augmentant encore la proportion des subventions dans le total des emplois.

Il convient que l'Etat et les partenaires sociaux engagent sans délai un exercice de projection financière reposant sur des bases solides avec l'expertise requise. L'exercice doit se fonder sur le calcul actuariel et distinguer entre les prêts et les subventions.

Un amendement du Sénat au projet de la loi de mobilisation pour le logement prévoit « *la transmission au Parlement, lors du dépôt des projets de loi d'orientation pluriannuelle des finances publiques, d'un document de programmation fixant la répartition des ressources de la PEEC, établi pour une durée de trois ans, par les ministres chargés du logement et du budget après consultation de l'UESL.* »

## **2 - Les moyens de la cohérence**

Celle-ci consiste pour l'Etat d'une part à mobiliser la dépense publique en faveur du logement, sous le contrôle du Parlement, d'autre part à coordonner et à favoriser l'intervention des autres acteurs : les collectivités territoriales dont le rôle est croissant, les bailleurs sociaux, les bailleurs privés, le 1% logement et les partenaires sociaux, les associations, etc.

Les difficultés persistantes de logement, notamment pour les ménages pauvres ou défavorisés et pour les jeunes, la complexité et le coût des mesures destinées à y remédier, qu'il s'agisse des aides à la personne, de l'hébergement, de la construction de nouveaux logements à loyers accessibles et de la réhabilitation des logements, notamment dans les quartiers dégradés, rendent indispensable la cohérence des stratégies et l'harmonisation des actions de tous les acteurs.

Le rôle de l'Etat consiste à définir puis à mettre en œuvre les orientations d'ensemble, à favoriser les actions communes des partenaires, à lever des obstacles et à inciter. Ce rôle n'exclut ni les échanges de points de vue, ni le respect des intérêts et des pouvoirs de chacun, ni l'exercice du droit de proposition, mais il doit conserver la charge de la cohérence et de l'optimisation de l'ensemble. A ce titre, il lui revient d'allouer les ressources publiques dont dispose le logement en fonction de la performance comparée des emplois des fonds de la PEEC, programmes et actions correspondants. Cette démarche refondatrice ne peut être que

progressive, compte tenu de sa difficulté et des contraintes auxquelles se heurtent tous les redéploiements. Elle n'exclut pas, au contraire, des actions d'amélioration de l'efficacité et des économies dans les dispositifs existants.

Les ressources du 1% logement doivent être intégrées dans ce processus d'allocation. Pour les gestionnaires du 1% logement, cela signifie l'engagement d'une démarche de progrès dans la gestion et l'efficacité, par le redéploiement du réseau et le partage des coûts.

### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion entend corriger les défauts qui affectaient la gouvernance du 1% logement et qui ont permis de graves dérives et d'importants gaspillages de ressources issues de ce prélèvement obligatoire.*

*La présentation des flux de la PEEC dans les documents budgétaires annuels, instituée par la même loi, constitue une avancée pour le débat démocratique.*

*La reprise de l'initiative par l'Etat dans l'orientation des emplois des fonds de la PEEC, dont les caractéristiques et les masses seront désormais fixées par décret, après consultation des partenaires sociaux, constitue une autre étape essentielle dans la nécessaire insertion de la PEEC dans la politique nationale du logement.*

*Une fois les institutions de la PEEC rénovées, une autre phase de réforme devra être engagée, celle relative au réseau des collecteurs, à sa réorganisation en cohérence avec le mouvement de décentralisation de la politique du logement et au sort à donner à leur patrimoine constitué à partir des excédents de la collecte et du résultat économique des emplois des fonds, afin qu'il serve le mieux possible à la collectivité.*

*Les recommandations qui suivent énoncent ces changements que la Cour considère comme nécessaires :*

#### Concernant l'Etat :

*- Exercer effectivement le contrôle de l'UESL et de la Foncière Logement au moyen notamment d'un rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).*

Concernant l'UESL et le réseau des collecteurs :

- Engager un schéma directeur de regroupement des collecteurs, vraisemblablement sur une base régionale, afin de prendre en compte la décentralisation de la politique du logement, et mettre en place les conditions de leur insertion dans les politiques locales du logement.

- Disposer au niveau de l'UESL d'un tableau de bord permettant avec un petit nombre d'indicateurs, de suivre la productivité et la performance des collecteurs.

- Assurer la publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés de HLM dont ils sont actionnaires.

- S'assurer que les collecteurs agissent en conformité avec les règles de la concurrence lorsqu'ils interviennent dans le secteur marchand.

- Réaliser et actualiser régulièrement des projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC.

- Evaluer régulièrement l'efficacité sociale comparée des différents emplois de la PEEC.

- Engager une réflexion sur le sort des actifs des collecteurs.

Concernant la Foncière Logement :

- Faire expertiser les programmes immobiliers engagés et revoir les conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs (c'est-à-dire au regard des autres utilisations possibles des fonds versés par l'UESL)

- Revoir l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt.

---

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE**

*Dans un contexte de crise à la fois du logement des ménages les plus modestes et du secteur de l'immobilier, les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) sont essentiels pour le ministère chargé du logement. L'insertion relative à la PEEC dans le rapport public annuel 2005 de la Cour des Comptes a été l'un des facteurs favorisant une profonde rénovation du 1% Logement.*

*Comme le souligne la Cour dans son insertion au rapport public annuel, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion devrait permettre de réelles avancées pour la mise en œuvre des priorités nationales dans le domaine du logement. Ce projet de loi, qui s'inscrit dans le prolongement des orientations du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 et qui a fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux, a été examiné en première lecture par le Sénat et sera discuté prochainement à l'Assemblée nationale.*

*Si l'Etat a exercé pleinement par le passé son rôle de tutelle sur le 1% Logement, ce système reste toutefois perfectible. C'est pourquoi le projet de loi introduit une rénovation profonde de la gouvernance du 1% Logement. L'objectif est de renforcer l'efficacité du système de la PEEC, tout en consacrant le rôle d'orientation de l'Etat.*

#### ***1) L'Etat a exercé pleinement son rôle de tutelle sur le 1% Logement, système perfectible que le projet de loi vise à réformer***

##### ***1) Un État présent et vigilant vis-à-vis des décisions prises par le 1% Logement.***

*Les représentants de l'Etat sont particulièrement attentifs aux décisions prises dans le cadre des instances du 1% Logement, en particulier au sein des conseils d'administration de l'UESL, de l'ANPEEC et de la Foncière Logement. La Cour indique en page 7 que « Dans les faits, ce n'est pas le conseil d'administration de l'UESL, où les pouvoirs publics sont minoritaires, mais son comité paritaire des emplois, dont ils sont absents, qui joue le rôle décisif dans la fixation des objectifs ». Si le rôle central du comité paritaire est réel, deux remarques s'imposent néanmoins.*

*En premier lieu, l'absence de représentants de l'Etat dans ce comité résulte de la loi actuelle (article L. 313-22 du code de la construction et de l'habitation). A cet égard, le projet de loi de mobilisation pour le logement marque une rupture importante, puisqu'il prévoit la suppression de ce comité.*

*En second lieu, les pouvoirs publics ne sont pas minoritaires au sein du conseil d'administration ; ils détiennent la seule fonction de commissaires du Gouvernement, avec des pouvoirs actuellement limités. Les deux commissaires du Gouvernement assistent au conseil d'administration. Ils ne prennent pas part au vote et ne disposent d'un pouvoir de demande de seconde délibération que sur certains sujets bien délimités. S'ils ont pour rôle de porter la parole de l'Etat, il ne relève pas de leur seule compétence de déterminer les orientations stratégiques du 1% Logement – ce qui est du ressort des conventions entre l'Etat et l'UESL – ni de s'immiscer dans la gestion interne et opérationnelle de l'union – ce qui est du ressort des administrateurs, voire de la direction générale. En outre, il faut souligner que les conditions dans lesquelles l'UESL porte à la connaissance des commissaires du Gouvernement les sujets sur lesquels des délibérations sont proposées rendent un examen a priori des dossiers très difficile (l'essentiel des documents soumis au conseil, souvent plusieurs centaines de pages, ne sont généralement remis qu'en séance).*

*Le projet de loi vise à remédier à cette situation : les commissaires du Gouvernement auprès de l'UESL, qui seraient désormais au nombre de trois, disposeraient d'un pouvoir de veto qui leur permettrait de réagir dans un délai raisonnable aux décisions prises lors des délibérations du conseil d'administration. Ils disposeraient par ailleurs d'un suppléant.*

*Concernant l'association Foncière Logement, la mention de la Cour selon laquelle les tutelles seraient « peu impliquées » et auraient « laissé prendre sans débat, par accord tacite, des décisions importantes, pour lesquelles la Cour a relevé des irrégularités » doit être nuancée.*

*Les pouvoirs publics ont certes un pouvoir limité au sein de cette instance. Toutefois, le projet de loi, qui codifie les dispositions relatives à la Foncière logement, apporte une évolution puisqu'il prévoit que les commissaires du Gouvernement auprès de l'UESL le seraient également auprès de la Foncière Logement et disposeraient des mêmes prérogatives, notamment un pouvoir de veto sur certains sujets. Cette présence confortée de l'Etat ne pourra qu'accroître sa vigilance vis-à-vis des décisions prises lors des délibérations des conseils d'administration, notamment celles relatives aux points relevés par la Cour.*

*S'agissant des représentants du ministère chargé du logement, ils assurent un suivi continu et exhaustif des dossiers examinés au sein des instances techniques créées par la loi, tel que le comité permanent de l'ANPEEC, ou créées en dehors de celle-ci, tels que le comité 10% , le comité des avis financiers de l'UESL ou le comité d'audit de la Foncière Logement.*

*L'absence des tutelles du comité permanent de la Foncière Logement, organe décisionnel de l'association, que la Cour relève en page 9, se justifie*

*par le fait que des missions de gestion opérationnelle de dossiers locaux ne relèvent pas de représentants d'une administration centrale.*

*Le financement par l'UESL des structures dédiées, dont la création est qualifiée d' « irrégulière » par la Cour a appelé de la part des services du ministère chargé du logement des considérations d'opportunité d'une part, et de droit, d'autre part. Comme le rappelle la Cour, le ministre chargé du logement a accepté le principe du reversement d'une partie des fonds de l'UESL au profit de ces structures dans sa lettre de réponse au Président de l'UESL en date du 11 mai 2007 et par l'arrêté du 4 mai 2007.*

*Sur le plan du droit, les services du ministère du logement ont pu constater que le cadre général du versement aux structures dédiées correspond bien à un usage au profit des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés et donc s'inscrit dans les dispositions prévues par l'article L. 313-25 du code de la construction et de l'habitation.*

*Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, en érigeant la participation à des actions de formation, d'information ou de réflexion, menées par des associations agréées par l'Etat, au rang de catégorie d'emplois du 1%, assure une transparence accrue du financement de ces structures. Enfin, la prochaine dissolution de la structure dédiée mise en place par le patronat, l'Association Entreprise Logement, a été portée à la connaissance du conseil d'administration de l'UESL.*

*2) Un dispositif conventionnel perfectible mais souple et accessible, sous contrôle du Gouvernement*

*L'absence de publication dans un support officiel des conventions conclues entre l'Etat et l'UESL, relevée par la Cour, doit être relativisée dans la mesure où les conventions font généralement l'objet d'un communiqué de presse du ministre chargé du logement ou, parfois, du Premier ministre ; la version consolidée des conventions est disponible en ligne sur le site du ministre chargé du logement et toutes les conventions sont mises en ligne sur le site de l'UESL.*

*Si la politique conventionnelle, mise en place à partir de 1997 et à laquelle met fin le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, se caractérisait par une certaine souplesse en tant qu'elle reposait sur le principe de la concertation avec les partenaires sociaux, elle a toujours été très encadrée. Les conventions étaient négociées à l'initiative du ministre chargé du logement, mais signées également par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget après que ces derniers aient pu faire part de leurs observations ; elles n'étaient donc validées qu'après l'accord du Gouvernement.*

*La Cour indique que plusieurs conventions comportaient : « au moment de leur signature des dispositions illégales ». Le fait que les*



*conventions puissent prévoir un accord du Gouvernement en vue de soumettre au Parlement une évolution future de la loi n'est pas un cas d'illégalité, ces dispositions n'ayant pas vocation à s'appliquer avant le vote éventuel de la loi.*

*Par ailleurs, le jugement formulé par la Cour selon lequel « les incohérences du processus de définition des politiques par la voie conventionnelle sont illustrées par les tribulations de la création de la garantie des risques locatifs (GRL) » n'est pas fondé. Le fait que la création du dispositif de garantie des risques locatifs (GRL) ait donné lieu à l'élaboration de plusieurs actes découle principalement de contraintes juridiques. Ainsi, la convention du 20 décembre 2006 qui fixe les principes de fonctionnement de la GRL est une convention conclue en application de l'article L. 313-19 pour définir les politiques nationales d'emploi des fonds du 1% Logement.*

*La convention du 20 décembre 2007 est, pour sa part, complètement autonome puisqu'il s'agit d'une convention financière relative à la participation de l'Etat au financement du dispositif. L'octroi de la garantie de l'Etat au dispositif résulte, certes, de l'article 85 de la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 et non de l'article 27 de la loi portant droit au logement opposable, mais le recours à un véhicule législatif distinct était rendu nécessaire par l'article 61 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, en vertu duquel toute garantie de l'Etat doit être expressément autorisée par une disposition de loi de finances.*

3) Une réflexion approfondie sur l'équilibre financier de la PEEC et la réorientation des emplois du 1%, entreprise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

*Les services du ministère du logement sont attentifs à l'équilibre financier de la PEEC : ils s'appuient depuis plusieurs années sur des outils de prévision financière et assurent le suivi du tableau emplois – ressources du 1% Logement. Cette préoccupation a pris une acuité particulière, à partir du second semestre 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la réforme du 1% Logement, qui a donné lieu à une réflexion approfondie sur l'équilibre financier de la PEEC. Les services ont réalisé, en lien avec l'UESL, des projections financières à moyen terme d'évolution des ressources et des emplois du 1% Logement. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 s'est d'ailleurs appuyé sur ces scénarios financiers pour fixer ses orientations et pistes de réforme du 1% Logement.*

*Une réflexion d'ensemble visant à la mise à plat et à la réorientation des emplois du 1% Logement a été engagée, conduisant notamment à un recentrage du Pass-travaux, de l'avance Loca-pass ou du financement de la Foncière Logement.*

Concernant les actions de la Foncière Logement, la Cour dresse un bilan négatif qui doit être nuancé. Il apparaît en effet qu'une valorisation sensible du patrimoine de la Foncière peut être escomptée. D'abord, en raison des critères de qualité techniques retenus pour les logements et de leur localisation (zones tendues pour les PLS Foncière, zones que les projets de rénovation urbaines visent à revaloriser pour les logements libres). Ensuite, en raison de la longueur de la durée d'exploitation des logements (une durée de quinze ans représente plus d'un cycle sur le marché immobilier et limite donc la sensibilité au moment du cycle où l'investissement est réalisé) et de l'évolution sur longue période des prix des logements – du même ordre que l'évolution du revenu par ménage selon les travaux de J. Friggit. Enfin, dans la comparaison en page 21 entre le nombre de logements construits et les fonds publics investis, pour la Foncière et pour les organismes HLM, la Cour semble faire abstraction du fait que la contrainte de transfert aux caisses de retraites sans passif obère mécaniquement la comparaison en défaveur de la Foncière.

Il est important de souligner que le réexamen des principes fondateurs de la Foncière Logement, que la Cour semble appeler de ses vœux dans son rapport 2008, est en cours dans le cadre de la profonde rénovation du 1% Logement qui résulte du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. En particulier, un allongement des durées d'exploitation des logements avant transfert aux régimes de retraites, une diminution corrélative de la part des subventions dans le financement des logements ainsi qu'une optimisation des coûts et loyers sont envisagés.

**II) Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion introduit une réforme profonde du 1% Logement, renforçant l'efficacité du système de la PEEC tout en le recentrant autour de l'Etat décisionnaire**

**1) De la suppression du système conventionnel à la définition par l'Etat des emplois du 1% Logement**

La réforme ambitieuse du 1% Logement initiée par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion répond pour une large part aux attentes et recommandations formulées par la Cour dans son rapport public de 2006 sur la participation des employeurs à l'effort de construction. L'une des principales innovations du projet de loi est la suppression de la politique conventionnelle entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL).

Il appartiendra désormais à l'Etat, après consultation des partenaires sociaux, de définir l'orientation des emplois de la PEEC.

La définition des emplois du 1% Logement s'inscrira dans une logique vertueuse : chaque année, les emplois seront orientés par l'Etat en fonction des priorités nationales de la politique du logement et les résultats obtenus. L'allocation des ressources du 1% Logement à chacune des catégories

*d'emplois se fera, comme le souligne la Cour en page 23, en fonction de la « performance comparée des emplois des fonds de la PEEC, programmes et actions correspondants ». La définition des emplois dans le cadre de la loi constitue une avancée pour le débat démocratique.*

*D'une part, le décret en Conseil d'Etat déterminant la nature des emplois et les règles d'utilisation des fonds issus du 1% Logement sera établi après consultation des partenaires sociaux.*

*D'autre part, l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'examen en première lecture du projet de loi par le Sénat, renforce l'information du Parlement puisqu'il prévoit la transmission au Parlement, lors du dépôt des projets de loi de finances pluriannuelles, d'un document de programmation budgétaire pluriannuelle des emplois, élaboré par les ministres chargés du logement et du budget.*

*Le montant minimal et maximal de chacune des catégories d'emploi sera en outre fixé annuellement par décret.*

2) Une modification de la gouvernance propice à la clarification du rôle et des mandats des acteurs du 1% Logement

*La Cour considère que la gestion centrale du réseau des collecteurs du 1% Logement est « confuse et périlleuse » et « mise en danger par les conflits d'intérêt et par le défaut de contrôle ». Le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion met fin à cette situation de confusion. En effet, le texte modifie en profondeur le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux, ainsi que la gouvernance du 1% Logement. Il en résulte une clarification du rôle, des missions et des mandats des acteurs de ce secteur.*

*L'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), dont la gouvernance ne relèverait plus que de l'Etat, serait recentrée sur une activité de contrôle de l'ensemble des acteurs du 1% Logement (les organismes collecteurs agréés, l'UESL et les filiales et organismes contrôlés ou financés par les CIL, les chambres de commerce et d'industrie).*

*L'UESL serait pour sa part confortée dans son rôle de pilotage et de coordination des organismes collecteurs. Elle disposerait de pouvoirs de recommandation afin d'assurer l'application des orientations du Gouvernement et d'améliorer l'efficacité de la gestion des organismes collecteurs.*

3) Une volonté partagée de rationaliser l'activité des acteurs

*La rénovation du 1% Logement ne se limite pas aux dispositions du projet de loi. Comme le souligne la Cour dans ses conclusions, « Une fois les institutions rénovées, une autre phase de réforme devra être engagée, celle*

relative au réseau des collecteurs ». Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion vise à améliorer la gestion des collecteurs en confortant le rôle de pilotage et de coordination de l'UESL .

La réforme du 1% Logement comprend l'objectif de dégager des économies de gestion substantielles, de l'ordre de 100 M€ dès 2011. Il est envisagé pour ce faire un développement d'outils de contrôle de gestion favorisant l'amélioration de la performance des collecteurs et un durcissement réglementaire des conditions d'agrément et de financement des collecteurs (taille minimale, niveau de prélèvement autorisé).

Concernant la question du regroupement des collecteurs, il est important de souligner que le Gouvernement a la volonté de définir une stratégie claire en la matière, afin de maîtriser les coûts de gestion. En ce sens, il a demandé aux partenaires sociaux de lui proposer des schémas de réorganisation du réseau. Ces schémas devront, comme le souligne la Cour, permettre de prendre en compte la territorialisation des politiques du logement.

Si le rapprochement entre la MIILOS et l'ANPEEC, que la Cour appelle de ses vœux, sera étudié sérieusement à l'avenir par le ministère du logement, il est apparu dans l'immédiat peu opportun, au moment où le secteur du 1% Logement et ses acteurs vont connaître un profond bouleversement, de procéder à un rapprochement entre ces deux structures.

Renforcer l'efficacité du système signifie également pour le ministère du logement améliorer l'évaluation des emplois des fonds issus de la PEEC, enrichie notamment par les études réalisées par l'ANPEEC et l'UESL et rendue plus visible par les rapports au Parlement.

\*\*\*

Ainsi, le ministère chargé du logement partage largement les conclusions tirées par la Cour sur les enjeux du 1% Logement, comme le démontrent les dispositions du projet de loi. Une fois le projet adopté, il restera pleinement mobilisé pour veiller à ce que les orientations retenues par le Gouvernement se traduisent dans les faits et conduisent à une meilleure efficacité des emplois du 1% Logement.

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention des remarques formulées par la Cour dans son insertion « Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction ». Il en ressort que, pour soutenir les progrès substantiels contenus dans le projet de loi de mobilisation pour le logement, largement inspiré par les travaux conduits dans la cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réorganisation du « 1 % logement » et la remise à plat des emplois de la PEEC doivent maintenant faire l'objet d'une mise en œuvre.*

*Je constate avec la Cour que les processus de création des nouveaux emplois de la PEEC intègrent trop peu souvent une démarche d'évaluation préalable. La réforme de la gouvernance de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), sous réserve de son vote dans la loi de mobilisation pour le logement, devrait contribuer à mieux satisfaire cette exigence, par une implication renforcée de l'Etat.*

*Vous soulevez, par ailleurs, le manque de transparence créé par « Le maquis des conventions » signées par l'UESL, dont l'absence de consolidation rend impossible l'obtention d'une vision synthétique des missions qui lui sont confiées. C'est un sujet bien connu qui sera résolu par la consolidation de ces conventions en un décret pris en application de la loi de mobilisation pour le logement, dont la rédaction est en cours entre les services de l'Etat et l'UESL.*

*Comme vous le soulignez, par ailleurs, dans votre insertion, je constate l'incohérence du maillage territorial du réseau des collecteurs du « 1 % logement » avec le mouvement de décentralisation de la politique du logement. Ce constat rend d'autant plus pressante la nécessité d'engager une réorganisation des collecteurs pour étudier l'évolution de leur patrimoine afin que ce dernier serve le mieux possible la collectivité.*

*La Cour souligne, par ailleurs, la nécessité de réaliser et d'actualiser régulièrement des projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC. Je souscris à l'intérêt d'une telle démarche, propre à concilier la préservation de l'équilibre financier des emplois de la PEEC avec la réalisation des objectifs prioritaires de la politique du logement et de la ville.*

*Enfin, je note que la Cour s'étonne de l'absence des commissaires du gouvernement du comité permanent de l'Association foncière logement (AFL). Il me semble nécessaire de rappeler que, sur le modèle d'établissements publics comme l'ANRU, il appartient au conseil d'administration – qui accueille les commissaires du gouvernement – d'exercer un contrôle des engagements pris par le comité permanent. Ce dernier est un organe de gestion « au quotidien », auquel les commissaires du gouvernement n'ont pas vocation à participer.*

*Sous cette réserve, cette insertion ne soulève, par conséquent, pas d'objection de ma part.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR  
LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT  
DE CONSTRUCTION (ANPEEC)**

*L'insertion sur « les enjeux de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction » n'appelle, de la part de l'Agence, que trois remarques de portée générale et quelques remarques ponctuelles.*

**Remarques de portée générale**

*1. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion examiné par le Parlement à l'automne 2008 apporte des réponses à nombre de préoccupations de la Cour.*

*Tel est notamment le cas pour :*

*- les nouvelles règles de gouvernance applicables au secteur du 1% Logement, et notamment à l'ANPEEC, dont le conseil d'administration ne comprendra plus de membres désignés par les organisations patronales ou syndicales, ni de représentants des collecteurs ;*

*- le nouveau rôle de l'Agence, recentré sur les fonctions de contrôle, d'études, de statistiques et d'évaluation ;*

*- l'extension du champ du contrôle de l'Agence, notamment à l'UESL et ses filiales ;*

*- la nouvelle compétence d'évaluation conférée à l'ANPEEC.*

*2. La Cour recommande « d'assurer la publication pour les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les sociétés de HLM dont ils sont actionnaires ».*

*L'Agence a clairement indiqué à la Cour et confirme ici qu'elle a dépassé - en raison notamment de l'évolution du contexte - les interrogations qu'elle avait initialement eues à ce sujet.*

*Elle a donc engagé fin 2008 la démarche en vue de l'établissement de comptes consolidés (ou combinés) par les CIL, dans des conditions adaptées aux particularités du secteur.*

*L'objectif est, sous réserve notamment de l'avis du Conseil National de la Comptabilité, une mise en application si possible à partir des comptes de l'année 2010.*

*3. La Cour recommande « d'exercer effectivement le contrôle de l'UESL et de la Foncière Logement au moyen notamment d'un rapprochement entre la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) ».*

*La collaboration entre la MIILOS et l'ANPEEC est d'ores et déjà tout à fait effective, notamment par les fréquents échanges d'information (programme de contrôle de l'année, rapports...) et par la coordination des actions lorsqu'elle est possible (lors de contrôles de CIL). Cependant, l'Agence est totalement disposée à approfondir ces relations, c'est pourquoi une démarche entre les deux organismes a été initiée en vue de faire l'inventaire des points d'amélioration et de formaliser si nécessaire les conditions de leur coopération.*

*Si le Gouvernement n'a actuellement pas retenu l'option d'un rapprochement structurel des deux entités, cette question pourrait, dans certaines hypothèses, se poser à moyen terme.*

*Deux points au moins doivent être soulignés à cet égard :*

*- d'une part, si les tâches de contrôle des deux organismes présentent évidemment nombre de points comparables, il importe également de rendre compte des spécificités tant du logement social que du « 1% Logement » (notamment les réglementations propres à chacun des secteurs ou les différences de métiers entre des maîtres d'ouvrages et des financeurs).*

*- d'autre part, le statut d'EPIC de l'Agence présente, pour l'action, des avantages significatifs, notamment quant aux possibilités de recrutement de collaborateurs ayant les compétences requises. En cas de rapprochement structurel, il paraîtrait souhaitable - pour le succès de l'action - de préserver et d'étendre cet atout.*

\*\*\*

### **Remarques ponctuelles**

#### **Point I-A-2-b) Les dysfonctionnements des conseils d'administration**

*« Quant au programme de contrôle, il doit être approuvé par les ministres chargés du logement et de l'économie mais dans les faits, ceux-ci l'approuvent sans modification ».*

*Le programme de contrôle est présenté au Comité permanent dans lequel siègent les représentants des ministères de tutelle. Au cours des débats qui ont lieu, en général lors des deux dernières réunions de l'année, ceux-ci sont amenés à faire leurs remarques. Ce n'est qu'ensuite que le projet de programme est soumis aux ministres.*

*En plus de ces discussions préalables, il a été plusieurs fois demandé à l'Agence des modifications de programme. Tel a été le cas pour les programmes de contrôles de 2003 et 2004, ainsi que pour un contrôle spécifique ajouté en cours d'année 2001 à la demande de l'Etat. En 2006, la DGUHC a demandé de différer le contrôle de l'Association Foncière Logement puis, en 2007, la DGTPE a demandé l'inscription du contrôle d'ASTRIA. Ces modifications ont été prises en compte.*

**Point I-B-1 L'insuffisante adaptation du réseau des collecteurs à l'évolution des missions**

« Quant à la compatibilité avec les règles de la concurrence des actions des collecteurs.....elle n'a toujours pas été vérifiée ».

Si aucune étude spécifique n'a été effectuée, il convient de souligner qu'en 2008, l'ANPEEC a été auditionnée par le conseil de la concurrence suite à une plainte en concurrence déloyale déposée par une société exerçant l'activité de relocation et concernant les plates-formes CIL-PASS Mobilité. Le conseil de la concurrence dans sa décision n° 08-D-11 du 19 mai 2008 constate que le plaignant « n'apporte pas d'élément suffisamment probant concernant d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles prohibées. La saisine doit, en conséquence, être rejetée. ».

A la connaissance de l'Agence c'est la seule plainte que le conseil de la concurrence ait enregistrée sur un emploi PEEC.

**Point I-B-3-a) un environnement normatif déficient**

« Dans le rapport publié en février 2006, la Cour demandait un effort d'économies de la part des collecteurs passant notamment par une rationalisation du réseau. Les collecteurs ont en effet accéléré leur restructuration. (...). La rationalisation n'est toutefois qu'apparente car dans le même temps (1998 à 2007) les participations financières des collecteurs se sont développées jusqu'à atteindre en 2006, 1,29 Md€. ».

Sans remettre en question les constatations et les chiffres présentés par la Cour, on voit mal les raisons qui conduisent à mettre en parallèle l'effort d'économies demandé et la rationalisation du réseau préconisée, d'une part, avec l'augmentation des participations financières, d'autre part. Cet accroissement est essentiellement le reflet des conséquences de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'actionnariat des SA d'HLM, ainsi que de l'augmentation de l'activité de financement auprès des personnes physiques, notamment dans le domaine de la mobilité, (à travers les sociétés du titre V) et plus récemment des PASS-FONCIER.

« De même, la Cour demandait la suppression de la notion de fonds non réglementés et leur incorporation dans les fonds réglementés, dans le but de limiter la diversification des CIL au-delà de leur objet social. »

L'activité sur fonds non réglementés ne peut être développée que dans des filiales du CIL dites du titre V, c'est-à-dire les sociétés prévues au titre V de l'annexe du décret n° 90-392 du 11 mai 1990. Celui-ci stipule notamment que « l'objet social de ces sociétés est conforme à celui défini au titre 1<sup>er</sup> ci-dessus » en d'autres termes à celui des CIL. Il n'est donc pas autorisé que la diversification des CIL sur fonds non réglementés soit non conforme à l'objet social du collecteur.



**Point II-B-1 : un équilibre financier incertain**

*Les prévisions de trésorerie affichées dans le tableau paraissent dater de fin avril 2008. Elles ne prennent donc pas en compte les importantes évolutions des emplois de la PEEC prévues à l'automne 2008 parallèlement au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION D'ÉCONOMIE SOCIALE  
POUR LE LOGEMENT (UESL)**

*Considérant le logement comme un des éléments structurants et essentiels du dialogue social, réaffirmant la vocation des entreprises à s'impliquer dans l'amélioration des conditions de logement des salariés et pour répondre aux interrogations et critiques formulées sur la gestion du 1% Logement, notamment par la Cour des Comptes, les partenaires sociaux ont décidé, en juillet 2008 et de façon unanime, d'engager une réforme en profondeur du 1% Logement.*

*Dans cette perspective et afin de marquer leur volonté commune, ils ont signé le 17 septembre 2008 le premier Protocole National Interprofessionnel – PNI – qui est désormais le socle de la refondation du 1% Logement. Prévu sur une période de 4 ans (2009 – 2012), le PNI s'articule autour de 2 axes complémentaires : la politique d'emploi des fonds du 1% Logement et la gouvernance du Mouvement.*

*Sur la politique d'emploi des fonds, les orientations fixées par le PNI ont comme ambition majeure de contribuer à la réalisation chaque année de 30 000 logements économiquement accessibles supplémentaires, en réorientant les ressources du 1 % Logement autour de 5 axes :*

- développer l'offre locative à prix accessible ;*
- accroître l'accession à la propriété des salariés ;*
- favoriser l'accès et le maintien des salariés dans leur logement ;*
- lutter contre la fracture énergétique dans l'esprit du Grenelle de l'environnement ;*
- participer à la rénovation urbaine des quartiers en difficulté.*

*Ces orientations ont toutefois été profondément impactées par la décision du Gouvernement, dans un contexte difficile pour les finances publiques, de réorienter pendant 3 ans une part importante des fonds du 1% Logement sur des emplois relevant de la politique de rénovation urbaine (ANRU et Anah) qui jusqu'alors étaient financées par le budget de l'Etat.*

*Cette situation déstabilise la structure des grandes catégories d'emploi des fonds du 1% Logement, met en situation de risque le dispositif à moyen terme et nécessitera donc des arbitrages lourds tant sur le plan de l'activité que pour l'organisation à venir du Mouvement.*

*Concernant la gouvernance du 1% Logement, les orientations du PNI sont pour l'essentiel en cohérence avec les dispositions prévues dans le projet de loi pour le logement et la lutte contre l'exclusion en cours d'examen au Parlement. Un point est toutefois encore en débat : il s'agit du cadre juridique pour les engagements réciproques entre l'Etat et les partenaires sociaux en matière d'emploi des fonds. La Cour observe à ce sujet que la présentation, prévue dans le projet de loi, des flux de la PEEC dans les documents budgétaires annuels constitue une avancée pour le débat démocratique et que la reprise de l'initiative de l'Etat dans l'orientation des emplois de fonds est une étape essentielle dans la nécessaire insertion de la PEEC dans la politique nationale du logement. S'agissant d'une participation certes obligatoire mais émanant des entreprises pour favoriser le logement de leurs salariés, les partenaires sociaux ont proposé une démarche du type de celle pratiquée pour la négociation des relations du travail, permettant la discussion sociale et laissant ensuite à l'Etat la responsabilité politique de suivre ou de ne pas suivre l'accord passé entre les partenaires sociaux. Cette démarche permettrait à ceux-ci d'être partie prenante et force de propositions dans les choix opérés, ce qui est d'autant plus légitime qu'ils auront à en assumer la mise en œuvre tout en garantissant les grands équilibres financiers du dispositif.*

*Pour ne pas retarder la mise en application du PNI et sans attendre le vote de la loi, le Conseil d'administration de l'UESL a décidé le 23 octobre 2008 de créer un comité de réforme. Ce comité a travaillé sur les thèmes suivants, qui se recoupent très largement avec les préoccupations exprimées par la Cour : l'équilibre financier à moyen terme, la revue des organismes nationaux, la restructuration du réseau des CIL, les méthodes de gestion et la politique de communication. Une restitution des travaux a été examinée le 17 décembre et doit faire l'objet d'une première série de décisions du Conseil lors d'une réunion prévu à cet effet le 21 janvier 2009.*

*A cet égard, dans les conclusions de son rapport, la Cour formule des recommandations qu'elle considère comme nécessaires, portant sur la restructuration des collecteurs et la Foncière Logement. Dans la perspective des travaux engagés, ces recommandations appellent les premiers éléments de réponse suivants :*

#### **Concernant la restructuration des collecteurs**

*. Engager un schéma directeur de regroupement des collecteurs, vraisemblablement sur une base régionale, afin de prendre en compte la décentralisation de la politique du logement, et mettre en place les conditions de leur insertion dans les politiques locales du logement.*

*Il est rappelé que l'objectif de poursuite de la réduction du nombre de collecteurs est clairement indiqué dans le PNI. Sur la base du travail mené au sein du comité de réforme, l'option qui a été retenue consisterait à inciter les CIL à des regroupements permettant de fédérer des organismes sur un projet entrepreneurial défini à partir d'indicateurs socio-économiques pertinents. Ces indicateurs seraient précisés dans un cahier des charges validé par le Conseil du 21 janvier, à partir duquel les CIL auraient à faire des propositions de regroupement dans un délai déterminé. L'articulation entre les politiques locales de l'habitat et l'offre de service aux entreprises et à leurs salariés devrait être au cœur de cette démarche.*

*. Disposer au niveau de l'UESL d'un tableau de bord permettant avec un petit nombre d'indicateurs, de suivre la productivité et la performance des collecteurs.*

*Cette question a été abordée dans le cadre du comité de réforme. Le Conseil du 21 janvier devrait entériner le principe de la mise en place d'un dispositif de « déclaration individuelle de situation » permettant le suivi de bilans d'activité et la détermination de ratios d'efficacité*

*. Assurer la publication par les groupes de CIL de comptes consolidés ou à tout le moins combinés, afin de rendre compte des flux financiers entre les collecteurs et les filiales HLM dont ils sont actionnaires.*

*Ce chantier est en cours sous l'égide de l'ANPEEC. L'UESL y est associée ainsi que des représentants de CIL.*

*. S'assurer que les collecteurs agissent en conformité avec les règles de la concurrence lorsqu'ils interviennent dans le secteur marchand.*

*Ce point fait l'objet d'une préoccupation partagée des partenaires sociaux, reprise dans le PNI. Une réflexion sera lancée dès que les actions prioritaires de la réforme seront suffisamment avancées.*

*. Réaliser et actualiser régulièrement les projections financières sur les ressources et les emplois de la PEEC.*

*Dans le contexte rappelé précédemment, il s'agit d'une préoccupation essentielle pour les partenaires sociaux. Au-delà du travail mené au sein du comité de réforme, il sera régulièrement procédé à l'actualisation des projections financières afin de permettre au Conseil de veiller au respect de la stricte exigence d'équilibre emplois-ressources à court et moyen terme.*

*. Evaluer régulièrement l'efficacité sociale comparée des différents emplois de la PEEC.*

*Au titre des mesures destinées à améliorer l'efficience et l'efficacité des emplois du 1% Logement, il sera proposé au Conseil du 21 janvier d'engager une démarche de mise en place d'un cadre commun d'évaluation des emplois qui reposera sur des enquêtes de satisfaction auprès de entreprises et des salariés ainsi que sur des études d'impact socio-*

*économiques plus générales intégrant une dimension relative à l'efficacité sociale.*

*. Engager une réflexion sur le sort des actifs des CIL.*

*Une réflexion sur le sort des actifs des CIL implique en amont une réflexion plus large sur le financement du logement social et la place du 1% Logement dans ce cadre. Cette réflexion, abordée au sein du comité de réforme, sera proposée au Conseil du 21 janvier.*

#### **Concernant la Foncière logement**

*. Faire expertiser les programmes immobiliers engagés et revoir les conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs (c'est-à-dire au regard des autres utilisations possibles des fonds versés par l'UESL).*

*Le réexamen des conditions d'intervention en fonction de l'utilité marginale des emplois alternatifs par l'UESL, et notamment quant à la forme du financement sur fonds du 1% logement, va être mené dans la continuité des premières réflexions réalisées au sein du comité de réforme et des orientations qui seront arrêtées par le Conseil du 21 janvier.*

*Par ailleurs, une réflexion est en cours sur l'allongement des durées de détention des logements à 25 ans (contre 15 ans actuellement). L'articulation avec les régimes AGIRC et ARRCO devra être revue en fonction des conclusions de cette réflexion.*

*. Revoir l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt.*

*Cette question doit être examinée dans le cadre plus large de la revue d'ensemble engagée sur les structures nationales existantes en vue de les simplifier et d'en permettre une meilleure maîtrise. Le Conseil du 21 janvier donnera sur ce point de premières orientations.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE  
L'ASSOCIATION FONCIÈRE LOGEMENT**

*L'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur « Les enjeux de la participation des employeurs à l'effort de construction » appelle de la part de l'association Foncière Logement les observations suivantes.*

*L'association s'étonne que la Cour des comptes ait choisi des titres à la tonalité très négative, propres à retenir l'attention d'un lecteur pressé ou non averti, alors même que le contenu des passages correspondants ne relève parfois aucune irrégularité et que les recommandations finales ne suggèrent aucune piste d'amélioration crédible.*

*Concernant la confusion des responsabilités, Foncière Logement tient à rappeler que son fonctionnement est paritaire, ce qui se traduit par le fait que toutes les décisions sont prises à l'unanimité au sein du comité permanent.*

*Il n'appartient pas à l'association Foncière Logement de porter une appréciation sur la façon dont les commissaires du gouvernement qui représentent l'État au sein de son conseil d'administration ont exercé leurs fonctions. Elle ne peut toutefois pas laisser dire (I-A-2-b) qu'ils auraient couvert des irrégularités, alors que les exemples cités constituent des accusations sans fondement. D'une part, l'association Foncière Logement a eu l'occasion de démontrer, en réponse aux premières observations de la Cour, que les rémunérations versées au dirigeants sont conformes aux règles figurant au code général des impôts, qu'elles sont proportionnées aux responsabilités des trois dirigeants rémunérés, qu'elles ont été fixées, non « par les dirigeants eux-mêmes » mais par les organes compétents (détermination par le comité des rémunérations et approbation par le conseil d'administration) et enfin que le principe de transparence a été respecté puisque les montants versés figurent chaque année dans le rapport d'activité soumis à l'assemblée générale de l'Association. D'autre part, comme Foncière Logement l'a également démontré, la « sélection des prestataires extérieurs » a été effectuée dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par l'ordonnance du 6 juin 2005 et du décret du 30 décembre 2005 pris pour son application.*

*L'association Foncière Logement ne partage pas l'appréciation de la Cour (I-A-2-c) selon laquelle le choix de l'externalisation comporterait « le risque d'une dilution des responsabilités et d'une absence de contrôle du dispositif ». Elle estime avoir démontré que ce choix fondamental permet de concilier l'efficacité d'une gestion au plus près du terrain par des professionnels qualifiés et les garanties résultant d'une concentration du pouvoir de décision et de contrôle.*

*L'association Foncière Logement récuse enfin l'appréciation portée par la Cour (II-A-2) selon laquelle le bilan de ses actions serait « à ce jour médiocre », même si elle apprécie l'ouverture que comporte cette expression.*

*Une appréciation aussi sévère découle selon elle d'une erreur d'analyse. Contrairement aux organismes HLM auxquels la Cour persiste à la comparer, l'action de Foncière Logement ne peut pas se mesurer à un nombre de logements construits, alors qu'elle n'en construit aucun. L'Association est chargée par la loi d'une double mission consistant à faire réaliser des programmes de logements sociaux contribuant à la mixité des villes et des quartiers et à contribuer par transfert d'actifs au financement des régimes de retraites complémentaires.*

*De ce point de vue, son bilan est déjà éloquent : au 31 décembre 2007, elle avait pris livraison de 8 189 logements et engagé des programmes pour 20 856 logements. A la même date, une évaluation des 4 599 logements relevant des programmes lancés en 2003 et 2004, pour un investissement de 730 millions d'euros, s'établissait à 1,24 milliard d'euros.*

*Chacun des programmes engagés répond aux strictes exigences fixées par l'Association : choix de la localisation, accord des collectivités locales, mixité sociale, qualité environnementale, souci de valorisation patrimoniale.*

*Le choix de la qualité est dicté d'abord par l'impératif de mixité sociale au sein de chaque immeuble ainsi que dans les zones de renouvellement urbain, ensuite par les exigences des élus locaux et le souci d'intégration architecturale dans le paysage urbain, enfin par la nécessité de construire des immeubles dont la valeur se maintienne sur longue période sans entreprendre de coûteux travaux d'entretien.*

*Il est paradoxal que l'insertion au rapport public reproche à Foncière Logement de vouloir transmettre aux caisses de retraite complémentaire des immeubles sans passif, alors que personne mieux que les magistrats de la Cour des comptes ne connaît le défi que représente, à horizon de vingt ans, le financement des retraites. Il serait inconscient de demander à l'AGIRC-ARRCO de financer, outre les retraites complémentaires des cadres et salariés du secteur privé, le service de la dette qui aurait été contractée par Foncière Logement pour financer les immeubles transmis.*

*Enfin les recommandations de la Cour des comptes laissent perplexe :*

- *la Cour demande à Foncière Logement de faire expertiser les programmes immobiliers engagés alors que les expertises sont déjà réalisées ;*
- *la Cour demande à Foncière Logement de revoir « l'organisation et les relations avec les sous-traitants dans le strict respect des règles de la concurrence et en vue d'éviter tout conflit d'intérêt » alors que l'association n'a passé aucun contrat sans respecter les règles de publicité et de mise en concurrence.*

*Pour conclure, Foncière Logement juge utile de rappeler que le 1% n'est pas un impôt dont l'Etat aurait la disposition, mais un investissement des entreprises en faveur du logement de leurs salariés, et que les partenaires sociaux ne peuvent pas renoncer à orienter l'utilisation de ces fonds.*

---

# Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés

---

## **PRESENTATION**

---

*Issue dans ses fondements de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971, la formation professionnelle continue des salariés s'est dès l'origine organisée selon une double logique : l'insertion dans l'emploi d'une part, la mobilité sociale et professionnelle d'autre part. A cette double préoccupation a correspondu la création de deux dispositifs distincts dans leur philosophie comme dans leur mise en œuvre.*

*La formation des actifs occupés s'inscrit à titre principal dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, de la seule responsabilité de l'employeur dans son élaboration et sa réalisation. Mais tout salarié engagé dans la vie professionnelle depuis une certaine durée a droit également, à sa seule initiative et à titre individuel, à bénéficier d'une autorisation d'absence, le congé individuel de formation (CIF), pour lui permettre de suivre une formation à finalité de développement personnel ou de reconversion professionnelle.*

*La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, qui a retranscrit dans le code du travail les conclusions de l'accord national interprofessionnel signé par l'ensemble des partenaires sociaux le 5 décembre 2003, a par ailleurs créé au bénéfice des salariés une troisième voie d'accès à la formation : le droit individuel à la formation (DIF). Ce nouveau droit est également mobilisable par chaque salarié selon des modalités très originales.*

*Dans le prolongement de ses récents travaux consacrés à la formation professionnelle<sup>222</sup>, la Cour a ainsi examiné la place de ces deux dispositifs de formation à l'initiative des salariés que constituent le DIF d'une part<sup>223</sup>, et le CIF d'autre part, cherché à apprécier leurs résultats, et analysé leur mode de financement. Elle a dans ce cadre procédé au contrôle de différents organismes qui interviennent dans la gestion du CIF : le Fonds de gestion du congé individuel de formation pour l'Ile-de-France (FONGECIF-IDF), qui constitue la plus importante institution à cet égard, l'Association de gestion du congé individuel de formation des industries électriques et gazières (AGECIF-IEG), spécifique aux salariés de ce secteur, et le Fonds unique de péréquation (FUP), notamment chargé d'une fonction de mutualisation financière.*

*La Cour, à l'issue de ces enquêtes, constate que ces dispositifs n'apportent qu'une contribution très incomplète à la correction des inégalités d'accès à la formation professionnelle continue et à la sécurisation des parcours professionnels en raison notamment de leur absence de complémentarité, d'un faible nombre de bénéficiaires, et de leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles. Pour autant, sur un plan financier, ils se révèlent, et tout particulièrement le DIF, particulièrement lourds d'enjeux, faisant peser des risques considérables sur le financement du système de formation professionnelle.*

## **I - Des dispositifs sans articulation en dépit d'une inspiration commune**

### **A - Une même logique de droit individuel généralisé mobilisable selon des modalités contrastées**

Centrés sur la personne plus que rattachés à l'entreprise, le CIF et le DIF relèvent d'une même inspiration: celle de l'ouverture aux salariés de droits individuels à la formation, mobilisables à leur initiative et opposables, selon une mesure variable, à l'employeur, comme le fait apparaître le tableau ci-après.

---

222) Rapport public annuel 2007 (pp. 249 à 284) : « la collecte de la contribution des entreprises à la formation professionnelle » ; rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008)

223) L'enquête sur le droit individuel à formation a été réalisée en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique sur les lois de financement. Elle a donné lieu à une audition le 24 juin 2008 par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces débats et les travaux de la commission ont été publiés en octobre 2008 sous forme d'un rapport d'information n° 1129, qui reprend la communication de la Cour.



Tableau n°1 : Conditions de mise en œuvre du CIF et du DIF

	<b>DIF-CDI</b>	<b>DIF-CDD</b>	<b>CIF-CDI</b>	<b>CIF-CDD</b>
<b>CONDITION D'ANCIENNETE</b>	- Minimale d'un an	- Quatre mois, consécutifs ou non, en CDD au cours des douze derniers mois	- Minimale de deux ans dont une année au service de l'employeur (36 mois pour les entreprises de – de 10 salariés)	-24 mois, consécutifs ou non d'activité salariée au cours des 5 dernières années, dont au moins 4 mois, consécutifs ou non, sous CDD au cours des 12 derniers mois.
<b>INITIATIVE</b>	Initiative du salarié et accord de l'employeur	Initiative du salarié et accord de l'employeur	Initiative du salarié	Initiative du salarié
<b>CALCUL DES DROITS</b>	Vingt heures chaque année cumulables sur six ans, dans la limite de cent vingt heures	Au prorata de la durée du (des) contrat(s)	En fonction de la formation demandée (plafond d'heures - 1200h - et de durée- un an)	En fonction de la formation demandée (plafond d'heures – 1200h et de durée- un an)
<b>MODALITES DE FORMATION POSSIBLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Actions de promotion</li> <li>-Actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances</li> <li>-Actions de qualification</li> <li>-Actions dans le cadre des accords de branche</li> <li>- formation hors temps de travail ou sur le temps de travail</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Accéder « à un niveau supérieur de qualification, changer d'activité ou de profession et s'ouvrir plus largement à la culture et à la vie sociale ».</li> <li>-formation hors temps de travail</li> </ul>	
<b>PRISE EN CHARGE</b>	Employeur et OPCA	OPACIF	OPACIF	OPACIF

Source : Cour des Comptes

### **1 - Le CIF : un droit très largement ouvert, mobilisable sans concertation avec l'employeur pour des formations longues**

Le CIF a été conçu d'emblée comme un droit inconditionnel aux modalités d'accès très larges : tout salarié peut en bénéficier quels que soient l'effectif de son entreprise et la nature de son contrat de travail, à durée indéterminée (CIF-CDI) comme à durée déterminée (CIF-CDD), sous la seule réserve d'une condition d'ancienneté très peu contraignante<sup>224</sup>. L'initiative de la demande est de l'entière liberté du salarié qui n'a nulle obligation d'en saisir au préalable son employeur ni sur le principe, ni sur le contenu, ni sur la durée. L'employeur est en revanche tenu d'accorder l'autorisation d'absence nécessaire à la formation et ne peut que la reporter pour une période limitée s'il estime que ce départ est préjudiciable à la bonne marche de l'entreprise ou si plusieurs salariés sont simultanément absents. Pendant le congé de formation, le contrat de travail est maintenu avec obligation de réintégration dans l'emploi occupé antérieurement, quelle que soit la longueur de la formation suivie.

Le CIF autorise en effet la prise en charge de formations lourdes, dans la double limite, sauf dérogation, de 1200 heures et d'une année d'absence.

Une contribution dédiée, acquittée par les seules entreprises de plus de dix salariés<sup>225</sup> et mutualisée au sein d'organismes paritaires collecteurs particuliers (OPACIF), permet la prise en charge de la rémunération du salarié et du coût de la formation, ainsi que, selon des règles qui varient, des frais éventuels de transport et d'hébergement. L'exercice du droit est ainsi garanti par un financement mutualisé et sécurisé.

Au sein du système de formation professionnelle continue, le CIF apparaît dans ces conditions comme un dispositif autonome et aux caractéristiques très spécifiques.

---

224) Pour le CIF-CDI, deux ans en tant que salarié, dont un dans l'entreprise dont on relève lors de la demande

225) A hauteur de 0,2% de la masse salariale pour le CIF-CDI, et de 1% pour le CIF-CDD

## **2 - Le DIF : un droit capitalisable qui ne peut s'exercer qu'avec l'accord de l'employeur pour des formations courtes**

Le DIF s'inscrit dans la même logique de droit personnel et généralisé à la formation que le CIF, mais dans une relation différente à l'employeur. Comme le CIF, il est ouvert à tout salarié, indépendamment de la nature de son contrat de travail et de l'effectif de l'entreprise<sup>226</sup>. Comme lui, il n'exige que très peu d'ancienneté pour en bénéficier<sup>227</sup>.

Mais alors que le droit au CIF est aussitôt intégralement accessible, le DIF se caractérise par son caractère capitalisable, très novateur : il permet en effet à chaque salarié d'acquérir un crédit annuel de 20 heures de formation et de le capitaliser dans la limite de 6 ans et de 120 heures.

Le DIF donne ainsi accès à des formations courtes, contrairement au CIF. Celles-ci peuvent se réaliser pendant le temps de travail, avec maintien de la rémunération, ou hors temps de travail, avec alors le versement par l'entreprise d'une allocation de formation<sup>228</sup>. La Cour a toutefois constaté que la quasi-totalité des formations liées à l'exercice du DIF se déroulaient pendant le temps de travail, d'un commun accord entre le salarié et l'employeur.

Mobilisable en effet à la seule initiative du salarié, le DIF suppose toutefois pour sa mise en œuvre effective un accord du chef d'entreprise sur le choix de la formation, selon un processus de co-investissement, sans que les textes ne précisent les motifs de refus qui peuvent être opposés à la demande du salarié de l'exercer. Il se distingue fortement en cela du CIF, à l'entière discrétion du salarié qui n'a nulle obligation de solliciter une autorisation préalable de son employeur. Contrairement également au CIF, le DIF ne dispose d'aucun financement spécifique : sa prise en charge est assurée soit par l'organisme collecteur de la contribution générale de l'entreprise à la formation professionnelle (OPCA) dès lors que la formation retenue correspond aux priorités définies par un accord de branche, soit directement par l'entreprise dans les autres cas.

Le DIF constitue ainsi un dispositif profondément original. Son caractère capitalisable qui ne fait pas obstacle à son objectif de faciliter l'accès à des formations courtes, sa mobilisation par le salarié mais avec la nécessité d'un accord de l'entreprise qui inscrit la formation comme un enjeu partagé entre l'employeur et le salarié, la souplesse de ses modalités

---

226) Différents textes spécifiques ont également ouvert le DIF aux agents des fonctions publiques de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux.

227) Pour le DIF-CDI, un an dans l'entreprise.

228) 50% du salaire net.

de mise en œuvre, sur le temps de travail ou en dehors de celui-ci, sont autant de novations qui s'inscrivent en fort contraste avec le CIF.

## **B - Des objectifs similaires de correction des inégalités de formation poursuivis selon des voies différentes**

Ouverts très largement et de manière indiscriminée à la quasi totalité des actifs occupés, sans ciblage de principe par les textes qui les instituent sur des publics prioritaires, DIF comme CIF poursuivent non sans paradoxe le même objectif de remédier aux inégalités considérables qui caractérisent le système de formation professionnelle. De fait, les sorties de la formation professionnelle initiale sans qualification demeurent importantes, sans que la formation continue, qui bénéficie préférentiellement aux salariés les plus diplômés et à ceux des grandes entreprises, soit en mesure d'apporter aux personnes pas ou peu formées, notamment dans les TPE/PME<sup>229</sup>, une amélioration de leur qualification indispensable pour faire face aux mutations économiques.

Les dispositifs individualisés de formation reposent sur la conviction qu'en faisant du salarié un acteur de sa formation par la mobilisation de droits propres, il pourra être porté remède à ces inégalités par une demande accrue de formation chez ceux que l'échec d'une formation initiale a souvent durablement détournés de tout intérêt à cet égard. Mais ils portent cette même ambition selon des voies différentes.

Le CIF se situe ainsi explicitement dans une dynamique de « deuxième chance », avec pour finalité revendiquée de permettre à des salariés pas ou peu qualifiés l'acquisition en cours de carrière d'une nouvelle qualification dans le cadre le plus souvent de la préparation d'une réorientation professionnelle. Il privilégie de ce fait la prise en charge de formations lourdes (754 heures en moyenne pour le CIF-CDI en 2007), débouchant dans l'immense majorité des cas sur une qualification reconnue par un titre ou un diplôme.

Axé sur des formations de courte durée ciblées préférentiellement sur l'entretien, le perfectionnement, ou le développement des compétences, le DIF s'inscrit pour sa part dans une logique de prévention des difficultés d'adaptation des salariés les plus fragiles aux changements des métiers et de sécurisation des parcours professionnels, dans une dynamique de formation tout au long de la vie. La Cour a de fait constaté qu'il favorisait à cet égard l'émergence de nouvelles modalités de gestion des ressources humaines au sein de l'entreprise : l'entretien professionnel obligatoire

---

229) Cf. rapport public thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie » pp.17 à 20 et 35 sqq.

depuis 2004 devient souvent le moment d'un dialogue sur la formation dans une problématique partagée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le DIF a également contribué à nourrir le dialogue social dans l'entreprise en faisant de la formation une thématique de négociation avec les partenaires sociaux pour définir ses modalités de mise en œuvre. Au sein des branches également, la mise en place du DIF a fortement contribué au renouveau de la négociation sur la formation professionnelle : elle a constitué le troisième thème le plus important des négociations pour l'application de la loi du 4 mai 2004, le quart des 855 accords ou avenants conclus ayant précisé actions et publics prioritaires. Ce dynamisme de négociation installe ainsi de façon novatrice la formation professionnelle comme un élément central du dialogue social, selon une approche qui rejoint à certains égards celle constatée en Allemagne<sup>230</sup> où la formation professionnelle est au cœur du dialogue entre les partenaires sociaux.

### **C - Une complète absence d'articulation**

Bien que partageant une même finalité, le CIF et le DIF n'échappent pas à la difficulté récurrente du système de formation professionnelle du cloisonnement des dispositifs. Ils demeurent en effet juxtaposés : l'absence d'harmonisation des conditions d'ancienneté pour l'ouverture de droits, pourtant proches, est à cet égard révélatrice.

De fait, le seul lien établi par les textes entre CIF et DIF apparaît privé de toute réelle portée. La possibilité pour le salarié qui a connu deux refus successifs de DIF de la part de son employeur de déposer une demande de CIF auprès de l'organisme collecteur auquel contribue son entreprise ne constitue nullement un droit d'accès prioritaire à ce dernier. L'OPACIF chargé d'instruire cette demande la traitera en fonction des critères d'acceptation qu'il s'est fixés et au regard des financements par nature limités dont il dispose : le salarié n'est aucunement assuré dans ces conditions que satisfaction, même partielle, sera donnée à sa demande. Certes, compte tenu de la mise en place effective encore très récente du DIF, cette difficulté n'est pas encore sensible, mais elle va devenir plus aigüe au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif.

L'absence de chaînage entre ces dispositifs est d'autant plus singulière que par ailleurs chacun d'entre eux développe des logiques de complémentarité avec d'autres actions. Le CIF peut prendre ainsi en charge les dépenses liées aux congés de bilans de compétences et de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Le DIF pour sa part

---

230) Cf. rapport thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », annexe 1 « étude du système de formation professionnelle en Allemagne », pp.129 sqq.

s'articule parfois également avec la VAE, mais se situe essentiellement dans une relation étroite avec le plan de formation de l'entreprise avec lequel les frontières sont incertaines. La Cour a constaté à cet égard que ce flou permettait le développement dans certaines entreprises d'une stratégie de substitution d'actions financées sur le DIF à celles traditionnellement du ressort du plan.

Le cloisonnement entre CIF et DIF apparaît particulièrement dommageable au regard en particulier de l'ambition de sécurisation des parcours professionnels des actifs occupés qui leur est conjointement assignée. Aucune possibilité n'existe notamment pour un salarié sollicitant un CIF de mobiliser à titre complémentaire son DIF capitalisé pour faciliter la prise en charge de la formation sollicitée. Même si un DIF de 120 heures ne représente en termes d'heures de formation qu'une contribution de l'ordre de 16% à un CIF de durée moyenne, cet apport ne traduirait pas seulement une mutualisation éminemment souhaitable, mais permettrait concrètement de mieux satisfaire une demande de CIF en augmentation et qui se heurte souvent à des insuffisances de réponse.

## **II - Des résultats très imparfaits**

### **A - Un faible nombre de bénéficiaires**

Alors même que ces dispositifs sont ouverts à la quasi-totalité des salariés, ils ne bénéficient dans les faits qu'à très peu d'entre eux.

Le CIF, malgré son ancienneté, reste fort mal connu et peu utilisé. Les demandes restent à un niveau extrêmement modeste : en 2007, 68 482 demandes de CIF-CDI et 10 359 demandes de CIF-CDD auraient été effectuées<sup>231</sup>, sans que ces données puissent être assurées d'une totale fiabilité faute d'une méthodologie commune. Le nombre des bénéficiaires a certes augmenté dans la période récente, mais demeure très faible : pour les salariés en CDI, 38 406 dossiers ont été acceptés en 2007 contre 20 589 en 1997, et 7 941 contre 6 314 pour ceux en CDD, soit des taux d'acceptation de respectivement 68% et 89%. Cependant, le nombre total de bénéficiaires, 46 347, demeure marginal. Même à considérer que le bénéfice du CIF ne peut être accordé qu'une seule fois dans une carrière professionnelle de 40 ans, le dispositif ne concerne chaque année qu'une population très réduite : selon le FONGECIF-IDF, sur les 3 200 000 salariés potentiellement éligibles en Ile-de-France, le flux annuel des bénéficiaires devrait ainsi s'élever à 80 000 personnes. Mais de 8 000 à

---

231) Source : annexe au PLF 2009 sur la formation professionnelle

9 000 CIF seulement sont financés chaque année, soit un taux d'accès effectif qui n'est que d'environ 10%.

En contraste, malgré des données qui n'apparaissent ni exhaustives ni fiables et comportent des marges d'imprécision importantes, la montée en charge du DIF apparaît dynamique, avec 28 735 bénéficiaires en 2005, 166 000 en 2006, plus de 303 000 en 2007, et une prévision de 500 000 en 2008. Ces chiffres, qui témoignent d'un début positif d'appropriation du dispositif par les salariés et les entreprises, sont toutefois à rapporter à une population éligible de l'ordre de 12 millions de salariés et définissent un taux d'accès encore extrêmement modeste.

## **B - Une contribution très limitée à la réduction des inégalités de formation**

Le nombre très réduit de bénéficiaires du CIF et du DIF suffit à expliquer par lui-même que ces dispositifs ne puissent être en mesure de corriger fondamentalement des inégalités d'accès à la formation très fortement marquées. Mais au-delà de cette dimension quantitative, leur contribution à cet objectif demeure incomplète du fait même de leurs caractéristiques propres.

Se voulant l'instrument par excellence de la « deuxième chance », le CIF s'est orienté très prioritairement vers la prise en charge de formations lourdes à caractère qualifiant, qui préparent effectivement à une évolution ou à une reconversion professionnelle : 67,7% des formations suivies conduisent à l'obtention d'un diplôme d'Etat ou à un titre ou diplôme homologué, et 4% à une qualification reconnue par les branches professionnelles. Les cursus suivis sont de ce fait en règle générale particulièrement longs (26% dépassent 1200 heures pour une moyenne de 754 heures pour un CIF-CDI) et par là même particulièrement onéreux : le coût moyen du CIF-CDI atteignait 21 028 euros en 2007 et celui du CIF-CDD 21 464 euros. Les formations à caractère de développement personnel sont corrélativement peu importantes.

Pour autant, l'inégale sélectivité du traitement des demandes fait obstacle à ce que le CIF remplisse de façon pleinement satisfaisante le rôle qui lui est assigné.

Chaque OPACIF fixe en effet librement, et de manière inégalement transparente, ses priorités en termes de profil des bénéficiaires et au regard des moyens financiers dont il dispose. Il en résulte une considérable hétérogénéité dans la prise en compte des demandes et les niveaux des financements accordés, faute qu'ait été

défini un coût moyen et qu'ait été harmonisé le reste à charge souvent laissé au salarié. Le FONGECIF-IDF a été ainsi en mesure d'accorder aux salariés en CDI un CIF d'une durée moyenne de 992 heures en 2006, supérieure de 22% à la moyenne nationale pour un coût moyen de 26 000 euros, qui dépasse très sensiblement également les 21 000 euros constatés sur le plan national. L'AGECIF-IEG est plus généreuse encore, puisque les financements dont elle dispose la mettent en mesure de pouvoir ne refuser aucune demande, quelle que soit la nature de la formation envisagée, tout en acceptant de financer des cursus pluriannuels exceptionnellement longs, bien que le code du travail fixe une durée en principe maximale, sauf accord particulier, d'une année ou de 1200 heures de formation : en 2006, elle a ainsi entre autres pris en charge une formation aux arts plastiques de 4431 heures, près de six fois supérieure à la durée moyenne constatée sur le plan national, pour un montant de 218 513 euros, dix fois plus élevé que la prise en charge moyenne.

#### **L'AGECIF-IEG**

L'association de gestion du congé individuel de formation des industries électriques et gazières assure spécifiquement, grâce à un agrément dérogatoire, la collecte des contributions dédiées au CIF des entreprises de ce secteur, principalement EDF et GDF. Le montant de sa collecte, de 12,24 M€ en 2007, inférieur au seuil d'agrément de droit commun, mais sensiblement analogue à celui de l'AGECIF-SNCF (10,73 M€) la situe au 30<sup>ème</sup> rang des OPACIF. Au-delà de son rôle de collecteur, elle gère directement les demandes de CIF des salariés et décide de leur prise en charge.

Cet organisme qui genérise fonctionne en très étroite liaison avec les grandes entreprises du secteur électrique et gazier, dont les représentants constituent, aux côtés des administrateurs désignés par les organisations syndicales, la moitié de son conseil d'administration et dont sont issus par mise à disposition les agents qui assurent son fonctionnement. Un fonctionnement largement autarcique et la faible taille de l'association sont à l'origine de nombreuses faiblesses de gestion.

L'AGECIF-IEG se singularise par l'extrême générosité de ses décisions : la durée moyenne des CIF accordés a atteint en 2007 1293 heures, contre 665 heures à la SNCF et 754 heures au plan national ; le coût moyen des formations suivies s'élevait à 41 531 €, contre 17 827 € à la SNCF, et 21 028 € en moyenne nationale. De fait ses pratiques aboutissent à ce que la quasi-totalité des demandes finissent par recevoir satisfaction : les priorités d'accès affichées en termes de niveau de qualification sont très peu sélectives et la nature des formations envisagées ne constitue en rien un critère d'acceptation ou de refus.



Les formations prises en charge, très hétérogènes, témoignent de ces critères d'attribution peu rigoureux. Ont été ainsi financés les cursus les plus divers : techniques graphiques et communication visuelle pour 103 653 € et 1996 heures, bureautique pour 61 093 € et 1218 heures, professeur de yoga pour 16 353 € et 128 heures, licence de pilote d'avion privé pour 9353 € et 130 heures, ou encore formations de professeur de danse pour couple, de moniteur de croisière, ou d'accompagnateur de tourisme équestre...

Ces formations ne bénéficient dans les faits qu'aux agents statutaires : un seul salarié en contrat à durée déterminée a bénéficié d'un CIF en 2006.

L'hétérogénéité des OPACIF fait ainsi obstacle à ce que le ciblage prioritaire du CIF, souvent revendiqué par les responsables de ces organismes, sur des publics particulièrement fragiles - salariés sans aucune qualification initiale, seniors -, soit toujours confirmé dans les faits. D'une manière générale, les salariés sans aucune qualification mobilisent très peu le CIF. Mais comme le fait apparaître le tableau suivant, celui-ci bénéficie en revanche principalement aux employés et ouvriers, en général titulaires d'un niveau V ou IV. Toutefois, le nombre des bénéficiaires appartenant à ces catégories est trop modeste pour infléchir significativement la caractéristique d'un accès globalement limité de ces salariés à la formation.

**Tableau n°2 : Taux d'accès au CIF des salariés en CDI par CSP en 2006 comparé à leur représentation dans la population active**

Catégories Socio Professionnelles	Part dans la population active	Taux d'accès au CIF
Cadres	13 %	8 %
Techniciens	20 %	14 %
Employés	29 %	49 %
Ouvriers	38 %	29 %

Source : Cour des comptes, d'après étude qualitative CIF FUP synthèse 2006

Un même constat peut être fait en ce qui concerne le taux de pénétration du CIF dans les PME/TPE : 23% des CIF bénéficient à des salariés d'entreprises de moins de 20 salariés, et 16% sont attribués à des salariés d'entreprises de moins de 10 salariés qui sont exemptés de toute contribution financière. Mais là aussi le nombre des bénéficiaires appartenant à ce type d'entreprises - de l'ordre au total en 2006 de 7000 salariés seulement - reste beaucoup trop limité pour remédier aux inégalités d'accès à la formation de cette population.

Les bénéficiaires de CIF de plus de 45 ans ne sont pour leur part que 14% en moyenne nationale. Le CIF est de fait majoritairement mobilisé par les 25 à 44 ans : 81% des bénéficiaires appartiennent à cette tranche d'âge alors qu'ils ne constituent que 53% de la population éligible.

Le dispositif du CIF ne parvient pas dans ces conditions à réduire notablement les disparités d'accès à la formation et par là même ne contribue qu'imparfaitement à la sécurisation des parcours professionnels. Une enquête réalisée à la demande du FONGECIF-IDF sur le devenir des bénéficiaires du CIF deux ans après leur formation<sup>232</sup> met à cet égard en lumière que si 38% des sondés avaient changé de profession ou de poste après leur CIF et si 31% d'entre eux avaient connu une augmentation de rémunération, une part non négligeable de 16% demeurait sans emploi.

Les premières données sur les bénéficiaires du DIF sont encore très fragmentaires faute qu'un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation ait été mis en place à la création de ce nouveau droit. Sous ces réserves, elles font apparaître que les salariés qui ont déjà mobilisé leur DIF ne se distinguent guère pour l'essentiel des habituels bénéficiaires de la formation continue. Les secteurs où le taux d'accès à la formation est parmi les plus élevés sont généralement ceux où le taux d'accès au DIF est le plus important: banque, automobile, chimie...<sup>233</sup>. Comme le montre le tableau ci-après, le DIF a aussi bénéficié en priorité aux salariés des grandes entreprises : même s'il commence à se diffuser dans les PME, les salariés des petites entreprises étaient en 2007, en proportion, cinq fois moins nombreux à avoir utilisé leur DIF que ceux des très grandes.

**Tableau n° 3 : Répartition des salariés des entreprises de plus de 10 salariés bénéficiaires de DIF en fonction de la taille des entreprises (2007)**

	10 – 19 salariés	20 – 49 salariés	50 – 249 salariés	250 – 499 salariés	500 – 1999 salariés	2000 salariés et plus	Total
% de salariés bénéficiant d'un DIF	1,6	2,1	3,2	3,6	5,9	8,2	4,7
% des entreprises concernées	6,9	14,1	33,1	61,2	80,4	87,8	18,7

Source: annexe au PLF 2009

232) Enquête CSA, septembre 2006

233) Source : Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), Bref n° 255, août 2008

De même, selon différentes enquêtes réalisées notamment par des collecteurs, le DIF serait surtout mobilisé par des salariés de 35 à 44 ans, les plus âgés n'y ayant que faiblement recours alors même qu'ils sont les plus menacés par l'évolution des métiers et les plus concernés par le besoin de maintenir et d'approfondir leurs compétences. Il serait également très faiblement utilisé par les ouvriers non qualifiés, mais aurait bénéficié à hauteur de 23% à des cadres : de fait dans les petites entreprises, les ouvriers accèdent 4 fois moins souvent au DIF que les cadres et 2,1 fois moins souvent dans les très grandes<sup>234</sup>.

Pour autant, se distinguant davantage en cela de la plupart des autres dispositifs de formation, mais se rapprochant du CIF, le DIF aurait été exercé majoritairement par des ouvriers qualifiés et des employés. Par ailleurs, la moitié de ses utilisateurs seraient des femmes. Il semblerait enfin que le recours au DIF soit de nature à stimuler la formation dans les entreprises qui l'utilisent, et notamment parmi les plus petites d'entre elles : 65% des entreprises de 10 à 19 salariés qui ont utilisé le DIF ont vu le taux d'accès de leurs salariés à la formation croître plus vite que la moyenne des entreprises de même taille, cette diffusion de la formation bénéficiant de manière légèrement plus importante aux catégories d'emploi les moins qualifiées<sup>235</sup>.

Ces premières données, certes parcellaires en l'absence d'enquêtes systématiques, font apparaître que malgré quelques évolutions les publics cibles précisés dans les accords de branche n'ont été qu'encore très insuffisamment pris en compte. De fait ces accords ont également défini des actions de formation prioritaires éligibles au financement mutualisé par les collecteurs, quel que soit le public concerné. La combinaison de ces priorités d'ordre différent semble avoir contribué à rendre malaisé le ciblage souhaité sur les salariés les plus fragiles.

CIF comme DIF connaissent ainsi des résultats pour le moins en demi-teinte au regard de leur ambition commune d'être des instruments de correction des inégalités. Les constats faits peuvent interroger sur la pertinence même du recours à de tels outils pour lutter contre des disparités profondément ancrées dans le système de formation professionnelle. Par nature, des dispositifs indiscriminés fondés sur des droits individuels mobilisables à leur initiative par la quasi-totalité des salariés ne peuvent être fermés à ceux qui sont les principaux bénéficiaires des actions de formation organisées dans d'autres cadres. La définition de critères préférentiels d'accès, au demeurant peu précis, pour des publics prioritaires n'apporte qu'un correctif très incomplet à des difficultés qui résultent de la logique même des dispositifs en cause.

---

234) Source: étude CEREQ

235) Source: étude CEREQ

### **C - L'échec des dispositifs spécifiques ouverts aux titulaires de contrats à durée déterminée**

Les besoins souvent importants de formation des titulaires de contrats à durée déterminée pour leur permettre une insertion durable dans l'emploi ont conduit à chercher à adapter à leur situation particulière les modalités d'ouverture et d'exercice du CIF, puis du DIF. A des degrés variables et pour des motifs différents, ces dispositifs se révèlent l'un comme l'autre des échecs.

Créé en mars 1990, bénéficiant d'un financement spécifique nettement plus important proportionnellement que le CIF-CDI<sup>236</sup>, accessible dans des conditions d'ancienneté peu contraignantes<sup>237</sup>, le CIF-CDD présente également la spécificité d'être mis en œuvre, sauf accord de l'employeur, en dehors de l'exécution du contrat de travail, dans le délai d'une année après le terme de ce dernier.

La facilité d'accès et la grande souplesse du dispositif, son financement important et mutualisé, le renvoi de la formation à l'expiration du contrat de travail semblent de nature à garantir son appropriation par les salariés concernés. Force est pourtant de constater que, malgré un taux d'acceptation des demandes élevé, de 89%, le CIF-CDD n'a bénéficié qu'à 7 941 salariés en 2007, soit une part plus que marginale de ceux qui y sont éligibles. Les OPACIF ne réussissent d'ailleurs pas à consommer intégralement les fonds dont ils disposent à ce titre et ont reversé de ce fait au FUP cette même année 14,66 M€ Au regard de l'ancienneté du dispositif, qui devrait faciliter sa diffusion, de la population éligible et des besoins importants de salariés en situation précaire, ces chiffres traduisent une situation particulièrement préoccupante, moins due à l'inadaptation de l'outil qu'à sa méconnaissance manifeste. De fait, alors même que depuis 2003 les OPACIF se sont vu reconnaître une mission très large de communication et de conseil et ont fortement accru leurs budgets dédiés à cette fonction, aucun dispositif efficace d'information des salariés en CDD n'a été mis en place.

Cinq ans après l'accord interprofessionnel qui l'a institué en décembre 2003, le DIF-CDD est pour sa part complètement inexistant : seule une trentaine de salariés en a bénéficié alors que les titulaires de

---

236) La contribution des entreprises est portée à 1% de la masse salariale concernée au lieu de 0,2% pour le CIF-CDI

237) 24 mois consécutifs ou non en qualité de salarié au cours des 5 dernières années, dont 4 mois consécutifs ou non sous CDD au cours des 12 derniers mois

contrats à durée déterminée figuraient initialement parmi les destinataires prioritaires de la réforme. La mesure, pourtant largement ouverte à cette catégorie de salariés par des conditions d'ancienneté plus généreuses que pour le CIF-CDD<sup>238</sup>, ne parvient pas à s'appliquer. Les modalités de financement permettant son déroulement à l'issue du contrat demeurent imprécises : la négociation ouverte en avril 2007 entre les partenaires sociaux pour définir la contribution nouvelle complémentaire qui devait être instituée à cette fin n'est toujours pas conclue. Les conditions de computation du crédit d'heures restent également floues, la loi n'ayant pas précisé comment les périodes de travail en CDD réalisées dans différentes entreprises doivent être prises en compte dans le calcul des droits ouverts.

Ce considérable retard dans la mise en œuvre effective du DIF-CDD est d'autant plus anormal que plus encore que les autres salariés les titulaires de contrats à durée déterminée ont besoin d'avoir accès à la formation pour sécuriser leurs parcours professionnels. L'absence de toute approche commune entre CIF-CDD et DIF-CDD apparaît à cet égard particulièrement préjudiciable : le CIF-CDD reste très méconnu de ceux auxquels il s'adresse, mais ses modalités techniques sont bien adaptées à la population visée et auraient dû inspirer la définition du DIF-CDD pour assurer sa mise en place rapide.

---

238) 4 mois consécutifs ou non en CDD au cours des 12 derniers mois

## **D - Une ouverture inaboutie aux salariés en situation de transition professionnelle**

Droits individuels, CIF comme DIF ne sont pas à proprement parler des droits personnels du fait même que leur exercice est conditionné par la présence du salarié au sein de l'entreprise. Cet ancrage statutaire qui en réserve le bénéfice aux seuls salariés en activité ne connaît que des aménagements limités, en dépit d'une dynamique récente.

Le CIF apparaît à cet égard comme particulièrement restrictif. Le lien avec l'entreprise n'est desserré que dans le cas du CIF- CDD, dont l'exercice est reporté sauf exception au terme du contrat de travail. Toutefois la convention du 18 janvier 2006 relative au retour à l'emploi, prise dans le cadre de l'assurance-chômage, a prévu que les demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions de droit commun pour l'accès au CIF-CDD en raison d'un contrat trop court peuvent bénéficier de la prise en charge d'un congé individuel de formation spécifique, cofinancé par l'Unédic et par l'OPACIF auquel était rattaché son dernier employeur. Cette forme de portabilité reste toutefois extrêmement modeste et n'a pas été étendue au CIF-CDI.

Le DIF en revanche a innové en prévoyant dès l'origine la possibilité de mobiliser ce droit en cas de rupture du contrat de travail pour licenciement économique ou licenciement pour faute (à l'exception de la faute grave ou lourde)<sup>239</sup>, sans que l'employeur puisse s'y opposer, mais selon des modalités très strictement encadrées : le bénéfice du DIF doit en particulier être demandé pendant la période de préavis, même si la formation peut s'exécuter après celui-ci. Cette transférabilité limitée aux situations de licenciement a été élargie dans 35 branches professionnelles par des accords qui vont au-delà des dispositions de droit commun et qui prévoient fréquemment que le salarié changeant d'entreprise voit ses droits capitalisés repris, parfois intégralement, par l'entreprise qu'il rejoint.

Cette dynamique qui inscrit le DIF comme un dispositif clef pour faciliter par la formation les transitions professionnelles a été généralisée au niveau national interprofessionnel par l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Ce dernier a prévu en effet qu'en cas de rupture du contrat de travail non consécutive à une faute lourde, les salariés peuvent mobiliser leur crédit d'heures capitalisé au titre du DIF afin d'abonder en cas de chômage le financement d'actions de formation, de bilans de compétence ou de validation des acquis de l'expérience

---

239) En cas de démission, le salarié peut également demander le bénéfice du DIF, mais dans des conditions plus restrictives.

prescrites par le service public de l'emploi. Si le salarié est directement recruté par une autre entreprise sans chômage interstitiel, il pourra également utiliser le solde de son DIF dans son entreprise d'accueil avec l'accord de cette dernière pendant les deux années suivant son embauche.

Cette portabilité du DIF apparaît très profondément novatrice. Elle le transforme de droit individuel dans le cadre d'une entreprise donnée en un droit personnel demeurant attaché au salarié au-delà de celle-ci, certes pour une période limitée, et à même d'être mobilisé pour faciliter son retour à l'emploi ou son intégration dans un nouveau contexte professionnel, dans une logique de formation tout au long de la vie susceptible de bénéficier à un nombre considérable de salariés : les bénéficiaires potentiels peuvent en effet être estimés à environ 1 500 000 personnes par an.

Les stipulations sur ce point de l'accord du 11 janvier 2008 n'ont cependant pas été reprises par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail qui en a retranscrit dans le code du travail les autres dispositions. Les salariés en transition ou en mobilité professionnelle ne peuvent de ce fait accéder à cet outil nouveau de sécurisation des parcours professionnels qui, il est vrai, viendrait encore renforcer les importantes difficultés de financement à terme rapproché du DIF<sup>240</sup>.

### **III - Des enjeux financiers considérables**

#### **A - Le CIF est particulièrement onéreux**

Le CIF mobilise des financements importants : en 2007, le coût global du dispositif s'est élevé à 1 112,98 M€ dont 919,50 M€ au titre du CIF-CDI et 193,48 M€ pour le CIF-CDD<sup>241</sup>. Ceux-ci reposent quasi-exclusivement sur les contributions obligatoires spécifiques des entreprises, à l'exception de subventions d'un volume modeste parfois apportées par d'autres institutions. Ils représentent une part significative, de 12,1 %, de leur effort financier total pour la formation professionnelle

---

240) Selon les estimations de la Cour, validées par les services du ministère chargé de l'emploi, les dépenses liées à ce dispositif s'élèveraient à près de 290 M€ par an dans l'hypothèse de 20 heures transférées par salarié et à 1,72 milliard € dans l'hypothèse du transfert d'un droit capitalisé de 120 heures.

241) Source : annexe au PLF 2009 sur la formation professionnelle.

continue de leurs salariés<sup>242</sup>, alors même que les 46 347 bénéficiaires du CIF ne constituent qu'une part infime de ces derniers.

Ce coût considérable est certes d'abord lié aux particularités du dispositif : le CIF finance essentiellement, à hauteur de 66%, les rémunérations de salariés partis en formation de longue durée, seule 26% de la dépense étant consacrée à la couverture de frais pédagogiques. Mais son mode de gestion n'est pas en lui-même facteur d'efficacité.

La multiplicité des OPACIF et leur importance très inégale se traduisent par une grande dispersion des coûts de collecte de la contribution des entreprises et de gestion des dossiers, dans un contexte général d'aisance financière parfois importante : le FONGECIF-IDF a pu ainsi récemment procéder à l'acquisition de son siège social essentiellement par autofinancement et pour le complément par un emprunt qui a pu faire l'objet d'un remboursement rapide. La mission générale d'information et de conseil des salariés dans l'élaboration d'un projet professionnel, qui leur a été reconnue en 2003, a par ailleurs alourdi leur fonctionnement au détriment relatif de la prise en charge des formations : ainsi au FONGECIF-IDF, la très grande majorité des 120 salariés se consacre sous des formes diverses aux missions d'information, de documentation et de communication. Rapporté aux seuls bénéficiaires effectifs, il en résulte globalement un ratio de fonctionnement élevé qui atteint pour ce dernier organisme 2073 euros par CIF attribué et s'élève encore à 1203 euros, si on prend également en compte les accords de prise en charge de bilans de compétences.

#### **La dispersion des collecteurs du CIF**

- 26 OPCA exclusivement gestionnaires du CIF avec une compétence interprofessionnelle et régionale sont regroupés sous la dénomination de FONGECIF. Ils collectent près de 650 M€ Le FONGECIF Ile-de-France collecte à lui seul 30% de l'ensemble.

- 10 OPCA de branche dont le champ de compétences est national et professionnel. Leurs ressources se montent à 161,6 M€

- 5 associations pour la gestion des congés individuels de formation (AGECIF), compétents pour les personnels de certaines grandes entreprises essentiellement publiques qui collectent 40 M€

La collecte moyenne par OPACIF se monte à 20 M€ en 2007 et s'étage de 0,64M€ pour le FONGECIF Guadeloupe à 209 M€ pour le FONGECIF Ile de France.

<sup>242</sup>) 9,19 Md€, hors apprentissage et dépenses pour l'insertion professionnelle des jeunes, toutes dépenses et toutes tailles d'entreprises confondues (PLF 2009).



Eclaté entre de multiples organismes d'importance très variable, le système de gestion et de financement du CIF vient au total aggraver les inégalités de prise en charge déjà relevées liées à l'absence de priorités et de méthodes partagées dans le traitement des dossiers. Pour les organismes interprofessionnels régionaux que sont les FONGECIF, la collecte dépend du potentiel économique de chaque région qui n'est aucunement corrélé avec le besoin et la demande de formation. Pour les autres OPACIF, la collecte est davantage encore cloisonnée parce que située dans un cadre qui fait obstacle à toute forme de péréquation intersectorielle et autorise de ce fait une plus grande générosité dans l'acceptation des demandes et le niveau des prises en charge.

La dispersion considérable des OPACIF et l'absence d'une véritable mutualisation entre eux contribue de fait à renforcer un contingentement financier qu'impose en dépit des ressources importantes apportées par la contribution dédiée des entreprises la lourdeur même des prises en charge. La mutualisation en principe assurée depuis 2004 par le FUP ne joue en effet qu'à la marge. En raison de l'absence de fongibilité des ressources qui lui sont affectées - aucun transfert de financement n'est même possible entre CIF-CDI et CIF-CDD - et des règles très restrictives de redistribution dont il est doté qui ne l'autorisent qu'à couvrir des insuffisances constatées de trésorerie au rebours de toute action d'impulsion volontariste, le FUP n'a reversé aux OPACIF que des sommes plus que modestes -2,8 M€ en 2006<sup>243</sup>-, en forte régression même par rapport au dispositif antérieur de péréquation. Il thésaurisait cependant par ailleurs dans le même temps des sommes considérables qui ont atteint 343 M€ en 2006 et 434,9 M€ en 2007.

## **B - Le DIF n'apparaît pas soutenable financièrement à terme**

La loi du 4 mai 2004 qui a notamment institué le DIF n'a été accompagnée d'aucune étude d'impact qui aurait permis de mesurer le coût prévisionnel de ce nouveau dispositif. Aucun système de suivi approprié n'a été non plus mis en place lors de sa création. Il en résulte une impossibilité de procéder à ce stade à une estimation complète des dépenses exposées au titre du DIF par ses différents financeurs.

---

243) Complétées par un versement de 23,3M€ au titre d'un accord avec l'Etat, spécifiquement destinés au financement non pas du CIF, mais des bilans de compétence et de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Contrairement en effet au CIF, le DIF n'est pas assis sur une contribution spécifique, mais est financé soit par les OPCA qui assurent la prise en charge des dépenses pédagogiques exposées pour les publics et les actions prioritaires, soit directement par les entreprises par imputation sur le plan de formation pour les autres salariés et le reste des formations et, surtout, au titre de la rémunération maintenue pour les formations pendant le temps de travail ou du versement d'une allocation en cas de formation en dehors du temps de travail. Si les dépenses pédagogiques prises en charge par les OPCA sont précisément connues, ce n'est pas le cas des dépenses exposées pour le DIF par les entreprises qui ne sont qu'imparfaitement reprises dans la déclaration qu'elles sont tenues de faire aux services fiscaux sur les montants consacrés à la formation professionnelle de leurs salariés<sup>244</sup>.

Cette situation est d'autant plus anormale que l'enjeu financier de la montée en charge du DIF est majeur.

Certes, les sommes en cause apparaissent à ce stade relativement modestes : les seules dépenses pédagogiques liées au DIF ont pu être évaluées à 131 M€ pour 2006 sur la base d'un coût moyen par bénéficiaire de 711 euros. Le faible nombre de bénéficiaires et leur mobilisation d'un crédit d'heures encore peu important n'ont eu également à ce stade qu'un impact limité en termes de rémunération maintenue.

Mais le coût global deviendrait potentiellement impossible à soutenir à terme si l'ensemble des salariés éligibles utilisaient sur leur temps de travail leur DIF à hauteur du crédit dont ils bénéficient annuellement. Ce ne sont pas moins en effet de 12 millions environ de salariés en contrats à durée indéterminée qui compte tenu de leur ancienneté acquièrent chaque année un tel droit à formation. S'ils mobilisaient intégralement leur crédit de 20 heures, la dépense supplémentaire qui en résulterait s'élèverait, selon les estimations réalisées par la Cour et validées par les services du ministère chargé de l'emploi, à près de 13 milliards d'euros par an, répartie entre prise en charge de frais pédagogiques à hauteur de 8,5 milliards<sup>245</sup> et couverture des rémunérations pendant le temps de formation à hauteur de 4,45 milliards.

---

244) Cf. rapport thématique sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », p.107 sq.

245) 12,085 millions (salariés avec un an d'ancienneté) \* 711 euros (coût moyen d'une formation) soit 12,95 milliards d'euros.

Ces montants représentent près de la moitié des dépenses annuelles nationales de formation professionnelle, de 27,1 milliards d'euros en 2007, et sont très largement supérieurs aux dépenses que les entreprises consacrent annuellement à la formation continue de leurs salariés, soit 9,4 milliards d'euros en 2007. L'effort des entreprises ferait ainsi largement plus que doubler.

Si tous les salariés du secteur privé capitalisaient leurs heures pour ne les utiliser comme ils en ont la possibilité qu'au bout de six ans, la charge potentielle cumulée pour les entreprises atteindrait 77 milliards d'euros.

Parallèlement, l'ouverture récente du DIF aux agents de la fonction publique fait également peser un risque considérable sur les finances publiques.

#### **Le coût du DIF dans la fonction publique**

*Etendu successivement aux agents de la fonction publique de l'Etat (loi du 2 février 2007 et décret du 15 octobre 2007), puis de la fonction publique territoriale (loi du 19 février 2007 et décret du 26 décembre 2007), et en dernier lieu de la fonction publique hospitalière (décret du 21 août 2008), le DIF leur ouvre comme pour les salariés du secteur privé un crédit annuel de 20 heures de formation, capitalisable sur six ans, et mis en œuvre avec l'accord de l'employeur*

*Ce nouveau droit, qui vient compléter les dispositifs de formation traditionnels, se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par le doublement potentiel de la durée moyenne annuelle de formation constatée dans les trois fonctions publiques, qui est de 19,8 heures. La dépense annuelle supplémentaire qui en résulterait après montée en charge, si la totalité des agents concernés en demandait le bénéfice, peut être estimée à 5,5 milliards d'euros, dont environ la moitié pour les fonctionnaires de l'Etat. La dépense de formation des administrations publiques serait ainsi multipliée par deux. En cas de report d'utilisation par tous les agents au terme des six ans de capitalisation, la charge cumulée s'élèverait à 33 milliards d'euros.*

Ces estimations définissent certes un risque potentiel maximal : tous les salariés ne mobiliseront vraisemblablement pas leur DIF ou ne l'utiliseront que partiellement ; l'employeur pourra user de son pouvoir de refus pour chercher à réguler la dépense ; les coûts pédagogiques peuvent être notablement réduits ; surtout, de forts effets de substitution entre DIF et actions traditionnellement financées au titre du plan de formation sont à attendre en raison de l'imprécision de leurs frontières, certaines entreprises cherchant même d'ores et déjà à réaliser une fongibilité complète entre les financements consacrés à ces deux voies d'accès à la formation pour ne pas augmenter leur charge globale. Mais

en tout état de cause la montée en charge du DIF au cours des prochaines années ne pourra que se traduire par une augmentation considérable de l'effort des entreprises et des administrations.

Est clairement posée de ce fait la question de la soutenabilité financière à terme rapproché de ce nouveau droit, d'autant que selon diverses enquêtes les actifs concernés semblent privilégier son utilisation au terme de la période de capitalisation plutôt qu'au fil des six années d'acquisition.

### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Dispositifs à l'ancienneté contrastée, le premier remontant aux origines, le second constituant une innovation très récente, CIF et DIF illustrent, malgré certaines caractéristiques positives les difficultés récurrentes du système français de formation professionnelle à mettre en œuvre une stratégie coordonnée et efficace de formation tout au long de la vie. L'ouverture indifférenciée à la quasi-totalité de la population salariée de droits propres à formation mobilise des moyens considérables au bénéfice d'un nombre très réduit de bénéficiaires sans véritablement remédier comme espéré aux inégalités de formation. Le public le plus fragile, celui des salariés pas ou peu formés ou des titulaires de contrats à durée déterminée, au statut le plus précaire, qui a le plus besoin d'un accès à la formation, n'est pas celui sur qui se concentre l'effort, au rebours de l'objectif prioritaire de sécurisation de leurs parcours professionnels. L'absence d'articulation des dispositifs, leurs priorités imprécises, leur ouverture plus que limitée aux salariés en transition professionnelle, le cloisonnement des organismes gestionnaires du CIF, l'insuffisance de leur mutualisation financière expliquent un tel constat d'échec.*

*Mais au-delà même de ce dernier, le risque considérable que fait peser à brève échéance sur le système de financement de la formation professionnelle continue et sur les finances publiques la montée en charge du DIF appelle une réorientation profonde et immédiate de ces dispositifs, sauf à accepter de laisser s'accumuler des droits à formation dont le financement se révélera rapidement insupportables, avec toutes les conséquences désastreuses qui pourraient en résulter sur le plan social et économique.*

*Dans un contexte de réforme de la formation professionnelle et dans le prolongement des préconisations de ses travaux antérieurs, la Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

*1) Recentrer sans délai et très fortement le DIF, en revenant sur le principe d'une ouverture généralisée qui creuse les inégalités de formation plus qu'elle ne les corrige, et en le réservant exclusivement*

*aux seuls publics les plus fragiles pour des formations permettant effectivement de sécuriser leurs parcours professionnel : salariés qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale débouchant sur une qualification, salariés des PME et TPE, séniors... ;*

*2) Dédier au financement du DIF ainsi recentré une fraction de la contribution acquittée par les entreprises au titre du CIF, dans une logique de sécurisation et de mutualisation ;*

*2) Articuler étroitement CIF et DIF selon une logique de droit différé à la formation pour les publics fragiles en situation de reconversion ou de mobilité professionnelle, en rendant obligatoire la mobilisation du DIF en cas de demande de CIF, et en mettant en place une portabilité limitée du CIF en cas de transition professionnelle, selon des modalités analogues à celles prévues pour le DIF par l'accord du 11 janvier 2008 ;*

*3) Fusionner les dispositifs du CIF-CDD et du DIF-CDD, en majorant la contribution des entreprises au CIF-CDD, pour élargir sans nouveaux délais les possibilités d'accès à une formation des titulaires des contrats à durée déterminée ;*

*4) Reconfigurer le réseau des OPACIF en centralisant l'ensemble de la collecte au sein d'un organisme à caractère national et interprofessionnel permettant une mutualisation complète des financements dédiés au CIF, en supprimant les AGECEF et collecteurs spécifiques, et en confiant aux seuls FONGECIF régionaux une mission d'instruction des demandes selon des priorités, des critères et des niveaux de prise en charge harmonisés ;*

*5) Mettre plus largement en place un système de mutualisation effectif des fonds de la formation professionnelle sur le plan national, notamment en permettant la fongibilité des réserves du FUP au profit du financement de parcours de formation pour les salariés prioritaires, et par la création de « fonds régionaux pour la formation tout au long de la vie » au niveau régional.*

*A défaut d'une réarticulation d'ensemble, profonde et rapide, la suppression du CIF s'imposerait. Les financements généreux qui lui sont consacrés au profit seulement de quelques uns pourraient alors être redéployés au bénéfice de ceux, trop nombreux, qui restent encore exclus de tout accès à la formation.*

---

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI**

*A l'issue de ses investigations, la Cour a souhaité que les dispositifs du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation n'apportent qu'une contribution incomplète à la correction des inégalités d'accès à la formation professionnelle continue et à la sécurisation des parcours professionnels en raison notamment de leur absence de complémentarité, d'un faible nombre de bénéficiaires et de leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles.*

*D'une manière générale, je souscris aux observations de la Cour. Ainsi que j'ai pu l'indiquer dans le document d'orientation sur la réforme de la formation professionnelle adressé aux partenaires sociaux, le marché du travail a connu ces dernières années de profondes évolutions du fait notamment de l'accélération des mutations économiques. L'efficacité du système de formation professionnelle revêt de ce fait un enjeu considérable pour les individus, salariés comme demandeurs d'emploi, dans une logique d'évolution et d'adaptation des compétences, de renforcement des qualifications et de sécurisation des parcours professionnels.*

*La réforme de notre système de formation professionnelle est apparue comme une priorité pour le Gouvernement et les partenaires sociaux ont été invités à négocier à ce sujet. Il s'agit notamment de rendre l'individu acteur de son parcours professionnel en faisant évoluer le congé individuel de formation et le droit individuel à la formation et en favorisant une meilleure allocation des moyens existants de façon à ce que ces dispositifs contribuent plus efficacement à la sécurisation des parcours professionnels.*

*Au regard des recommandations de la Cour, il est notamment prévu l'instauration d'un fonds de sécurisation des parcours professionnels afin de mieux orienter et cibler l'effort de formation vers les publics qui en ont le plus besoin. La forme de ce fonds et ses modalités de fonctionnement devront être envisagées en concertation avec les partenaires sociaux qui sont en cours de négociation, de même que l'articulation entre le niveau national et le niveau régional.*

*Il est également envisagé, ainsi que le recommande la Cour, de reconfigurer le réseau des organismes paritaires du congé individuel de formation en centralisant l'ensemble de la collecte au sein d'un organisme à caractère national et interprofessionnel. De la même manière, il est aussi envisagé de fusionner les dispositifs du congé individuel de formation et du droit individuel à la formation pour les salariés sous contrat à durée déterminée.*

*En revanche, en ce qui concerne les salariés sous contrat à durée indéterminée, il m'apparaît que l'articulation du droit individuel à la formation peut être envisagée avec d'autres dispositifs que celui du congé de formation tel que le plan de formation, de telle sorte que les ressources des fonds mutualisés de la professionnalisation soient recentrées sur des formations qualifiantes en direction notamment des personnes les plus vulnérables.*

### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes « Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés », ainsi que de l'ensemble des travaux déjà menés par la Cour des comptes sur les dispositifs de formation professionnelle au cours de l'année 2008, particulièrement dans le cadre de son rapport public thématique consacré à la formation professionnelle tout au long de la vie.*

*Concernant plus particulièrement le congé individuel de formation (CIF) et le droit individuel à la formation (DIF), qui font l'objet du projet d'insertion, je partage pleinement le constat de la Cour d'un cloisonnement important des dispositifs entre eux, mais aussi d'un cloisonnement du système de financement. Le très grand nombre d'organismes collecteurs, leur hétérogénéité (leur plus ou moins grande spécialisation, mais aussi leur plus ou moins grande générosité), l'absence de pilotage unifié et de règles de gestion communes expliquent sans doute en partie les résultats très mitigés obtenus par ces dispositifs. La Cour le souligne à juste titre en pointant le faible nombre de bénéficiaires et le peu d'impact de ces mécanismes de formation dans la réduction des inégalités comme dans la sécurisation des parcours professionnels.*

*Concernant les risques financiers attachés au DIF, j'avais déjà eu l'occasion de faire part de mes remarques concernant les projections chiffrées réalisées par la Cour des comptes, dans le cadre du rapport adressé, en juin dernier, à la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, sur le DIF. La Cour présente désormais ces chiffres (13 Md€ de dépenses potentielles dans la sphère privée, 5,5 Md€ de dépenses potentielles dans la fonction publique), dans son projet d'insertion, comme un « risque potentiel maximal », ce qui me semble plus conforme à la réalité. Je constate par ailleurs qu'elle mentionne les réserves importantes que j'avais formulées sur la possibilité de voir un tel risque se réaliser, puisque ces estimations se fondent sur trois hypothèses, selon lesquelles tous les salariés concernés demanderaient à bénéficier du DIF, que l'ensemble des demandes soient satisfaites et qu'elles viennent strictement s'ajouter aux actions de formation déjà existantes.*

*Je partage enfin la plupart des recommandations de la Cour, qui vont dans le sens d'un recentrage des dispositifs de la formation professionnelle vers les publics les plus fragiles et une mutualisation renforcée des financements qui y sont consacrés. Plus généralement, l'analyse de la Cour, qui rejoint celle de récents rapports sur le sujet de la formation professionnelle, renforce encore le caractère indispensable et urgent d'une réforme d'ampleur de la formation professionnelle.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE ET DU VICE-PRÉSIDENT DU FONDS UNIQUE DE PÉRÉQUATION**

#### ***1/ Les dispositifs***

*La Cour souligne « l'absence de complémentarité des dispositifs (CIF et DIF), le faible nombre de bénéficiaires, leur absence de ciblage sur les publics les plus fragiles. Pour autant, sur un plan financier, ils se révèlent, et tout particulièrement le DIF, particulièrement lourds d'enjeux faisant peser des risques considérables sur le financement du système de formation professionnelle ».*

*Il s'agit effectivement de deux dispositifs bien distincts :*

*- Le CIF, dans sa conception actuelle, repose sur une initiative individuelle du salarié et sur un parcours individuel de celui-ci, financé par une contribution collective des employeurs.*

*- Le DIF est aussi à l'initiative du salarié, mais suppose l'acceptation de l'employeur qui en supporte le financement, soit dans le cadre du plan de formation, soit dans le cadre de la professionnalisation.*

*Si ces deux dispositifs reposent sur des initiatives individuelles, ils n'ont pas été conçus pour être complémentaires, et ils ne répondent pas aux mêmes situations ni aux mêmes objectifs. Le DIF (120 heures maximum) permet surtout de combler une lacune ou d'acquérir une connaissance supplémentaire dans une discipline. Le CIF, d'une durée beaucoup plus longue est souvent utilisé pour se reconvertir ou pour une évolution professionnelle. Comme il s'agit de formations longues (754 heures en moyenne pour le CIF CDI en 2007 – Annexe Formation Professionnelle au PLF 2009) qui doivent correspondre à de véritables projets professionnels, elles ne peuvent bénéficier à de très nombreux salariés, en tout cas pas dans les mêmes proportions que celles qui s'inscrivent dans le plan formation et dont la durée moyenne avoisine les 30 heures par an pour les salariés qui en bénéficient (Annexe au PLF 2009).*



*Si par définition le CIF n'est pas ciblé et concerne bien tous les salariés, les FONGECIF ont été amenés à mettre en place des critères de prise en charge en charge et à définir annuellement des priorités. Cette faculté que leur confère la réglementation leur a permis de favoriser des demandes émanant en majorité d'ouvriers et employés (à 80 % en 2007) et à favoriser les publics ayant des niveaux de formation VI, V et IV (qui représentent 61 % des bénéficiaires). S'il ne peut à lui seul modifier totalement la donne, le CIF contribue donc bien à réduire en partie les inégalités d'accès à la formation.*

*Le CIF CDD quant à lui ne cesse de progresser pour, en 2007, atteindre 7 941 bénéficiaires, soit 17 % de l'ensemble des dossiers CIF de l'année 2007 (46 347 bénéficiaires dont 7 941 au titre du CIF CDD et 38 406 au titre du CIF CDI). Il s'agit là de salariés fragilisés ; le réseau des OPACIF démontre ainsi sa capacité et sa volonté de s'occuper des publics les plus éloignés d'un emploi stable.*

## **2/ Les enjeux financiers**

*Quelques précisions sur les chiffres :*

*La Cour note qu'en 2007, selon l'annexe formation professionnelle au PLF 2009, le coût global du dispositif CIF s'est élevé à 1 112,98 M€ dont 919,50 M€ pour le CIF CDI et 193,48 M€ pour le CIF CDD.*

*Il s'agit là de **charges comptabilisées sur l'année 2007**, dont une bonne part trouve son origine antérieurement à l'année 2007.*

*Si nous raisonnons en terme d'engagements pris sur l'année, ils s'élèvent en 2007 à 882 M€ sur le CIF CDI, et à 178 M€ sur le CIF CDD.*

*Il est noté en titre du paragraphe A « Le CIF est particulièrement onéreux ». Le CIF est « onéreux » car il s'agit d'une formation longue, mais quand on considère le coût horaire moyen d'un CIF (28 € de l'heure pour un CIF CDI et 27 € de l'heure pour un CIF CDD), il est inférieur au coût horaire moyen d'un stagiaire dans le cadre du plan de formation pour les entreprises de plus de 10 salariés (31 € de l'heure – Annexe Formation Professionnelle au projet de loi de Finances 2009). Certes le nombre de bénéficiaires peut paraître « infime » par rapport à l'ensemble de la population salariée. Cependant, compte tenu du fait qu'il s'agit de formations longues, qui ne sont mobilisées en général qu'une fois dans une vie professionnelle, il faudrait apprécier le nombre de bénéficiaires sur 40 ans afin d'avoir une vision plus conforme. Sur la base de 40 000 bénéficiaires annuels sur 40 ans, nous obtenons 1 600 000 bénéficiaires. Nous ferons également observer que la durée moyenne d'un CIF est de 754 heures (CIF CDI Annexe Formation Professionnelle au PLF 2009). La durée moyenne des stages dans le cadre du plan de formation est de 30 heures, soit à peine 4 % de la durée d'un CIF.*

*Sur le nombre de collecteurs : c'est l'Etat qui agréé les collecteurs, et le FUP ne peut endosser la responsabilité de la « dispersion » des collecteurs. Nous remarquerons cependant que les FONGECIF ont un ancrage territorial qui leur permet de s'adapter aux spécificités régionales et aussi de réagir rapidement aux sollicitations du terrain (nous le constatons actuellement avec la multiplication des faillites d'entreprises). Cet ancrage territorial semble d'ailleurs correspondre aux recommandations de certains rapports (Rapport « Carle » par exemple), enjoignant aux OPCA et OPACIF de travailler au plus près du terrain et au plus près des individus.*

*Sur la collecte moyenne : Elle n'est pas calculée par CIF mais par OPACIF. Elle est bien égale par OPACIF à 20 M€, avec une grande disparité que souligne la Cour, entre les plus petites collectes (0,640 M€ collectés par la Guyane en 2007) et les plus importantes (209 M€ collectés par le FONGECIF Ile de France, au lieu de 206 M€ comme indiqué par le rapport). Cette disparité n'est pas de la responsabilité du FUP puisqu'elle découle de l'organisation même qui a été mise en place : un FONGECIF par région. Les moyens des FONGECIF sont donc corrélés au nombre de salariés que comporte la région.*

*Le taux d'accès au CIF ne nous permet pas d'affirmer que les régions les plus fortes en termes de salariés soient celles où le taux d'accès au CIF soit le meilleur : Selon le rapport IGAS RM2008-002A du 14 mars 2008, le taux d'accès au CIF est de 0,19 % en Ile de France et de 0,48 % en Guyane.*

#### ***La mutualisation :***

*Pas de véritable mutualisation entre OPACIF. Il est vrai que si la mutualisation ne devait s'effectuer qu'entre OPACIF, ces derniers en bénéficieraient peu : en 2006, les excédents reversés par les OPACIF représentaient 10 M€, et 18 M€ en 2007. Il y a bien cependant une péréquation qui s'exerce au bénéfice des OPACIF :*

*En 2006, les OPACIF ont perçu 2,8 M€ de fonds réservés et 23,3 M€ au titre de l'accord Etat CPNFP (prise en charge des bilans et VAE, soit au total 26,1 M€). Cette somme prouve que la péréquation s'est plutôt exercée des OPCA en direction des OPACIF.*

*En 2007, les OPACIF ont perçu 3,4 M€ de fonds réservés et 53,5 M€ pour prendre en charge bilans de compétence et VAE, soit 56,9 M€ au total, soit là encore une somme bien plus importante que les seuls excédents versés par les OPACIF.*

*En 2006 et en 2007, les OPACIF ont donc bien bénéficié d'une réelle mutualisation des fonds non utilisés par les OPCA sur la professionnalisation. Et nous avons poursuivi en 2008, puisque les sommes affectées par le Conseil d'administration du FUP au titre des fonds réservés pour les OPACIF représentent un total de 89 M€ pour les seuls CDI.*

**La fongibilité :**

*Les sommes gérées par les dispositifs CDD et CDI ne sont pas fongibles. Elles ne sont d'ailleurs pas du tout du même niveau puisque le taux de contribution dû au titre du CIF CDD est 5 fois plus important que le taux du CIF CDI. Cette non fongibilité constitue la garantie que les sommes destinées au CDD sont bien utilisées au bénéfice des CDD, donc des salariés plus fragilisés que les CDI.*

*Par ailleurs les excédents non utilisés par les CDD remontent au FUP, en quantité de plus en plus faibles, et bénéficient à l'ensemble des OPACIF sur l'ensemble des dispositifs (cf. chapitre sur la mutualisation).*

**La trésorerie du FUP :**

*Nous rappellerons tout d'abord que les sommes dont dispose le FUP proviennent à 95 % des excédents dégagés par la professionnalisation, ainsi que de la contribution versée par les OPCA (5 % de la contribution légale au titre de la professionnalisation). Les excédents sur ce dispositif étaient très importants en 2005 et 2006, date de démarrage du dispositif. Ils sont en forte baisse. Ainsi les OPCA qui avaient versé 220 M€ en 2007, au titre des excédents, ont versé 115 M€ en 2008 au titre des mêmes excédents. Ils verseront moins en 2009. Par contre, leurs demandes de couverture d'engagements sont en forte hausse. Elles ont doublé entre 2007 et 2008 passant de 150 M€ à 300 M€. Il s'agit là de demandes qui devront être ajustées selon les réalisations en fin d'année.*

*La trésorerie du FUP est importante, mais il faut mettre en face les engagements du FUP :*

*- 343 M€ en trésorerie au 31 décembre 2006, et 239,3 M€ d'engagements actés et notifiés aux organismes.*

*- 434,9 M€ en trésorerie au 31 décembre 2007, et 297,7 M€ d'engagements actés et notifiés aux organismes.*

*- Au 31 décembre 2008, la trésorerie du FUP ne lui permettra pas de faire face à la totalité de ses engagements. La trésorerie est en effet estimée à 303,1 M€ au 31 décembre 2008, et le montant des engagements est estimé à 469,1 M€.*

*Le verbe « thésauriser » employé par la Cour (page 4, avant dernière ligne du 2<sup>e</sup> §) laisse supposer que le FUP accumulerait de la trésorerie. En fait, le FUP ne dispose pas d'excédents. Le FUP ne gère que des fonds dédiés en instance de règlement et actuellement les fonds dont il dispose ne lui permettraient pas, s'il devait arrêter son activité au 31 décembre de l'année en cours, de répondre à la totalité de ses engagements, compte tenu notamment des prélèvements très importants opérés par l'Etat : 175 M€ en 2007, 200 M€ en 2008.*

*Sur l'ensemble du dispositif :*

*« Le CIF a démontré, au cours des trente dernières années son utilité sociale et son apport essentiel dans le fonctionnement de l'ascenseur social. C'est également un outil utile à la construction d'un projet de création et de reprise d'entreprise » (Rapport IGAS, page 33).*

*En accompagnant les salariés dans leur recherche d'évolution professionnelle, en sécurisant les transitions professionnelles, les FONGECIF font la démonstration de la pertinence de cet outil au quotidien dans les régions, au plus près des salariés.*

*Bien conscients des avantages, mais aussi des contraintes, d'une organisation territoriale efficiente, le FUP et les FONGECIF ont entrepris en 2008 une démarche qui doit les conduire à une plus grande homogénéité d'action et une meilleure lisibilité pour les salariés et les entreprises dès l'exercice 2009.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE GESTION DU  
CONGÉ INDIVIDUEL FORMATION  
DES PERSONNELS DES INDUSTRIES ÉLECTRIQUE ET GAZIÈRE  
(AGECIF-IEG)**

*Notre association a été auditionnée le 27 octobre dernier devant la 5<sup>ème</sup> chambre dans le cadre d'un contrôle de sa gestion par la Cour des Comptes. Nous avons fourni à cette occasion, outre les éclairages oraux lors de l'audition proprement dite, deux documents écrits. Le premier traitait directement des questions qui nous étaient posées dans le rapport d'observations provisoires et le second faisait état de nos nombreuses observations sur le contenu du relevé d'observations provisoires de la Cour des Comptes relatif à ce contrôle.*

*De nombreux éléments inclus dans ces documents répondent, corrigent et/ou contredisent directement certaines observations de la Cour contenues dans les extraits du rapport « Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés » que vous nous avez transmis.*

*Tout en reconnaissant la pertinence de certaines questions soulevées, nous considérons que les observations concernant les OPACIF et plus précisément l'AGECIF IEG :*

*- portent sur des considérations de gestion qui, selon nous, sont très souvent non fondées,*

*- auraient du intégrer au moins quelques éléments de nos précédentes réponses à la Cour afin d'apprécier au mieux la valeur ajoutée de notre organisme dans le contexte légal actuel et pour le profil particulier des salariés dans notre périmètre d'action.*

## **1. Des considérations de gestion non fondées pour l'AGECIF IEG**

### **Priorités et gestion des refus**

*Nous contestons l'interprétation faite par la Cour, en page 3 dans la partie « II B– Des résultats très imparfaits », de la gestion par notre association des demandes de prises en charges de CIF à travers la définition de nos priorités et la gestion des refus.*

*En effet, en application de l'article R 6322-12 du Code du travail, nous définissons tous les ans des priorités (public à bas niveau de qualification -file PA-, ouverture à la culture et à la vie sociale -file PB-, bilans de compétences et VAE ainsi que des demandes non prioritaires -file PC-). Nous faisons figurer dans ce document, disponible pour les salariés et les employeurs, y compris la part de notre collecte affectée pour chacune de ses files. Bien entendu ces priorités respectent les articles R 6322-22 et 23 définissant les règles à respecter en terme de répartition.*

*L'AGECIF IEG, à travers ses priorités, a fait clairement le choix de financer le plus de demandes possibles pour tous les niveaux de qualification, quitte à générer un peu d'attente pour certains demandeurs. Que la Cour veuille bien noter tout de même qu'une part très significative de notre budget, 37%, est affectée à :*

*« des agents dont le niveau de formation est inférieur ou égal au niveau IV pour suivre une formation ou à un cursus conduisant à un diplôme ou à un titre homologué, à l'exception des formations à caractère sportif » (chapitre II – 2 .1 de nos priorités)*

*D'autre part dans ce même document annuel, nous rappelons les conditions de refus de prise en charge car nous n'acceptons pas toutes les formations contrairement à ce qui est affirmé par la Cour. Les raisons de refus, conformément à l'article L6322-31 du Code du travail, sont les suivantes :*

- Si la demande du salarié n'est pas susceptible de se rattacher à une formation telle que définit par le Code du travail (organisme de formation non-agréé ou exclusions explicitement rappelées en paragraphe 9.6 du document « priorités 2008 » qui a été communiqué à la Cour)*
- Si toutes les demandes ne peuvent être satisfaites simultanément pour des raisons budgétaires.*

### **Spécificité de l'AGECIF IEG et « dépendance aux entreprises adhérentes »**

*L'existence de l'AGECIF IEG repose sur le fait qu'elle soit hors du champ d'application de l'ANI (Article R6332-6 et 10 du Code du travail), ce qui justifie la dérogation accordée en particulier au seuil de collecte actuellement défini par la loi.*

*Nous contestons la position de la Cour sur la question de la dépendance de notre association avec les entreprises adhérentes. De manière factuelle, nous avons montré lors de l'audition que cette dépendance n'est en aucun cas prouvée et ne citerons ici que les éléments principaux de notre réponse.*

- 1. Notre Conseil d'Administration est paritaire et donc composé à part égal de représentants des salariés et des employeurs. Pour assurer leur mission de collecteurs des fonds de la formation professionnelle, les OPCA et les OPACIF doivent obligatoirement être paritaires dans la gestion des fonds avec le conseil d'administration (Article L6332-1 du Code du travail). Il s'agit donc d'une obligation légale.*
- 2. Aucun Procès-verbal ne permet d'accréditer la thèse de cette dépendance alors même que, et vous en conviendrez, seul le CA détermine les choix politiques de notre organisme.*
- 3. Si le personnel de l'association est bien mis à disposition par certaines entreprises de la branche, il n'en demeure pas moins qu'il est choisi par les administrateurs après un appel à candidature dans la bourse de l'emploi de la branche et qu'une convention tripartite officielle est signée entre les parties. Ceci a pour finalité de permettre au personnel de l'AGECIF IEG un parcours professionnel que ne peut offrir une structure de notre taille.*
- 4. La responsabilité « managériale » sur le personnel de l'AGECIF IEG est assurée par le Président de l'association, en liaison avec la cadre administrative de l'association pour les gestionnaires, sans aucune intervention de la part des entreprises en particulier pour les entretiens d'évaluation, l'évolution des rémunérations et la gestion des congés.*
- 5. Les salaires et charges du personnel sont intégralement supportés par l'AGECIF IEG*

*Par ailleurs, nous ne pouvons souscrire à l'avis de la Cour soulignant « nos nombreuses faiblesses de gestion et notre fonctionnement largement autarcique ». Nous avons démontré lors de notre audition et dans les documents remis en support, que cet avis n'est étayé par aucun fait avéré et s'appuie de nombreuses fois sur des méconnaissances légales (exemple de l'observation concernant le bilan de formation des entreprises adhérentes par exemple) ou des confusions de la part de la Cour des Comptes (confusion entre les rémunérations des salariés partis en CIF à rembourser aux entreprises et le coût des salaires et charges du personnel de l'AGECIF par exemple). Nous ne comprenons également pas en quoi notre fonctionnement est autarcique, ni à quelle obligation légale la Cour se réfère, nous tentons de gérer au mieux les CIF des salariés qui sont dans notre périmètre de gestion en conformité avec l'agrément qui nous a été donné par la puissance publique et dans le strict respect des contraintes légales.*

**« Des financements qui seraient trop généreux »**

*La Cour nous reproche de financer des « cursus pluriannuels exceptionnellement longs bien que le code du travail fixe une durée en principe maximale, sauf accord particulier, d'une année ou de 1200 heures de formation ». Si la durée prévue au code du travail ne doit pas excéder un an à temps plein ou 1200 heures, le même article L 6322-12 prévoit également que « Ces dispositions ne font pas obstacle à la conclusion d'accords stipulant des durées plus longues pour les congés ». Nous sommes donc plus favorables que le droit du travail, ainsi que cela est explicitement prévu et autorisé.*

*Les raisons sont à chercher en particulier dans la structure CSP de la population que nous gérons, qui est composée à 77% de cadres et techniciens contre seulement 33% dans la population active, donc avec un niveau de formation initiale plus élevé et un coût horaire en terme de rémunération nettement supérieur. On sait par ailleurs que, dans le coût global d'une formation, c'est la partie rémunération qui pèse le plus, celle liée aux frais pédagogiques et annexes restant marginale. Enfin il nous semble devoir indiquer à la Cour que si certaines formations sont particulièrement longues, c'est que la part budgétaire consacrée aux salariés ayant un faible niveau de qualification est de 37% et que, en conséquence, ces formations induisent des durées plus longues.*

*Nous tenons également à rappeler que pour les dossiers pluriannuels, une demande de renouvellement accompagnée de la justification de passage dans l'année supérieure doit être validée tous les ans par notre Conseil d'administration, en cas d'échec ou de manquement à cette procédure, à l'initiative du salarié, dans les délais prévus, le financement est immédiatement suspendu.*

*Pour illustrer son propos sur notre « générosité », la Cour fait référence à « une formation aux arts et plastiques de 4.431 heures, six fois supérieure à la durée moyenne constatée sur le plan national ». Outre la pertinence de la comparaison qui reste à démontrer, une moyenne identique pouvant recouvrir des situations très diverses en terme d'écart type, cette formation constitue un cas exceptionnel ne représentant que 1% de la durée totale de formation financée dans l'exercice considéré. L'intitulé exact de la formation, que la Cour a un peu trop condensé, est « arts plastiques graphiques pédagogie associée » visant à obtenir une compétence de pédagogue dans ce domaine et lié à un projet associatif du salarié concerné qui doit prochainement partir en inactivité. Nous rappelons d'autre part à la Cour qu'il est interdit à un COPACIF de refuser une demande de financement pour une raison autre que celles mentionnées à l'Article L6322-31 du Code du travail.*

**« Des critères peu rigoureux »**

*La Cour prend prétexte de la prise en charge de formations telles que techniques graphiques et communication visuelle, bureautique (Word, Excel, ...), professeur de yoga, etc., pour considérer nos critères d'attribution comme peu rigoureux.*

*Hormis le fait que ces formations (yoga, pilote d'avion, professeur de danse pour couple, moniteur de croisière, accompagnateur de tourisme équestre) démontrent bien le fait qu'il n'y a pas dépendance aux entreprises du secteur électrique et gazier, (voir plus haut) nous nous permettons de renvoyer la Cour aux textes légaux traitant de l'attribution des CIF en lui précisant que nous ne contrevenons en rien à la législation actuelle, mais qu'au contraire nous sommes garants de leur pleine et entière application. En effet de nombreux OPACIF limitent leur champ d'action aux deux premiers volets du CIF en violation de l'article L6322-31 du Code du travail, même si la motivation principale des salariés dont nous finançons les formations reste majoritairement professionnelle nous appliquons strictement la loi en acceptant toutes les formations répondant à la définition légale du CIF. Si la législation devait évoluer nous adapterions nos priorités et nos pratiques en conséquence, bien entendu.*

**Sixième Partie Livre III Titre II Chapitre 2 Section 1 « congé individuel de formation » Art L6322-1 du Code du travail**

*Le congé individuel de formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris, le cas échéant, dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité.*

*Ces actions de formation doivent permettre au salarié :*

*1° D'accéder à un niveau supérieur de qualification ;*

*2° De changer d'activité ou de profession ;*

*3° De s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles.*

*Par ailleurs, il nous est reproché que « ces formations ne bénéficient dans les faits qu'aux agents statutaires : un seul salarié en contrat à durée déterminée a bénéficié d'un CIF en 2006. »*

*Nous contestons ce point et précisons à la Cour que tous les salariés en CDI, statutaires ou non, sont susceptibles d'être financés par l'AGECIF IEG et la nature du contrat de travail n'est en rien un critère discriminatoire.*

*Concernant les salariés en CDD, si nous n'avons financé qu'une seule formation de salarié en CDD en 2006, c'est que nous n'avons reçu qu'une seule demande en 2006. Comme le prévoit la législation, le solde du budget*



*CDD a été reversé au FUP, permettant ainsi une mutualisation des fonds vers des secteurs où la demande serait plus grande et nous contribuons ainsi à l'effort pour cette population particulière.*

## **2. La valeur ajoutée de l'AGECIF IEG**

*En conclusion de notre réponse, nous ajouterons juste quelques données que la Cour n'a pas cru devoir mettre en avant ou qui n'étaient pas encore disponible au moment de notre audition et souhaitons ainsi apporter notre modeste éclairage à la réflexion en cours sur la formation professionnelle.*

*Afin de montrer l'efficacité du système mis en place à l'AGECIF IEG, et au-delà de cela, mieux cerner les effets du CIF sur la population des IEG partie en CIF, quelques données issues de l'enquête « Devenir 2006 » portant sur les salariés partis en CIF entre 1999 et 2006 dont nous venons d'avoir les résultats :*

*- 91% des salariés ayant passé un examen dans le cadre de leur CIF l'ont réussi.*

*- 66% ont réussi un examen d'un niveau de qualification supérieur au niveau possédé avant le CIF (73% pour les agents d'exécution, 72% pour les agents de maîtrise et 20% chez les cadres)*

*Tous CIF confondus (y compris ceux touchant à la vie culturelle et associative) 36% des salariés partis en CIF possèdent un niveau d'études supérieur après le CIF. Certes les volumes restent modestes, comme le note la Cour des comptes, mais l'efficacité est au rendez-vous.*

*1 salarié sur 4 ayant effectué un CIF a changé de collègue (pour le collègue exécution le taux approche 1 sur 2) sous l'action reconnue du CIF, donc non seulement la qualification est obtenue mais elle trouve une concrétisation en terme de reconnaissance.*

---

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DU FONDS DE GESTION DU CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION (FONGECIF) – ILE-DE-FRANCE**

*Le Fongecif Île-de-France accueille avec une grande attention les remarques de la Cour des Comptes dans son rapport public annuel concernant le dispositif de financement de formation continue qu'il gère. Le Fongecif Île-de-France se fera l'écho des préoccupations exprimées par la Cour auprès des instances compétentes pour faire évoluer, en tant que de besoin, les missions qui sont les siennes, voulues par le législateur depuis 1983, régulièrement confirmées et renforcées depuis.*

*Le Fongecif Île-de-France souhaite apporter à la Cour quelques précisions utiles au débat auquel elle contribue par son rapport annuel. Ces précisions sont de nature à faire une claire distinction entre ce qui relève de la qualité de la gestion du Fongecif Île-de-France, saluée par le rapport particulier qui lui a été consacré par la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes en 2008, et les dispositions qui relèvent par nature du système de formation continue dont le Fongecif Île-de-France n'est qu'un des acteurs et dont il ne peut être tenu responsable pour l'ensemble des insuffisances. Le Fongecif Île-de-France saisit ainsi l'occasion qui lui est donnée par le rapport annuel pour apporter une contribution factuelle et objective se fondant notamment sur le ROP de la 5<sup>e</sup> chambre qui dresse un bilan particulièrement satisfaisant de la gestion du Fongecif Île-de-France tout en soulevant des questions de fond relevant de la responsabilité des autorités compétentes.*

**Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés : le Fongecif est et demeure l'unique outil de la 2<sup>e</sup> chance pour les salariés actifs**

« Le CIF a démontré, au cours des trente dernières années, son utilité sociale et son apport essentiel dans le fonctionnement de « l'ascenseur social. C'est également un outil utile à la construction d'un projet de création et de reprise d'entreprise. » (Rapport de l'IGAS sur l'Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés, mars 2008).

Créé en 1983 pour gérer le CIF, le Fongecif a été voulu par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics comme un outil interprofessionnel et régional de financement des projets de reconversion et de qualification des salariés. Il tient sa place unique dans le dispositif parce qu'il est activé à l'initiative du salarié et qu'il finance des projets de long terme nécessitant des formations longues et qualifiantes, donnant ainsi tout son sens à la notion même de mobilité choisie. En 2004, ces mêmes partenaires sociaux et pouvoirs publics ont confié aux Fongecif une mission d'accompagnement, complémentaire des missions d'information, de conseil, d'accréditation des centres de bilan de compétences, de collecte des fonds et de financement, partant d'un consensus général sur son caractère indispensable comme condition de réussite des projets individuels. Par conséquent, les coûts de l'accompagnement ne peuvent nullement entrer dans le calcul du ratio des frais de gestion des dossiers, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport de la Cour.

Depuis 1983, le Fongecif Île-de-France travaille dans le sens de la responsabilisation des salariés pour les rendre acteurs de leur vie professionnelle, en leur permettant de se qualifier et d'accéder ainsi à de nouveaux métiers, de nouveaux emplois et de nouvelles responsabilités. Il s'agit d'un travail de fond, inscrit dans le moyen terme, anticipant les évolutions du marché du travail et les besoins des bassins d'emploi.

À ce titre, le CIF n'est pas le DIF. La comparaison fait apparaître une importante différence de nature : le CIF est un investissement sur le long terme dans une optique de modification structurante de la trajectoire

professionnelle ; le DIF permet lui une adaptation de court terme, avec des formations de courte durée, non qualifiantes en lien le plus souvent avec les besoins de l'emploi occupé. Comme le souligne le document d'orientation du gouvernement sur la réforme de la formation publié en juillet 2008, « Le Congé individuel de formation comme le droit individuel à la formation constituent des outils importants de la sécurisation des parcours pour les actifs. »

**10 millions d'heures de formation financées et 250 000 salariés informés annuellement par le Fongecif Île-de-France**

**Des priorités affichées qui privilégient les employés et les ouvriers ayant un projet d'évolution professionnelle**

Les formations financées par le Fongecif Île-de-France sont par nature des formations longues puisqu'elles répondent à des besoins de qualification et de reconversion. Chacun sait que ces processus nécessitent un grand nombre d'heures de formation réparties sur une période longue, d'autant plus lorsque les personnes sont peu qualifiées au départ. Cet investissement pour l'avenir représente près de 10 millions d'heures de formation financées chaque année. Dans un souci de rééquilibrage et d'égalité d'accès, le Fongecif Île-de-France s'est doté de priorités qui conduisent à répondre favorablement à la quasi totalité des demandes de CIF des catégories socioprofessionnelles les plus modestes : 88,6 % des bénéficiaires de CIF sont ouvriers, employés ou agents de maîtrise.

Par ailleurs, si chaque salarié a un accès égal au CIF une fois dans sa vie professionnelle, faut-il pour autant considérer que la totalité de la population salariée a le même besoin de formation de reconversion, d'une mobilité interprofessionnelle ou d'une formation qualifiante ? Faut-il considérer que 100 % des salariés doivent bénéficier d'un CIF, ce qui suppose d'autres moyens de financement de masse et une politique d'incitation drastique. Le coût n'en serait évidemment pas le même. Le Fongecif Île-de-France serait tout à fait intéressé par une réflexion sur le nombre de bénéficiaires considéré comme satisfaisant eu égard à la population de référence et à ses moyens de financement.

**L'accompagnement des salariés : une mission indissociable de la recherche d'efficacité**

La mission d'accompagnement confiée aux Fongecif par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux est fondée sur un constat unanime des acteurs de l'emploi et de la formation : c'est grâce à un conseil et à une orientation sur mesure que l'efficacité des dispositifs est garantie et que les financements sont utilisés au mieux par les salariés. Il leur donne les meilleures chances d'atteindre leurs objectifs. Dans le même esprit que l'accompagnement individuel pour favoriser le retour à l'emploi, il est développé par le Fongecif Île-de-France de manière renforcée depuis la réforme de 2004 et permet chaque année à 250 000 salariés franciliens de bénéficier d'une information, d'une orientation ou d'une prestation de

conseil et d'accompagnement. Toutes ces prestations sont fournies dans un espace dédié à l'élaboration du projet professionnel. Cet Espace Projet reçoit ainsi plus de 80 000 visites par an. C'est pour faciliter l'accueil de salariés de plus en plus nombreux que le Fongecif Île-de-France a décidé d'investir dans des locaux appropriés permettant à la fois de baisser les coûts, et ainsi de réserver les financements à la formation, d'offrir des espaces adaptés à l'accueil et au conseil et de faciliter l'accès au plus grand nombre en étant dans Paris intra muros. Enfin, le site Internet du Fongecif Île-de-France est consulté chaque année par plus d'1 million d'internautes.

**Réduire les inégalités d'accès à la formation est un enjeu majeur pour tous.**

Le Fongecif Île-de-France considère comme majeur l'enjeu d'amener à la qualification ceux qui n'en ont pas bénéficié en formation initiale et de permettre des reconversions à ceux dont l'emploi ou le métier est menacé. Le CIF permet un accès aux salariés qui en ont le plus besoin, tout en restant ouvert à tous. L'inégalité repose sur la capacité des salariés à mobiliser les dispositifs de FPC. Les salariés les moins qualifiés sont ceux qui, spontanément, y ont le moins recours. Une multitude de facteurs sociologiques influencent l'usage du droit à la formation professionnelle. Comme le note la Dares (Document d'études « pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins » - juillet 2006) entrent par exemple en ligne de compte une « moindre motivation, des difficultés matérielles ou financières pour s'organiser, une moindre maîtrise des réseaux. » C'est notamment une des raisons qui ont poussé le Fongecif Île-de-France à conduire des actions volontaristes et régulières d'information des salariés pour les inciter à réfléchir à leur projet professionnel. Concrètement, différentes actions de sensibilisation et de mobilisation ont été expérimentées afin de toucher les salariés dans leur lieux de vie et de passage (gares, centres commerciaux, partenaires territoriaux...). C'est ainsi que le Fongecif Île-de-France a pu significativement peser sur le profil des demandeurs (+ 19 % de demandes de salariés les moins qualifiés, + 16 % de demandes de salariés âgés de 40 à 49 ans par exemple) et sur le nombre de demandes (+ 18 % de demandes en 2 ans et + 15 % de visites à l'Espace Projet). Ces actions de mobilisation se poursuivront dans les années à venir afin de maintenir cette dynamique d'évolution qualitative des flux.

Au titre de la sécurisation des parcours professionnels, le devenir des personnes à l'issue d'un CIF est un thème de préoccupation du Fongecif Île-de-France. Il a ainsi conduit des études pour connaître le devenir des personnes formées et ajuster ses moyens et ses priorités en fonction des résultats constatés. Ces études montrent que 86 % des bénéficiaires obtiennent la qualification qu'ils visaient ; qu'ils sont 84 % à considérer que leur situation post CIF est meilleure que celle antérieure pour les personnes en CDI et 88 % pour celles en CDD. Enfin, si 16 % des personnes ayant suivi un CIF sont sans emploi 12 mois après celui-ci, il faut regarder avec précision la décomposition de ce pourcentage. La majeure partie de ces 16

% de demandeurs d'emploi est ou bien dans un départ négocié avec l'employeur (donc en transition vers un nouvel emploi visé à l'issue de la formation) ou en congé maladie ou en congé parental. Ils ne sont finalement que 3,75 % à être dans une situation de perte d'emploi subie dont encore la moitié est en fin de CDD. Le CIF tient ainsi sa promesse d'être au service d'une mobilité choisie et non subie.

Pour autant, le CIF a-t-il la responsabilité, à lui seul, de rééquilibrer les voies d'accès à la formation professionnelle continue (FPC) ? La question de l'inégalité d'accès des salariés à la FPC dépasse le cadre du CIF et des Fongecif. Rappelons que la vocation première du CIF est plutôt l'évolution professionnelle que la correction des inégalités d'accès. Il joue un rôle préventif en faveur de la mobilité professionnelle et du maintien dans l'emploi à moyen voire long terme. La formation initiale et la FPC sont d'autres contributeurs déterminant à cette réduction des inégalités.

Le Fongecif Île-de-France est prêt à contribuer à une réflexion sur les critères d'évaluation de la sécurisation des parcours et à adapter son action sur la base d'indicateurs mesurables et partagés.

#### **Les financements à la mesure de l'enjeu en Île-de-France**

Le retour sur investissement d'un CIF est mutualisé, ce qui justifie d'ailleurs le caractère paritaire de sa gestion : les salariés développent leur carrière professionnelle et leur employabilité ; les bassins d'emploi et les employeurs trouvent une main d'œuvre qualifiée et plus mobile professionnellement. Aux critères quantitatifs d'évaluation, il convient d'ajouter des critères de qualité et de pertinence de la rencontre entre des projets individuels et des dynamiques d'emploi. La taille de l'Île-de-France est en soi un sujet très large ; son hypertrophie se vérifie dans tous les secteurs et la complexité de son tissu économique et social contribue à la complexité du système. La collecte du Fongecif en Île-de-France correspond à la taille du bassin d'emploi : 30 % de la collecte nationale pour 30 % de la masse salariale du secteur privé. Quel autre critère pourrait être pris en compte ? Sur quelle base autre que la masse salariale peut-on asseoir la collecte et sa répartition à l'échelle des territoires, sachant en particulier que 70 % du coût d'un CIF correspond à l'indemnisation de l'employeur, pour le maintien de la rémunération ?

Dans bien des cas et particulièrement pour les salariés des PME et TPE, les dispositifs d'accompagnement, de conseil et d'orientation proposés par le Fongecif Île-de-France jouent un rôle concret de pilotage des compétences et de qualification, palliant ainsi l'absence fréquente d'interlocuteurs spécialisés dans les entreprises de cette taille. L'efficacité du système doit s'apprécier aussi au regard de ce qui se passerait si ces missions n'existaient pas et si les salariés étaient totalement livrés à eux-mêmes, sans interlocuteur qualifié pour les aider.

La Loi impose aux Fongecif de prendre en charge la totalité de la rémunération (soit 70 % du coût d'un CIF). Le Fongecif Île-de-France

respecte la Loi qui ne prévoit aucun co-investissement en la matière. Le Fongecif Île-de-France invite ainsi la Cour à opérer la distinction entre la régularité de la gestion, l'optimisation de l'utilisation des fonds et la nécessité d'agir dans le respect de l'environnement réglementaire et législatif.

***Le Fongecif Île-de-France se tient à la disposition des instances de tutelle pour organiser et favoriser le partage de bonnes pratiques entre les Fongecif.***

À ce titre le Fongecif Île-de-France s'appuie sur ce qui a été salué par le ROP de la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes comme étant innovant, en particulier en matière de :

- *Collecte : « des dispositifs sécurisés et audités » ; « le fonds a défini des outils professionnels qui fonctionnent bien »*
- *Productivité : « Le Fongecif Île-de-France s'est posé en initiateur de nouvelles démarches en matière d'information et de communication, en matière d'accompagnement et il est normal que ces innovations soient d'abord coûteuses avant d'être rentables ».*
- *Information : « ... fondé sur l'initiative du salarié. Dans ce contexte, l'information devient un enjeu majeur. La Cour a pris note de la multiplicité des vecteurs qui sont utilisés, destinés à des cibles larges quand ils concernent près d'un million de consultations du site ou à des cibles spécialisées quand il s'agit d'organiser des réunions.... »*
- *Démarche qualitative : « ...on peut considérer que le fonds présente des pratiques innovantes au sens de l'article 9-13 de l'ANI. »*
- *Méthodologie et traitement des demandes : « Le Fongecif Île-de-France a formalisé et mis en œuvre un ensemble d'outils qui constitue un indéniable acquis méthodologique.... Les dispositifs ont été élaborés selon des méthodes transparentes, connues de tous et formalisées. »*

***En conclusion, le Fongecif Île-de-France ne prétend nullement être exemplaire à tout point de vue. Il convient que des améliorations sont nécessaires et s'emploie, pour ce qui relève de sa responsabilité, à les imaginer et à les mettre en œuvre dans un processus continu de progrès. Il entend poursuivre dans ce sens. En revanche, le Fongecif Île-de-France refuse d'être stigmatisé pour des dysfonctionnements ou insuffisances qui ne relèvent en aucune manière de sa gestion ni de sa responsabilité. Il se tient à la disposition de la Cour ou de tout autre acteur de la formation pour contribuer aux réflexions dans un domaine où l'essentiel reste de donner aux salariés les moyens d'acquérir de nouvelles qualifications, de les rendre plus mobiles et responsables dans la gestion de leur parcours professionnel. La sécurisation des parcours passe par un investissement à long terme de la Collectivité nationale et par un engagement responsable de chaque salarié. Il entend contribuer à l'un et favoriser l'autre.***

---

## **La prise en compte de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre**

---

### **PRESENTATION**

---

*La demande d'asile qui avait fléchi depuis 2004 est repartie à la hausse en 2008. En 2007, la France était, après la Suède, le deuxième pays sollicité en Europe, avec 28 209 demandes nouvelles enregistrées, sans compter les réouvertures d'instruction. Le nombre des admissions, au terme de longues procédures administratives et juridictionnelles, ne représente qu'une faible part de ces demandes. Ainsi, 8781 personnes ont obtenu en 2007 le statut dont 130 926 réfugiés résidant bénéficiaient à la fin de cette même année. La France s'engage à faciliter l'intégration de ces réfugiés statutaires. En revanche, trois perspectives s'ouvrent aux déboutés : repartir avec éventuellement une aide au retour, rechercher une régularisation ou venir grossir la population des résidents irréguliers dans notre pays.*

*Tout en prenant en compte cette importante contribution des déboutés de l'asile au développement de l'immigration irrégulière dans son rapport public de 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration », la Cour n'avait pas traité spécifiquement de la politique de l'asile, qu'elle avait déjà analysée de manière approfondie dans une observation à son rapport public de 2000.*

*La législation, l'organisation administrative et le dispositif d'action sociale ont fortement évolué tout au long des dernières années, en s'inspirant largement des recommandations faites précédemment par la Cour. La création, en 2007, d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement (aujourd'hui développement solidaire), au sein duquel un service unifié de l'asile a été organisé, n'est pas la moindre de ces évolutions. Elle a fait notamment apparaître que les dépenses d'ordre social pour l'asile mobilisent la moitié (soit 262 millions d'euros en 2008) de l'ensemble des crédits du*

*nouveau ministère. La Cour était ainsi d'autant plus justifiée à revenir sur la politique de l'asile huit ans après sa dernière publication, que les améliorations intervenues, en cours ou attendues, laissent subsister d'importants problèmes, notamment en matière de délais de traitement des dossiers et de disponibilité des places d'hébergement que la récente remontée de la demande d'asile risque d'aggraver à nouveau.*

## I - Un cadre administratif largement rénové

Le cadre national dans lequel s'inscrit la prise en charge des demandeurs d'asile a été défini par une loi du 10 décembre 2003, modifiant celle du 25 juillet 1952 qui faisait elle-même suite à la Convention de Genève (28 juillet 1951). Il a également intégré la transposition des directives d'une politique qui s'est fortement communautarisée au cours de la dernière période

### **Le parcours du demandeur d'asile**

Dans les pays de l'Union européenne, les conditions d'accueil et les procédures relatives aux demandeurs d'asile font désormais l'objet de normes communes. Elles imposent l'hébergement systématique des demandeurs d'asile ou, à défaut, une prise en charge. De même, en vertu des « accords de Dublin », le premier pays qui enregistre la demande d'asile a compétence pour la traiter. Pour autant, certains pays sont des plus réticents à accepter les dépôts de demandes. D'autres appliquent des règles restrictives quant au choix de la résidence dans le pays d'accueil pendant l'instruction de la demande. La France, qui n'oriente pas de manière autoritaire et contraignante l'hébergement est, à cet égard, plus libérale.

L'étranger, entré régulièrement ou irrégulièrement sur le territoire, s'adresse à un service de premier accueil, le plus souvent associatif, qui le conduit à la préfecture pour déposer sa demande d'asile. Pourvu d'un titre de séjour provisoire, la question lui est posée de savoir s'il désire un hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). En cas de refus, il perd ses droits à l'allocation temporaire d'attente (ATA). S'il en a accepté le principe, il doit s'engager à accepter aussi l'une des propositions qui lui seront faites. S'il n'est pas possible de lui accorder un hébergement, il recevra l'ATA pendant toute la durée de l'instruction de sa demande.

Le demandeur d'asile est en effet en position d'attente, et ne peut ni travailler, sauf dérogation, ni en principe accéder à des formations, pendant la période d'instruction. Celle-ci, assurée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est fondée principalement sur un entretien avec un officier de protection. La décision de refus prise par le directeur général de l'OFPRA est portée par l'intéressé, dans près de 90 % des cas,



devant une juridiction, la Cour administrative du droit d'asile (CNDA) qui a remplacé en 2007 la Commission des recours des réfugiés (CRR) et qui statue en premier et dernier ressort (hors cassation devant le Conseil d'Etat). A l'issue de la procédure, le demandeur d'asile devient réfugié statutaire (ou bénéficie de la protection subsidiaire<sup>246</sup>) et entre dans le processus d'intégration avec notamment le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) et ses difficultés (langue, emploi, logement) comme tout primo-immigrant. S'il est débouté, souvent au terme d'une période de plusieurs mois ou années, il doit rechercher une voie de régularisation ou solliciter une aide au retour, s'il veut éviter la clandestinité.

## A - La mise en place d'une administration nouvelle

### 1 - La création d'un service de l'asile

La Cour avait recommandé l'unification des services chargés de définir et mettre en œuvre la politique de l'asile, de l'immigration, de l'aide au retour et de la naturalisation. C'est chose faite maintenant avec la création, en 2007, d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Au sein de ce nouveau ministère un service unifié, composé essentiellement d'agents provenant, d'une part, de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), d'autre part, de la direction de la population et des migrations (DPM)<sup>247</sup>, est chargé de la réglementation relative au droit d'asile et aux réfugiés et de la prise en charge sociale des personnes concernées.

#### Les dotations d'ordre social pour l'asile en loi de finances pour 2008

Les centres d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA)	192, 9 M€
Les dispositifs d'hébergement d'urgence	35, 5 M€
L'allocation temporaire d'attente (ATA)	28, 0 M€
Les plateformes d'accueil	5, 3 M€
Total	<b>261, 7 M€</b>
Ensemble des crédits du ministère	632 M€

246) La protection subsidiaire est accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui sont sous le coup de menaces graves (peine de mort, torture...).

247) La DLPAJ conserve toutes ses autres attributions au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors que la DPM, auparavant au ministère chargé des affaires sociales, a été dans sa totalité reprise par le nouveau ministère chargé de l'immigration et éclatée dans ses directions et services.

Ce premier budget s'est trouvé sous-doté du fait de la reprise de la demande d'asile en 2008 et de l'établissement des prévisions sur des données non actualisées de dépense 2007.

Les synergies résultant de cette création sont cependant limitées par l'imprécision qui subsiste sur les relations de l'Etat avec les services déconcentrés et avec les opérateurs. Aucun texte ne traite en effet des relations entre le nouveau ministère et les services déconcentrés de l'Etat, qu'il s'agisse des agents des services des étrangers des préfectures et de ceux de la police aux frontières qui concernent plus directement le service de l'asile, ou encore de ceux des services des visas ou des services de la main d'œuvre étrangère du ministère chargé du travail.

## **2 - La séparation de l'organisme instructeur et de l'instance juridictionnelle**

La demande d'asile est traitée en premier lieu par l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), établissement public administratif et, ensuite, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

**Dépenses de l'OFPRA, intégrant les dépenses de la CNDA :  
42,7 M€ pour 2007**

- 28,4 M€, 67 % pour les services communs, essentiellement la rémunération des personnels (26,4) et l'informatique (0,9)
  - 7,3 M€, soit 17 % pour l'OFPRA, dont 4,3 de locations immobilières et 1,2 d'interprétariat
  - 7 M€, soit 16 % pour la CNDA, dont 3,5 de locations immobilières et 1,2 d'interprétariat
- Sur 655 agents en poste au 31 décembre 2007, 215 travaillent à la CNDA

*Source : OFPRA et CNDA ; le budget est commun jusqu'à l'exercice 2008 inclus.*

La Cour des comptes avait attiré l'attention sur la situation de cette juridiction. Placée administrativement auprès d'un établissement public (l'OFPRA) qui gérait les moyens humains et financiers nécessaires à son fonctionnement, elle dépendait ainsi entièrement, en termes de moyens, de l'organisme dont elle devait juger les décisions. Le rattachement de la juridiction administrative du droit d'asile au ministère de la justice par l'intermédiaire du Conseil d'Etat et à son insertion à partir de 2009 au sein du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « conseil et contrôle de l'Etat » qui relève de la responsabilité du Premier ministre, répond donc à la recommandation de la Cour de lui donner un statut indépendant.

Un récent rapport « de la CRR à la CNDA »<sup>248</sup> comporte une série de propositions visant à préparer cette séparation qui est intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2009. A cet égard, la Cour des comptes estimait que la rupture du lien statutaire avec l'OFPPRA ne devrait pas se traduire par des charges supplémentaires de gestion qui résulteraient de la mise en place de services redondants. Elle renouvelle cette recommandation. La comparaison sera cependant difficile si la CNDA, comme elle paraît s'y engager, s'oriente vers un fonctionnement différent, et notamment si les présidents de formation de jugement deviennent progressivement des magistrats à plein temps.

Le nouveau ministère est désormais le tuteur de l'OFPPRA. Le contrat d'objectifs et de moyens, en cours d'établissement avec l'Etat, devra clarifier les modalités de pilotage et fixer les allocations de ressources. La résorption du stock de demandes doit demeurer prioritaire et surtout, ainsi que le recommandait la Cour en 2007, l'établissement doit savoir faire preuve d'une plus grande réactivité aux variations de l'activité.

### **3 - Le pilotage de l'opérateur en charge du dispositif d'accueil**

La Cour, puis les rapporteurs parlementaires du premier budget du nouveau ministère, ont souligné l'importance d'un pilotage fort des structures intervenant en matière d'asile. Ils visaient notamment l'agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations (ANAEM<sup>249</sup>) qui a pris, en 2006, la suite de l'OMI (Office des migrations internationales) et coordonne seule la gestion de l'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

Le nouveau service de l'asile considère en effet que le pilotage du dispositif d'accueil relève désormais de sa compétence, le rôle de l'ANAEM devant se limiter à la mise en place « *d'un système informatique de gestion des places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)* » qui lui avait été assigné à l'origine.

---

248) Remis au Premier ministre par M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, au printemps 2008.

249) L'ANAEM a succédé à l'Office des migrations internationales (OMI).

L'exploitation du logiciel DN@, achevée à l'automne 2008 après trois ans de développement sous la responsabilité de l'ANAEM, qui permet le recensement et la gestion du dispositif d'hébergement, implique, pour le ministère, la communication au service de l'asile de tout élément d'observation, d'analyse, de diagnostic et d'appréciation disponible permettant de connaître et de suivre l'offre et la demande d'hébergement, aux niveaux national, régional et départemental, ainsi que la situation des personnes hébergées dans le DNA. Dans ces conditions, le rôle de l'ANAEM se limite désormais à celui d'un prestataire de services. Toutefois, les cartes seront encore rebattues à l'occasion du projet de fusion entre l'ANAEM et les services de l'ACSE<sup>250</sup> qui gèrent les formations linguistiques dans un Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui devrait être mis en place en 2009. Cette perspective répond aux recommandations de la Cour qui avait souligné, en 2004, la complexité du paysage administratif et demandé une simplification des structures existantes.

## **B - Une plus grande cohérence dans le traitement et du premier accueil et de l'admission au séjour**

### **1 - La rationalisation du premier accueil**

En fin d'année 2007, dans un contexte de baisse de la demande d'asile et de réduction des crédits dédiés au financement des plates-formes de premier accueil, la décision a été prise de supprimer les plates-formes associatives de 37 départements à faible flux (nombre moyen de demandeurs d'asile inférieur à 10 par mois) après une période intermédiaire de trois mois. Les demandeurs d'asile y seront pris en charge par des structures généralistes accueillant l'ensemble des personnes en difficulté.

Par ailleurs, l'ANAEM doit développer son activité d'accueil des demandeurs d'asile lorsqu'elle en a les moyens. Son réseau ne lui permet pas de remplacer partout les structures associatives fermées, mais elle interviendra désormais dans 25 départements. Dans 8 d'entre eux où les flux sont importants, elle sera en outre chargée de la demande d'hébergement en articulant son activité avec celle de la plate-forme associative existante, qui ne sera maintenue qu'avec des missions redéfinies et un budget réduit. L'agence estime pouvoir assurer toutes les tâches relevant du premier accueil des demandeurs d'asile, à l'exception de la domiciliation, de l'aide à la rédaction des demandes d'asile, de la gestion de l'hébergement d'urgence et enfin, de l'aide à la rédaction des demandes de régularisation pour les déboutés.

---

250) Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Cette évolution s'inscrit, pour le ministère, dans une perspective de réforme globale permettant de renforcer le rôle des services régionaux de l'Etat dans la gestion du premier accueil. A terme, ne subsisterait ainsi qu'une plate-forme par région, dans le cadre d'une convention avec l'Etat. Les moyens mis au service de cette mission par l'ANAEM (futur OFII) devront être évalués précisément.

## **2 - La régionalisation de l'admission au séjour**

La régionalisation de la gestion des procédures d'admission au séjour des demandeurs d'asile a commencé en juin 2006 avec deux régions, puis trois autres en 2007. Six nouvelles régions sont entrées en 2008 dans l'expérimentation, sans que l'on enregistre pour autant une concentration des nouvelles demandes dans les départements chefs-lieux de région<sup>251</sup>.

Le regroupement du traitement des demandes au chef-lieu de région garantit une meilleure qualité et une meilleure sécurité juridique. Il concourt également à réduire la dépense en nombre de bornes Eurodac<sup>252</sup>. Enfin, en rassemblant le pilotage du dispositif d'accueil et l'admission au séjour sous la responsabilité du préfet de région, cette réforme devrait avoir un effet positif sur le coût de l'accompagnement social.

La généralisation de l'expérience de régionalisation des nouvelles demandes est prévue en 2009. Mais les capacités des préfetures de région à assurer efficacement l'accueil des demandeurs d'asile devraient être plus précisément évaluées.

## **II - La difficile maîtrise des délais de traitement des demandes**

Le demandeur d'asile doit, s'il y a droit, bénéficier de la protection au plus tôt. En outre, une procédure trop longue a un coût social évident et encourage le dépôt de demandes ayant pour unique but de prolonger le séjour sur le territoire national : plus l'instruction est lente, et plus la reconduite à la frontière est difficile.

---

251) la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile est actuellement effective dans 11 régions : Haute Normandie et Bretagne (depuis 2006), Champagne-Ardenne, Basse-Normandie et Aquitaine (depuis 2007), Poitou-Charentes, Franche-Comté, Auvergne, Picardie, Limousin et Lorraine (depuis 2008). Une expérimentation est prévue en 2009 dans 5 nouvelles régions (Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas de Calais, Pays de Loire).

252) Dispositif permettant l'échange d'informations entre Etats basé sur la prise d'empreintes des demandeurs d'asile (accords de Dublin).

## **A - Les efforts de réduction encore insuffisants**

L'impératif de réduction, déclaré prioritaire dès le 14 juillet 2002 par le Président de la République, a été rappelé en 2006. Il est inscrit dans le plan de performance de son ministère de tutelle en 2007.

### **1 - Une période de rattrapage**

La réduction, que le ministère qualifie de spectaculaire, de la durée du traitement (instruction et recours) de la demande d'asile a été atteinte par différents moyens, et notamment par les modifications de textes intervenues en 2003 et 2004. Par ailleurs, l'augmentation des moyens en personnels, locaux et crédits, a permis de résorber les stocks de dossiers, tant à l'OFPRA qu'à la CNDA. Il n'en reste pas moins que le délai actuel est de 17 mois.

Plusieurs propositions parlementaires qui visaient la réduction des délais n'ont pas abouti en raison d'une forte opposition des associations.

La diminution de la demande nouvelle (jusqu'au premier semestre 2008) et la résorption des dossiers anciens ont contribué à faire diminuer fortement la durée de traitement des dossiers. Mais les perspectives d'évolution des délais doivent être tracées avec prudence. C'est ainsi qu'en 2006 et 2007 la poursuite de la résorption du stock de dossiers en instance à la CNDA se traduit par un allongement mécanique, mais modéré, des délais dû à la prise en compte des dossiers anciens.

L'OFPRA entend adapter la formation professionnelle de ses agents, renforcer le rôle de la documentation dans la phase d'instruction, accroître la représentation devant la juridiction, et assurer de nouvelles missions dans les pays d'origine. Il prévoit l'aboutissement du projet de numérisation des documents avec la mise en œuvre en 2008 d'une application pilote, et des études de faisabilité de logiciels de reconnaissance vocale et de traitement informatisé du courrier, mais il serait utopique d'attendre de ces mesures d'amélioration de la productivité des évolutions majeures.

## 2 - Le recours à des procédures spécifiques

### *a) La procédure prioritaire*

Le préfet peut demander à l'OFPRA de statuer en procédure prioritaire<sup>253</sup>, dans un délai de 15 jours, lorsque l'autorisation provisoire ou son renouvellement est refusée. Ces délais sont difficiles à tenir, notamment par l'organisation des entretiens. Pour 64 %, les procédures prioritaires appliquées à des premières demandes sont traitées dans un délai de 15 jours en 2006. Le délai médian est de 14 jours.

Par ailleurs, le classement en procédure prioritaire des demandes de réexamen, considérées souvent comme un mode de recours abusif dès lors qu'aucun élément nouveau n'est intervenu, explique une augmentation du recours à cette procédure.

Il est difficile d'évaluer l'impact de la réduction des délais d'instruction dans la mesure où la part des procédures prioritaires tend à diminuer par rapport à la demande d'asile globale (moins 21 % en 2007). En 2007, le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire à l'OFPRA a été de 8 376 soit 28 % de la demande d'asile hors mineurs accompagnants. Sur le total, 3 448 demandes examinées en procédure prioritaire étaient des premières demandes.

La procédure prioritaire est utilisée pour 30 % des dossiers instruits par l'OFPRA, dont 16 % en raison de leur provenance des pays d'origine sûrs.

### *b) Les pays d'origine sûrs*

La notion de « pays d'origine sûrs » est européenne : les demandeurs d'asile, ressortissants de ces pays, peuvent, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2008, bénéficier de l'ATA ; leur recours éventuel devant la CNDA n'est pas suspensif.

Les désaccords persistants entre les Etats membres ont conduit plusieurs d'entre eux à établir des listes nationales. C'est le cas de la France qui a introduit cette procédure par la loi du 10 décembre 2003. Le conseil d'administration de l'OFPRA a, en liaison avec les ministères intéressés, élaboré successivement deux listes de douze pays en 2005 et

---

253) Procédure d'examen accéléré concernant les personnes ressortissants des pays d'origine sûrs, ou dont la présence en France est une menace grave pour l'ordre public, ou dont la demande d'asile est considérée comme dilatoire, abusive ou frauduleuse.

cinq autres pays en 2006. Toutefois, la seconde a été partiellement mise en cause par le Conseil d'Etat le 13 février 2008 pour les demandeurs provenant d'Albanie et du Niger.

Par circulaire du 7 mars 2008, le ministère a invité les préfets à placer les demandeurs d'asile provenant de ces pays en procédure normale. Mais il a admis que les listes pourront être complétées et modifiées par le conseil d'administration de l'OFPRA. Une révision à périodicité régulière de la liste par cette instance permettrait d'actualiser la situation des dits pays, dans l'attente de la liste européenne.

La demande en provenance de ces pays sûrs a fortement baissé, pratiquement dans tous les pays concernés, puisqu'elle ne dépasse pas 5 % du total des demandes en 2007 avec 1 519 dossiers (réexamens compris) : elle était de 6 % en 2006.

Les procédures prioritaires et le dispositif des pays d'origine sûrs contribuent ainsi à réduire les délais. Leur mise en œuvre doit être suivie avec attention.

### **3 - Le développement des missions et audiences foraines**

L'OFPRA a renoncé à la « déconcentration » partielle de ses services, notamment en raison de la difficulté d'assurer partout l'interprétariat dans les diverses langues concernées. Il a cependant installé en Guadeloupe une antenne pour les trois départements français d'Amérique. Par ailleurs, l'Office n'exclut pas la possibilité de se rendre temporairement sur place en cas d'afflux massif de réfugiés. C'est ainsi qu'au premier semestre, il a traité directement des demandes à Mayotte et à la Réunion, suite aux événements d'Anjouan. De même, ces dernières années, la CNDA a tenu en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte, des audiences foraines dont les résultats ont été positifs

## **B - Les incidences de l'évolution des procédures juridictionnelles**

### **1 - L'augmentation du nombre de renvois**

Le taux moyen de renvoi d'affaires lors des audiences par les formations de jugement de la CNDA, 23 % en 2005 et 24,4 % en 2006, atteint 28,5 % en 2007. La tendance à l'accroissement se confirme, au point que le retour au taux de 2002 (30 %) pourrait intervenir dès cette année. De plus, l'établissement des audiences, deux mois à l'avance, reporte au minimum de quatre mois une affaire renvoyée.



Cette évolution est due principalement à la qualité croissante des dossiers, du fait de l'intervention des travailleurs sociaux en CADA, de l'action de nombreuses associations ainsi que de celle des avocats.

Sur 2 737 dossiers enrôlés aux 182 audiences de mars-avril 2008, 755, soit 27,6 %, ont fait l'objet d'un renvoi. Le problème n'a pas échappé au président de la CNDA, qui a alerté les présidents de section et tenté de poser des règles susceptibles de limiter les renvois.

## **2 - Les incidences des réouvertures**

Les réouvertures en raison d'éléments nouveaux postérieurs à la décision d'origine de refus, dont le nombre n'est pas négligeable (6 088 en 2007), sont parfois utilisées comme un moyen de demeurer en France en faisant obstacle à l'autorité de la chose jugée. Indépendamment de cet aspect, elles peuvent constituer un facteur de charges supplémentaires pour l'Etat.

Lorsque l'OFPRA est saisi, soit le débouté peut à nouveau bénéficier du dispositif social du demandeur d'asile s'il dispose d'une nouvelle autorisation provisoire de séjour délivrée par le préfet ; soit le plus fréquemment, il statue en procédure prioritaire, ce qui interdit, dès lors, l'hébergement en CADA ou le versement de l'ATA.

En pratique la réalité est différente : le débouté, qui a pu rester hébergé en CADA, peut faire valoir les difficultés de trouver un logement pendant la période de l'instruction de sa demande de réouverture. Si la pression pour les entrées dans le CADA n'est pas trop forte, il aura toutes chances d'y demeurer.

Plus le dossier d'un demandeur d'asile sera traité rapidement après son entrée sur le territoire national, moins la demande de réouverture, sauf moyen dilatoire, interviendra.

## **3 - Des audiences de plus en plus lourdes**

Le taux de recours à un avocat continue d'augmenter : 61,4 % des dossiers enrôlés en 2007 en ont bénéficié contre 53,9 % en 2006. La même progression se retrouve dans le taux de constitution d'avocat pour les affaires jugées (61,4 % en 2007 contre 46,2 % en 2006, et autour de 70 % en 2008). Alors que sur une audience traitant actuellement 15 demandes, 7 au plus étaient appuyées par un avocat en 2006, la norme est aujourd'hui de 11, ce qui influe sur les taux de renvoi et sur la durée des audiences.

Les variations du nombre de demandes d'aide juridictionnelle n'ont eu jusqu'alors que peu d'effet ; la CNDA avait entrepris, depuis trois ans, un travail important de mise à jour qui a porté ses fruits, malgré le fait que le projet d'une informatisation intégrée de la chaîne de traitement n'ait pas encore abouti. La situation se complique toutefois avec l'augmentation prévisible de la demande suite à l'abandon au 1<sup>er</sup> décembre 2008 de l'exigence de l'entrée régulière sur le territoire national pour en bénéficier. Les incidences de cette modification, due à la transposition d'une directive européenne, sont multiples : répercussions en nombre de demandes d'aide juridictionnelle à traiter par le bureau concerné de la CNDA, conséquences sur le traitement des recours, le nombre d'affaires plaidées devant la juridiction augmentant fortement, entraînant au moins dans un premier temps, un allongement des délais à la CNDA.

En définitive, la durée de traitement des dossiers va inévitablement augmenter. Il est illusoire de penser obtenir une réduction du délai global de traitement OFPRA/CNDA, sauf à réduire les délais de procédure par des textes, ce qui n'est pas actuellement envisagé.

### **III - L'optimisation de l'occupation des capacités d'hébergement**

#### **A - La persistance des problèmes d'hébergement**

##### **1 - Un effort incontestable d'augmentation des capacités**

Afin de respecter au mieux les règles européennes imposant l'hébergement des demandeurs, le nombre des centres est passé de 151 en 2002 à 274 en 2008 et celui des places de 10 317 à 20 410. Tous les départements métropolitains, sauf la Corse, disposent aujourd'hui de CADA.

Cette sensible augmentation des capacités d'accueil s'est accompagnée d'un ensemble de décisions destinées à améliorer la gestion du dispositif : pilotage du dispositif par les préfets de région, gestion informatique des capacités d'hébergement, et réforme de l'allocation d'insertion (AI) devenue allocation temporaire d'attente (ATA) qui n'est désormais plus versée en cas de refus de l'hébergement proposé.

Quatre organismes, ADOMA (anciennement SONACOTRA), l'Association française pour les travailleurs africains et malgaches (AFTAM), France terre d'asile (FTDA) et l'associations Forum réfugiés (FR) gèrent plus de la moitié des places de CADA. ADOMA, qui assume

en outre la gestion du dispositif d'urgence dans des accueils d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA), est devenu un opérateur majeur du dispositif d'hébergement en matière d'asile.<sup>254</sup>

## 2 - La réduction de la demande nouvelle

Dans le même temps, la réduction des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et la CNDA, se conjugait avec une réduction du nombre de primo-demandeurs d'asile qui passait de 52 204 en 2003, compte non tenu de l'asile territorial dans les préfectures, abandonné depuis, à 28 209 en 2007 (mineurs accompagnants compris). Cette baisse du flux des demandeurs d'asile (- 15 % en 2005 et - 38 % en 2006) s'est poursuivie en 2007 quoiqu' à un rythme moins soutenu (- 4 %).

## 3 - L'insuffisance des résultats

En dépit de cette conjonction d'augmentation des capacités et de réduction de la demande, seuls 11 507 demandeurs d'asile ont été admis en CADA au cours de l'année 2007 sur 20 410 places. Ainsi l'augmentation des capacités et la baisse du flux global de demandes d'asile ont simplement permis le maintien du taux d'accès au dispositif au niveau atteint en 2006 soit 38 % (admission en CADA rapportées au flux des premières demandes mineurs compris). La situation risque en conséquence de se détériorer avec la nouvelle hausse prévisible des arrivées.

Au demeurant, le taux d'accès à l'hébergement est supérieur à la moyenne dans 15 régions totalisant 48 % du flux global de l'asile et dépasse même 50 % dans 11 régions totalisant 37 % de ce flux ; à l'inverse, il est inférieur dans 6 régions.

Cette situation tient à certaines rigidités dans les conditions d'occupation :

a) Environ 1 920 places de CADA, soit 9,4 %, étaient occupées indûment fin mars 2008, alors que seule une bonne rotation des occupants en CADA peut permettre l'accueil des nouveaux arrivants.

b) Des centres sont sous-occupés, notamment dans les départements à très faible flux de demandeurs d'asile. Cette sous-occupation est d'autant plus critiquable qu'elle oblige au maintien des demandeurs d'asile qui pourraient y accéder dans les dispositifs d'accueil d'urgence des départements sous tension.

---

254) ADOMA : 4 308 places et 1 500 places d'accueil d'urgence, AFTAM 2 748, FTDA 2 306 et FR 440.

c) L'évolution fréquente des configurations familiales des demandeurs (familles avec enfants ou personnes isolées) rend parfois difficile l'occupation optimale des CADA. Le fait que le ministère ne dispose pas de crédits d'investissement et qu'il ne puisse financer les CADA que par des crédits de fonctionnement inscrits dans leur dotation globale, nuit sans aucun doute à la rapidité de l'exécution de travaux qui permettraient une plus grande souplesse d'adaptation à ces évolutions.

L'amélioration de la situation due à l'augmentation des capacités des CADA risque donc d'être partiellement ou totalement annulée par les effets mal anticipés de la garantie d'hébergement prévu par la loi du 10 décembre 2003 et la nouvelle hausse de la demande. Il est peu probable que la décision de créer de nouveau 500 places de CADA en 2010 puis à nouveau en 2011 suffira à répondre à cette conjonction.

#### **4 - Une conséquence financière : le coût de l'allocation temporaire d'attente (ATA)**

Une allocation spécifique est accordée aux demandeurs d'asile qui ne peuvent bénéficier d'un hébergement. L'octroi de l'ATA, par l'Unédic, doit être accompagné de l'acceptation par le demandeur d'un hébergement en CADA, dès lors qu'une disponibilité se présente et quelle qu'en soit la localisation sur le territoire. Elle est versée tant que l'hébergement dans un centre n'est pas assuré.

Il arrive cependant que le versement de la prestation soit prolongé de quelques mois après l'entrée des demandeurs d'asile dans les CADA alors que le bénéfice de l'hébergement est exclusif de l'allocation, au risque de la création d'indus que l'Unédic a le plus grand mal à recouvrer.

Le ministère a indiqué prendre la mesure de ces divers phénomènes, alors que la demande d'asile recommence à croître et que le financement de l'allocation risque de s'alourdir. Le budget est d'ailleurs vraisemblablement sous-doté : le programme 303 prévoit 28 M€ à ce titre en 2008, alors que les crédits consommés en 2007 ont atteint 47,1 M€ pour 38 M€ prévus en loi de finances initiale.

Le circuit de transmission des données à l'Unédic devrait également être revu et modifié de façon à améliorer la gestion de l'ATA, notamment après l'entrée en CADA.

Enfin, un décret en préparation devrait traiter de la récupération des indus. Toutefois, il ne semble pas envisagé de lier la récupération de ces indus au circuit financier de versement de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) aux demandeurs d'asile en CADA, alors qu'il s'agit

des mêmes personnes. Il est vrai que ce financement ne dépend pas de l'Unédic, mais de la dotation globale attribuée aux centres.

L'ATA étant conçue comme une alternative à l'hébergement en CADA, il reste nécessaire de présenter rapidement des propositions d'hébergement à tous les bénéficiaires.

## **B - Les améliorations nécessaires**

### **1 - La coordination des démarches d'accompagnement administratif, social et médical**

La réforme en cours de la procédure du premier accueil pouvait laisser subsister diverses formes de doublons dans l'accompagnement, financé à la fois au titre de l'accompagnement social du premier accueil par le ministère et des dépenses générales des CADA en faveur des demandeurs d'asile ayant obtenu leur autorisation provisoire de séjour ; ce point devait être clarifié.

La circulaire du 24 juillet 2008 relative à la prise en charge des demandeurs d'asile dans les CADA apporte quelques correctifs à celle du 29 mars 2000. Par ailleurs, la rationalisation et l'harmonisation de la gestion des plates-formes, notamment leur gestion par l'ANAEM, devrait contribuer à séparer encore davantage les deux étapes de l'accompagnement social et administratif. C'est en tout cas un objectif à atteindre, notamment dans un contexte d'accroissement prévisible de la demande d'asile, afin d'éviter les doubles financements.

En matière d'accompagnement médical, les réflexions sont moins avancées. Une même personne peut ainsi devoir passer plusieurs visites médicales obligatoires, dont les financeurs sont différents, en l'espace de quelques mois. Le ministère, qui a lancé des travaux, convient que ces diverses obligations sont à la fois difficilement respectées et redondantes ; il devrait avant tout viser à mieux les articuler.

### **2 - Une meilleure gestion des sorties**

Un décret du 23 mars 2007 relatif aux CADA insiste ainsi sur la nécessité de veiller à ce que les réfugiés et déboutés sortent des centres dans des délais assez courts (trois mois renouvelables une fois après l'obtention du statut, ou un mois pour les déboutés sauf demande de retour volontaire. Toutefois la sortie définitive nécessite l'accord du préfet, qui peut ne pas l'accorder, et dépend de conditions telles que l'accès des réfugiés au logement ou des déboutés à l'aide au retour volontaire.

*a) La sortie des réfugiés statutaires*

Pour sortir des CADA, les réfugiés doivent pouvoir disposer d'un logement. Or l'accès au logement, dans un contexte national déjà difficile, est encore compliqué par l'entrée en vigueur du droit au logement opposable.

Une première solution pourrait être de recourir aux places des centres provisoires d'hébergement (CPH), mais l'entrée et la sortie y sont de plus en plus restreintes, d'autant que le ratio de places de CPH par rapport aux places de CADA s'est dégradé avec le développement de ces dernières. De 5,8 en 2005, il est passé à 5,2 en 2006, puis à 5 en 2007.

Rétablir l'équilibre de ce ratio éviterait l'engorgement en amont des CADA, notamment si le nombre des places prévues doit encore croître de 1 000 unités. Toutefois, les perspectives budgétaires pour la période 2009-2011 ne permettent pas d'anticiper l'augmentation de la capacité des CPH dans des proportions comparables à celles que le parc de CADA a connues au cours des dernières années.

Une autre voie consisterait à recourir davantage à l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Cette possibilité d'accompagnement individuel n'est pas suffisamment utilisée. Développer davantage l'accès aux droits des réfugiés nécessite des mesures concrètes, au-delà de l'affirmation de la nécessaire mobilisation des outils de droit commun et de la conclusion de conventions entre l'ensemble des parties prenantes.

Dans ces conditions, en matière de logement, le service de l'asile compte beaucoup plus sur les actions déjà financées par l'Etat, innovantes mais moins coûteuses pour lui, telles que les projets « Accelair » de Forum Réfugiés ou « RELOREF » développé par FDTA. Il privilégie également la conclusion de partenariats entre acteurs concernés (bailleurs publics et privés, collectivités locales, etc.) : le dispositif mis en place en Ile-et-Vilaine pour l'accès au logement des réfugiés statutaires lui semble pouvoir servir de référence, ainsi que les dispositifs d'hébergement et d'accompagnement des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire en Ile-de-France (DPHRS) et en Rhône-Alpes (CADA-IR). Mais rien n'assure que la mise en œuvre de ces actions alternatives soit susceptible de pallier le trop faible recours aux solutions précédentes.

### *b) La sortie des déboutés*

Plus de 50 % des déboutés ne reçoivent aucun titre de séjour. Même si certains réussissent au cas par cas à obtenir une régularisation ou une admission exceptionnelle au séjour, la plupart n'ont aucun droit au maintien sur le territoire. Dans ces conditions, leur retour dans le pays d'origine devrait être organisé d'une façon beaucoup plus systématique et rapide que par le passé, afin d'éviter leur glissement vers la clandestinité et le renforcement de l'immigration illégale.

Le ministère semble vouloir confier au futur opérateur ANAEM/OFII la mission d'augmenter substantiellement le nombre de retours volontaires pour les déboutés, particulièrement ceux hébergés en CADA. L'opérateur pourrait notamment garantir de proposer systématiquement l'aide au retour à l'ensemble des déboutés. Des visites d'information fréquentes, assurées par l'opérateur, seraient organisées dans les CADA et une convocation écrite des déboutés non hébergés leur serait adressée par les directions territoriales. En outre, en coordination avec les préfetures, la notification d'une obligation de quitter le territoire serait liée à la proposition d'une aide au retour volontaire. L'opérateur pourrait améliorer son système d'information et être en mesure de produire des données statistiques régulières relatives à ce dispositif.

### **3 - Le suivi du financement des CADA**

Le système de financement des centres incite peu à la fluidité de l'occupation. Les CADA fonctionnent en effet avec une dotation globale de fonctionnement, comme le prévoit l'article R.314-105 du code de l'action sociale et des familles (CASF) qui continue à aligner leur régime financier sur ceux des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Une fois la dotation attribuée, les gestionnaires n'ont pas d'intérêt particulier à modifier la structure de la population qu'ils accueillent, puisqu'elle est totalement neutre financièrement.

Tout en maintenant le financement sous dotation globale de financement, le ministère s'attache cependant à renforcer le pilotage du préfet de département. Lors de l'examen des comptes administratifs des CADA relatifs à l'année n, le préfet peut ainsi minorer la dotation budgétaire de l'année n+2 à concurrence des dépenses de prise en charge au cours de l'année n de personnes indûment maintenues dans la structure. Cette disposition n'a pas ou très peu été utilisée jusqu'à présent. La circulaire du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du DNA appelle à son application immédiate afin de réduire, dès les dotations globales 2009, les présences indues. Sinon, et

bien que le ministère n'y soit pas favorable, le passage à un financement au prix de journée risque de s'imposer à terme.

### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*La Cour constate de nombreuses améliorations dans la prise en compte des demandes d'asile. La définition d'un nouveau cadre administratif permettant à un service unique de piloter l'ensemble du système ainsi que l'amélioration de certaines procédures sont de nature à simplifier la prise en compte des dossiers. Elle souligne cependant que l'effort entrepris pour clarifier les rôles respectifs des divers intervenants doit être poursuivi, alors même que la création d'un nouvel opérateur (OFII) est envisagée. Le traitement des dossiers dans des délais aussi brefs que possible conditionne largement le bon fonctionnement du système, et doit faire l'objet d'une vigilance constante : une adaptation des moyens en cas de tension doit être possible. L'effort entrepris pour améliorer les conditions d'hébergement doit également être poursuivi. L'indispensable fluidité des entrées/sorties en CADA doit être recherchée.*

Sur l'ensemble du sujet, la Cour formule les recommandations suivantes :

#### Pour le ministère, les services déconcentrés et les opérateurs

1) malgré la difficulté des prévisions en matière de flux de demandeurs d'asile, s'attacher à présenter un budget sur des bases réelles : durée de séjour en CADA, délai d'instruction des dossiers par OFPRA/CNDA ;

2) préciser les relations du ministère avec les services déconcentrés de l'Etat et avec les opérateurs, notamment clarifier la répartition des rôles entre le ministère et l'ANAEM ;

3) définir avec précision les missions de l'ANAEM/OFII en matière d'asile, évaluer précisément les moyens qui devraient être mis au service de la mission de premier accueil et préciser le rôle de l'opérateur en matière d'aide au retour volontaire ;

4) analyser de manière systématique la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile dans les préfectures de région ;



Pour l'OFPRA et la CNDA

5) poursuivre la résorption du stock de demandes et surtout permettre à l'OFPRA et à la CNDA d'avoir une grande réactivité aux variations de leur activité ;

6) suivre attentivement l'évolution de la durée de traitement des dossiers, en veillant également à ce que la séparation des deux organismes n'ait pas d'impact sur ce point ;

7) veiller à ce que la rupture du lien statutaire de la CNDA avec l'OFPRA ne se traduise pas par des charges supplémentaires ;

8) réviser à périodicité régulière la liste des pays d'origine sûrs dans l'attente d'une liste européenne et suivre avec attention la mise en œuvre des procédures prioritaires ;

Pour l'entrée, l'hébergement et la sortie des CADA

9) présenter rapidement des propositions d'hébergement à tous les bénéficiaires de l'ATA, celle-ci n'étant conçue que comme une alternative à l'hébergement en CADA ;

10) mettre fin à la sous-occupation des CADA de quelques départements, et rechercher la meilleure adaptation possible des CADA aux configurations familiales évolutives (familles avec enfants, personnes isolées) ;

11) appliquer, dès les dotations globales 2009, la règle de diminution des budgets de l'année n+2 pour réduire les présences indues en CADA ; A défaut, envisager un autre mode de financement, éventuellement sur prix de journée ;

12) séparer davantage les deux étapes de l'accompagnement social et administratif, afin d'éviter les doubles financements au titre des plates-formes de premier accueil et des CADA, et mener à bien la coordination des visites médicales ;

13) rétablir l'équilibre du ratio places de CPH sur places de CADA pour éviter l'engorgement en amont des CADA ;

14) recourir davantage à l'article 30 de la loi du 20 novembre 2007, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration.

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE  
L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU  
DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE**

*L'insertion de la Cour des comptes « La prise en charge de la demande d'asile : des améliorations à poursuivre » appelle un certain nombre de remarques de la part du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.*

*Le contexte dans lequel s'exerce la mission d'accueil et de prise en charge sociale des demandeurs d'asile est extrêmement changeant. Après une baisse importante de la demande constatée entre 2005 et 2007, on constate une hausse sensible des flux depuis le début de l'année 2008, de près de 15 %.*

*En dépit de ces évolutions, le ministère chargé de l'immigration, qui, pour la première fois, regroupe l'ensemble des compétences en matière d'asile auparavant dispersées entre trois ministères, poursuit avec constance le double objectif :*

- de garantir l'exercice du droit d'asile en mettant en œuvre des procédures d'instruction impartiales et approfondies des demandes dans des délais maîtrisés ;*
- d'améliorer les conditions de prise en charge des demandeurs d'asile.*

*Plusieurs axes de travail importants peuvent être mentionnés au titre de l'amélioration des procédures :*

- la prochaine conclusion du contrat d'objectifs et de moyens avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui mettra l'accent sur la nécessaire réactivité de l'établissement face aux fluctuations, par hypothèse difficilement prévisibles, de la demande d'asile ;*
- la réforme, en cours, de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) constituera également un volet important de la politique d'asile dans l'année qui vient : le ministère accordera ainsi une attention particulière à cette réforme menée par le Conseil d'Etat, le fonctionnement de cette juridiction ayant des conséquences directes sur le budget qu'il gère ; à cet égard, les mesures de réorganisation préconisées par M. Jacky Richard et notamment la professionnalisation d'une partie des présidents de formations de jugement devraient permettre une réduction sensible des délais de procédure ;*
- l'extension à de nouvelles régions de la régionalisation de l'admission au séjour, après une période d'expérimentation permettant d'effectuer un bilan de la réforme ;*

- la révision à échéances régulières, et sous le contrôle du juge, de la liste des pays d'origine sûrs (le réexamen de la situation de l'ensemble des 15 pays figurant actuellement sur la liste est en cours).

Dans ce cadre, la modernisation des procédures d'accueil repose sur l'accélération des procédures d'admission dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile et sur un pilotage renforcé du dispositif national d'accueil.

1. Les relations entre l'Etat et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) : le pilotage par l'Etat, la coordination par l'ANAEM

Les relations entre l'Etat et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en matière de prise en charge des demandeurs d'asile sont clairement établies : en effet, depuis 2004, le ministère chargé de l'immigration assure le pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, tandis que l'ANAEM en assure la coordination et la gestion.

Cette mission de coordination et de gestion, confiée à l'opérateur en vertu des articles L. 5223-1 du code du travail et L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles dépasse la simple mission de mettre en place un système d'information, et requiert une technicité et une connaissance du terrain très fines qu'un opérateur de l'Etat doté de structures territoriales est le mieux à même de posséder. La gestion et la coordination du DNA ainsi organisées sont satisfaisantes et le ministère entend confirmer le futur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui succédera au début de 2009 à l'ANAEM dans cette mission.

La mise en œuvre du système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DN@), permet de conforter le rôle de l'ANAEM, l'Agence bénéficiant désormais d'une vision exhaustive de l'activité des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) lui permettant d'affiner sa gestion et son suivi des centres.

2. Le premier accueil des demandeurs d'asile : la rationalisation en cours des missions et du réseau

Les plates-formes d'accueil, tout comme les CADA, assurent une mission d'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile ; il est essentiel de rappeler que ces interventions sont complémentaires et en aucun cas redondantes, l'intervention des plates-formes et des CADA se situant à différents moments de la procédure.

En effet, les plates-formes accueillent les demandeurs d'asile au premier stade de la procédure et les délais d'admission en CADA peuvent dépasser le délai laissé aux demandeurs d'asile pour déposer leur dossier auprès de l'OFPRA ; il est donc indispensable de prévoir un soutien administratif avant l'admission en centre.

*En outre, certains demandeurs d'asile (personnes en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin) ne peuvent prétendre à un accès en CADA et ne peuvent par conséquent bénéficier que des prestations sociales administratives proposées par les plates-formes. Dès l'entrée en CADA, la plate-forme perd bien entendu sa compétence d'accompagnement administratif et social au profit du centre.*

*De manière générale, la réforme engagée des modalités d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile poursuit un double objectif d'économies budgétaires et de rationalisation d'un réseau de structures associatives d'accueil très hétérogènes.*

### *3. Le pilotage renforcé du dispositif national d'accueil : des résultats significatifs*

*La directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres prévoit que les « conditions d'accueil matérielles peuvent être fournies en nature ou sous la forme d'allocations financières ou de bons ou en combinant ces deux formules. » (article 13-5). La France a retenu cette troisième option, en organisant l'hébergement des demandeurs d'asile en CADA et en prévoyant, au bénéfice des demandeurs d'asile qui ne peuvent pas être hébergés en centres, le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA).*

*L'accès aux CADA et la rotation des personnes hébergées dans les centres s'améliorent sensiblement d'année en année. En effet, le taux d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à ce type d'hébergement est de 55 % au 30 septembre 2008, contre 50 % au 31 décembre 2007, 46 % au 31 décembre 2006 et 27 % au 31 décembre 2005. De même, le pourcentage des demandeurs d'asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif pour demandeurs d'asile financé par l'Etat s'élève à 74 % au 30 septembre 2008, contre 68 % au 31 décembre 2007, 58 % au 31 décembre 2006 et 48 % au 31 décembre 2005.*

*En outre, les efforts réalisés permettent de prendre en charge en CADA une part plus importante des demandeurs d'asile : au 30 septembre 2008, 19 769 places de CADA étaient occupées, alors qu'un stock de 28 436 dossiers était en attente à l'OFPRA ou à la CNDA à cette même date, ce qui représente un rapport de 69 % (62 % au 31 décembre 2007). Ces chiffres peuvent être comparés à ceux du 31 décembre 2005 : 16 148 places de CADA occupées sur un total de 41 000 dossiers en cours de procédure, soit un rapport de 39 %.*

*Enfin, les résultats globaux de l'occupation des CADA au 30 septembre 2008 traduisent une nouvelle évolution positive par rapport à ceux du trimestre précédent. En effet, alors que le taux d'occupation avait connu une baisse importante au cours du dernier trimestre 2007, à l'issue*

duquel il s'établissait à 94,7 %, celui-ci a de nouveau dépassé le niveau optimal de 95 % en atteignant 95,8 % au 30 juin 2008, puis 96,9 % au 30 septembre dernier.

**Le taux de déboutés en présence indue connaît quant à lui une nouvelle diminution** : il est en effet de 5,4 % au 30 septembre 2008, contre 6,2 % au 30 juin 2008 et 7,2 % au 31 décembre 2007. Cette évolution est très positive, même si l'indicateur reste trop élevé par rapport au taux cible de 4 %. **Le taux national de présence indue des réfugiés**, de 4 % au 31 décembre 2007, se maintient à 3 % au 30 septembre 2008, valeur à laquelle il s'était établi au 30 juin dernier, et respecte très largement l'objectif fixé à 8 %.

Afin de poursuivre dans cette voie positive, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire encourage les solutions de sortie des personnes arrivées en fin de procédure, et assure notamment la promotion des mesures d'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. A cet égard, dans le cadre de l'application de l'article L. 711-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile), le ministère s'appuie sur les initiatives existantes et soutient des démarches innovantes visant à améliorer et accélérer l'intégration des réfugiés.

Ainsi, outre la capitalisation des projets Accelair ou RELOREF, dont une articulation avec le dispositif national d'accueil est recherchée, le ministère a lancé, le 22 octobre dernier, un appel à projet d'un montant global de 750 000 € visant à soutenir des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. Les crédits du Fonds européen pour les réfugiés (FER) soutiennent également ce type d'actions.

Enfin, l'augmentation de l'aide au retour volontaire des personnes hébergées en CADA dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive de rejet est un axe de travail important avec l'ANAEM et sera maintenu avec le nouvel opérateur.

#### 4. L'allocation temporaire d'attente (ATA)

Par un arrêt du 16 juin 2008, le Conseil d'Etat a annulé partiellement le décret n° 2006-1380 relatif à l'allocation temporaire d'attente sur trois points : l'exclusion du bénéfice de l'allocation des ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs (article L. 5423-9 1° du code du travail), l'exclusion des demandeurs d'asile en réexamen (article R. 5423-22) et la limitation à 12 mois de la durée de versement de l'ATA aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article R. 5423-19). Si un article du projet de loi de finances pour 2009 permet d'exclure du bénéfice de l'allocation les demandeurs d'asile en réexamen, en revanche les ressortissants de pays d'origine sûrs peuvent dorénavant percevoir l'ATA. En

outre, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent bénéficier de l'allocation pendant toute la durée de leur protection.

Par ailleurs, le circuit de transmission des données à l'Unédic est en cours de révision avec, d'une part, la rédaction d'un nouvel arrêté fixant l'organisation du système de transmission des données énoncées aux articles R. 5423-31 à R. 5423-34 du code du travail et, d'autre part, la conclusion d'une convention de gestion relative aux modalités de transmission d'informations nécessaires à la gestion de l'allocation temporaire d'attente (ministère, OFPRA, ANAEM, Unédic). Ces textes sont en cours d'élaboration et donnent lieu à une mise à plat des procédures afin d'en rationaliser la gestion. En particulier, l'entrée en CADA doit entraîner une interruption sinon immédiate, du moins très rapide, du versement de l'ATA.

##### 5. Les modalités de gestion des crédits

La consommation prévisionnelle des crédits relatifs à l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » pour l'exercice 2008 (hors OFPRA) fait apparaître un montant de 302 M€, dont 192 M€ pour les CADA, 52,6 M€ pour l'hébergement d'urgence et 51 M€ pour l'ATA.

Si d'importants efforts sont consentis par le ministère pour rationaliser la gestion des crédits d'hébergement d'urgence et d'ATA, les dépenses liées à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile sont largement fonction des fluctuations de la demande, qui peuvent difficilement être anticipées. La demande d'asile a ainsi augmenté de 15,1 % entre le 30 octobre 2007 et le 30 octobre 2008.

En ce qui concerne la tarification des CADA, le ministre a souhaité mettre en application l'article R. 314-52 du code de l'action sociale et des familles prévoyant la minoration de la dotation budgétaire en fonction des résultats obtenus par les établissements. A cet effet, la circulaire du 24 juillet 2008 relative aux missions des CADA et aux modalités de pilotage du dispositif national d'accueil invite les préfets à mettre en œuvre cette disposition à l'égard des centres hébergeant de façon durable un nombre excessif de personnes en présence indue. De plus, le ministère a récemment donné instruction à plusieurs préfets d'appliquer cette mesure à certains centres spécifiquement désignés se trouvant dans cette situation. L'extension de cette procédure à d'autres CADA du territoire est envisagée, selon des modalités visant à retenir un taux de minoration réaliste, adapté au contexte local et ne mettant pas en péril la pérennité du centre.

Une tarification fondée sur un prix de journée a été écartée pour l'instant par le ministère dans l'attente des résultats obtenus par la mise en œuvre des mesures de minoration budgétaire.

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COUR NATIONALE  
DU DROIT D'ASILE**

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « La prise en compte des demandes d'asile » appelle de ma part les observations suivantes.*

*La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), nouvelle appellation depuis 2007 de la Commission des recours des réfugiés (CRR), statue sur les recours formés contre la décision du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) refusant ou retirant au requérant le bénéfice de l'asile. Statuant en premier et dernier ressort sous le contrôle du Conseil d'État, juge de cassation, la Cour soit rejette le recours, soit annule la décision du directeur général de l'OFPRA en reconnaissant au requérant la qualité de réfugié au titre des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ou lui accordant la protection subsidiaire prévue à l'article 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*

*Sur 27 242 décisions rendues en 2007, 21 827 (80,12 %) ont conclu au rejet du recours et 5 415 (19,9%) à la reconnaissance de la qualité de réfugié ou à l'octroi de la protection subsidiaire. L'issue de la procédure est donc loin d'avoir le caractère certain que la rédaction du projet d'insertion (page 3) semble lui conférer.*

*Inscrit dans la loi de finances pour 2008, le rattachement administratif de la CNDA au Conseil d'État sera effectif au 1er janvier 2009.*

*Depuis sa création en 1953, la CRR devenue la CNDA dépendait pour son fonctionnement, ainsi qu'il est rappelé dans le projet d'insertion (page 4), des moyens humains et matériels mis à sa disposition par l'OFPRA. Si la Cour souligne à juste titre le caractère anormal de cette situation qui rendait la juridiction tributaire de l'une des parties à l'instance, il conviendrait aussi de préciser qu'elle n'altérerait en rien l'indépendance des formations de jugement dont les présidents sont nommés, selon le corps auquel ils appartiennent, par le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour des comptes ou le ministre de la Justice, et les deux assesseurs respectivement par le Vice-président du Conseil d'État et le Haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés. Cette indépendance n'a d'ailleurs jamais été sérieusement contestée.*

*La cour estime que la rupture du lien fonctionnel avec l'OFPRA ne devrait pas se traduire par des charges supplémentaires qui résulteraient de la mise en place de services redondants.*

*En ce qui concerne le système informatique, il a été décidé, conformément aux conclusions du rapport établi par Monsieur Richard à la demande du Premier ministre, de dissocier la CNDA de l'OFPRA et de l'intégrer dans le dispositif mis en place par le Conseil d'État pour*

*l'ensemble des juridictions administratives. Cette intégration, actuellement en cours, permettra à la CNDA de bénéficier d'applications plus performantes et, notamment pour le suivi des dossiers, mieux adaptées aux besoins d'une juridiction.*

*En ce qui concerne la documentation, l'OFPRA et la CNDA ont toujours eu leurs propres services d'information juridique et géopolitique, le maintien de la distinction entre le juge et le défendeur interdisant dans ces domaines touchant au cœur de leurs compétences respectives, la mise en commun des moyens. Sur ce point, la séparation avec l'OFPRA ne changera donc rien à la situation antérieure qui n'empêchait pas, pour autant, l'existence de relations entre les services et l'échange des productions documentaires. Cette coopération se poursuivra dans un cadre actuellement en cours de définition. En outre, le raccordement au réseau informatique des juridictions administratives donnera désormais à la CNDA le plein accès aux bases de données jurisprudentielles du Conseil d'État, de même que les juridictions administratives, dont le contentieux des étrangers représente une part importante de l'activité, auront le plein accès aux ressources documentaires de la CNDA.*

*La partition de l'OFPRA et de la CNDA a été opérée à budget constant, compte tenu du transfert de quatre emplois de soutien de l'établissement public à la juridiction dont le président deviendra ordonnateur secondaire des crédits qui lui seront délégués par le Vice-président du Conseil d'État.*

*Pour 2009, les crédits transférés sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » se sont élevés :*

*- sur le titre 2 « personnel » à 12 619 063 € pour un effectif de 273 EPTP, y compris les dix magistrats affectés à la CNDA, sur des emplois à créer en 2009, pour exercer à titre permanent, en plus des présidents vacataires, la fonction de président de formation de jugement ;*

*- sur les autres titres, à 7 135 245 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.*

*Dans le projet de budget 2009, établi avec le Conseil d'État, les crédits du titre 2 sont finalement de 12 769 063 €, la majoration de 150 000 € par rapport au montant des crédits transférés correspondant à des mesures indemnitaires.*

*En ce qui concerne les autres titres, les autorisations d'engagement s'établissent à 11 800 000 € et les crédits de paiement à 7 935 245 €. La forte augmentation des autorisations d'engagement (+ 4,6 millions €) s'explique pour l'essentiel par la programmation des dépenses d'investissement nécessaires à la mise à niveau des locaux de la CNDA et par la prise en compte du renouvellement des marchés d'interprétariat pour la période 2009-2010. La réévaluation des crédits de paiement (+800 000 €) tient*



principalement au dépenses de travaux prévues pour 2009, dont l'inscription demandée au budget 2008 de l'OFPPRA n'avait pu être réalisée.

La deuxième partie de l'insertion est consacrée à la maîtrise des délais de traitement des demandes d'asile. Sur cette question, qui est pour elle d'autant plus importante que le délai de jugement constitue pour toutes les juridictions le principal indicateur de performance, la CNDA souscrit aux observations de la Cour auxquelles, cependant, elle souhaite ajouter quelques précisions.

Les efforts accomplis et la baisse du nombre des recours après le pic de la période 2000-2004 ont permis de ramener le stock des dossiers en instances, qui dépassait 50 000 à fin cette dernière, à 20 692 en novembre 2008. Il est à noter que, dans ce total, il ne restait plus que 5 749 dossiers (28%) ayant une ancienneté supérieure à un an. Comme l'observe la Cour, la priorité donnée au traitement des dossiers les plus anciens s'est traduite par une augmentation du délai moyen de jugement, qui est passé de 10 mois en 2006 à 13 mois en 2008 au 31 octobre.

Il faut noter que ces chiffres, qui mesurent le nombre moyen de jours écoulés entre le dépôt d'un recours et la décision le concernant, ne sont pas directement comparables l'objectif de 10 mois fixé dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, lequel est calculé, par analogie avec le Conseil d'État et les juridictions administratives, à partir du nombre de dossiers en stocks divisé par la capacité de jugement.

La Cour se préoccupe avec raison de la progression du nombre des renvois, qui sont un facteur important d'allongement des délais et dont le taux pourrait effectivement atteindre 30% en 2008.

Ainsi qu'elle le relève, il existe une corrélation entre progression du nombre des renvois et celle du nombre des affaires plaidées dont la part dans le total des affaires jugées, qui était déjà de 61,4% en 2007 (et non 55,4% comme indiqué page 11), pourrait approcher 70% en 2008 et continuer de croître en 2009 du fait de l'extension de l'aide juridictionnelle aux requérants entrés irrégulièrement sur le territoire français. Par ailleurs, cette extension devrait avoir des conséquences sur l'organisation des audiences dans la mesure où l'un des traits spécifiques de la CNDA, comparée à d'autres juridictions administratives, est la place essentielle de l'oralité du débat devant les formations de jugement.

---

# Les politiques de soutien à la parentalité

---

## **PRESENTATION**

---

*Les difficultés que peuvent rencontrer certains parents dans leur rôle éducatif, mais aussi l'inquiétude liée aux transformations de la famille et à leurs conséquences dans le comportement social des jeunes, ont conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre des actions de soutien parental. De nature préventive, celles-ci reposent sur le volontariat et sont gratuites ou peu coûteuses pour les intéressés. Les mesures de responsabilisation parentale, plus coercitives, constituent la dernière étape avant une sanction et visent à intervenir rapidement pour remédier à des situations déjà détériorées (contrat de responsabilité parentale pour le département, accompagnement parental pour la commune). Peu mises en œuvre, elles ne seront pas abordées dans la présente insertion.*

*Diverses et mal connues, les mesures préventives de soutien à la parentalité sont financées principalement par l'Etat et la branche famille de la sécurité sociale, à hauteur de 75 M€ sur un total estimé à 100 M€.*

*L'examen de ces dispositifs par la Cour l'a conduite à porter une appréciation sur leur pilotage, tant national que local.*

---

Les actions de soutien à la parentalité visent à appuyer et à soutenir les parents en difficulté durable ou passagère dans leur rôle au quotidien vis-à-vis de leurs enfants. Elles se différencient des dispositifs de responsabilisation parentale qui ont pour objet d'inciter sinon à obliger les parents à assumer leurs responsabilités éducatives.

L'empilement de dispositifs dispersés géographiquement et sans articulation entre eux, le défaut d'une réflexion sur l'accès des parents à l'information, ne peut garantir une réponse adéquate et une prise en compte globale des besoins des familles. Au demeurant, aucune évaluation ne permet de connaître l'impact des nombreuses actions menées.

Par ailleurs, les financements sont éparés, mal connus et les ressources de certains dispositifs frappées d'incertitude.

Se pose dès lors la question du pilotage, notamment local, qui doit avant tout être uniformisé pour devenir commun à l'ensemble des démarches de prévention, pour que les décisions, y compris celles relatives à leur financement, soient prises au plus près des besoins des parents.

## **I - Un empilement de dispositifs mal ou pas évalués**

### **A - Une juxtaposition d'initiatives pilotées par l'Etat**

Seule démarche gratuite et s'adressant à tous les parents, les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), créés en 1998, ont pour but de faciliter l'accès des parents à l'information et de promouvoir rencontres et échanges pour leur permettre de mutualiser leurs expériences. Les REAAP demeurent très attachés à leur vocation généraliste et les souhaits exprimés par les financeurs d'en cibler les actions vers l'amélioration des relations entre les familles et l'école (2001), le respect de l'obligation scolaire (2003) ou la protection de l'enfance (2008) sont largement demeurés sans suite. La situation des réseaux n'a guère évolué depuis un rapport d'inspection<sup>255</sup> qui critiquait, en 2004, les lacunes du pilotage national et départemental.

En effet, la direction générale de l'action sociale (DGAS), qui apporte les financements délégués aux DDASS, et la délégation interministérielle à la famille exercent un double pilotage. Le pilotage départemental souffre quant à lui de la difficulté à fédérer sous l'égide d'un pilote - subventionné pour cette tâche - les actions de l'ensemble des acteurs locaux de la parentalité qui ne constituent que rarement le réseau attendu. D'autre part, même si le nombre des comités de financement départementaux des REAAP a augmenté de 33 à 73 de 2004 à 2007, la séparation du comité de pilotage et de celui qui devrait être appelé à réunir les financeurs n'est pas toujours garantie.

En ce qui concerne l'accompagnement à la scolarité, de nombreuses initiatives coexistent dans le cadre des contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), dispositif dont le comité national est piloté par la, délégation interministérielle à la famille ou de la politique de la ville. Avec l'objectif d'aider les élèves à mieux s'intégrer à

---

255) Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), Inspection générale des affaires sociales, mars 2004.

l'école, elles visent aussi à restaurer le dialogue entre les parents et cette dernière. Il n'existe pas d'articulation de ces démarches avec les mesures récentes prises par le ministère de l'éducation nationale pour accueillir les enfants après la fin des cours, d'où, selon la CNAF, un risque d'émiettement de l'action publique et de manque de lisibilité pour les familles.

La médiation familiale a été inscrite dans la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale ; elle a pour objectif, avec l'aide d'un tiers indépendant, d'aider les parents à l'exercice consensuel de l'autorité parentale en prévenant les conflits (médiation extrajudiciaire) ou en atténuant leurs effets dans l'intérêt des enfants (médiation judiciaire).

La médiation familiale fait l'objet d'un partenariat entre les ministères de la justice et de la famille et la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour financer et structurer, au niveau départemental, un maillage territorial satisfaisant. Un processus de professionnalisation des médiateurs a abouti en 2003 à la création d'un diplôme spécifique mais la création tardive, en 2006, de la coordination nationale et l'implication financière modeste (voir infra) du ministère de la justice n'ont, notamment, pas facilité la mise en place des comités départementaux. Pourtant, l'éparpillement des services de médiation familiale augmente leur coût de fonctionnement et leur concentration devrait être encouragée. La branche famille a engagé par ailleurs plusieurs chantiers pour améliorer ce dispositif (analyse des activités, revalorisation de la prestation de service, convention de financement pluriannuelle et multi-partenariale) mais leur réussite suppose un réengagement des autres partenaires.

Le conseil conjugal et familial, dont est responsable la DGAS, n'a pas su, quant à lui, améliorer ses prestations en dépit d'un rapport de l'IGAS de 2006<sup>256</sup> préconisant d'accroître le professionnalisme des conseillères. Au nom de la spécificité du dispositif, les différents acteurs se déclarent malgré tout réticents à un rapprochement avec la médiation familiale et notamment à l'instauration d'un diplôme commun.

Différents lieux d'accueil des familles (lieux d'accueil enfants-parents, espaces-rencontres, maisons des adolescents) comportent une dimension de soutien à la parentalité : la place que devrait y tenir ce soutien mériterait toutefois d'être clarifiée.

---

256) Le statut des conseillères familiales et conjugales, IGAS, octobre 2006.

Enfin, seules 54 maisons des adolescents ont été créées depuis 2005, alors que l'objectif était d'une maison par département. Pour ce qui concerne les espaces-rencontres, leur vocation à traiter des situations conflictuelles justifie des synergies avec la médiation familiale, mais les textes réglementaires d'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance relatifs à leur agrément et à leur saisine par les départements sont encore attendus.

### **B - Une information imparfaite des parents**

Les actions de soutien à la parentalité sont mises en œuvre par des associations, familiales ou du secteur social, qui recrutent des bénévoles ou des professionnels rémunérés pour cette tâche mais qui exercent le plus souvent, pour la majorité de leur temps, une activité salariée (avocat, travailleur social, psychologue, médecin...). Sur un même territoire le manque de coordination des acteurs et les initiatives dispersées des collectivités territoriales favorisent, ici, la prolifération, ailleurs, l'absence d'offre de telle ou telle démarche. L'information des familles, notamment des plus défavorisées, constitue donc un élément essentiel de cette politique de prévention.

Les "points info famille" (PIF), dont la création a été décidée à la conférence de la famille de 2003 et dont le pilotage est lui aussi confié à la DIF, visent quant à eux à informer et orienter les parents, notamment s'ils souhaitent s'engager dans une démarche de soutien à la parentalité. Mais les 485 points info aujourd'hui labellisés ont une répartition géographique peu satisfaisante (certains départements en comptent 10, d'autres un seul) et l'aide financière apportée par l'Etat, limitée au démarrage, fragilise le dispositif. Les points info famille offrent ainsi des services d'ampleur très inégale (qui va d'une simple liste d'adresses à la gestion d'un site internet) et atteignent difficilement les familles en situation de précarité, d'autant que leur articulation avec les autres structures d'information des familles reste de qualité variable. Si ces points info ont vocation à intégrer le comité départemental de pilotage des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, ce n'est pas toujours le cas.

Au total, l'organisation d'une information de proximité répondant aux besoins des parents, notamment ceux en difficulté, demeure à construire.

## **C - Les systèmes de remontée d'informations sont lacunaires**

L'impact réel des actions de soutien à la parentalité est mal connu et il n'est pas rare qu'une même action fasse l'objet de données contradictoires.

Les réticences de certains partenaires associatifs ont longtemps freiné une évaluation indépendante des REAAP. La délégation interministérielle à la famille a organisé jusqu'en 2006 une remontée d'informations qui a fourni des données sur l'implantation des réseaux, leurs actions et leurs publics, mais l'IGAS a regretté dès 2004 les imperfections de ce système et préconisé la mise en place d'indicateurs de résultat et l'étude d'actions précises.

Pour les autres dispositifs de soutien à la parentalité, outre les informations dont disposent les cours d'appel, même si la CNAF a récemment engagé un effort en ce sens, les données sont rares, éparses et insuffisantes pour définir une politique cohérente.

## **II - Des financements éparpillés, mal connus et fragiles**

### **A - Les financements des acteurs du champ de la famille**

La CNAF est le principal financeur des mesures en faveur de l'appui à la parentalité<sup>257</sup>. Entre 2004 et 2007, ces financements ont crû d'environ 40 %. Par ses prestations de service et sur les fonds sociaux des CAF, elle a affecté, en 2007, 48,6 M€ aux différentes actions contre 39,2 M€ en 2006, 35,6 M€ en 2005 et 34,8 M€ en 2004. On peut notamment distinguer, sur 2007, les REAAP (3,8 M€), la médiation familiale (8,6 M€ cf. infra), l'accompagnement à la scolarité (24,5 M€), les lieux d'accueil parents-enfants (4,9 M€), les espaces rencontre (1,2 M€).

En 2006, au titre de l'action 1 du programme 106, "l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents", le ministère chargé des affaires sociales et de la famille contribuait quant à lui à hauteur de 23 M€ de crédits consommés se décomposant en 11,5 M€ aux REAAP et aux PIF, 3 M€ à la médiation, 2,5 M€ au conseil conjugal, 2 M€ à l'accompagnement à la scolarité, 2,5 M€ aux maisons des adolescents, 1,5 M€ aux autres actions.

---

257) En excluant les mesures d'aide aux parents mises en œuvre par les départements dans le cadre de la protection de l'enfance.

Le ministère de la justice a également apporté, en 2006, 1,24 M€ L'effort des ministères est donc faible, comme l'illustre particulièrement le cas de la médiation familiale.

Selon la CNAF, le coût de la médiation familiale aurait été de 11,7 M€ en 2006, tous financeurs confondus, dont 7 M€ assumés par la branche famille, 1,5 M€ par les collectivités territoriales et seulement 0,86 M€ par le ministère de la justice. La Chancellerie considère que le faible nombre de mesures de médiation familiale prescrites par l'institution s'explique par un cadre juridique ne permettant pas au juge de l'imposer, juge qui serait même parfois réticent à proposer une telle mesure lorsque les relations entre les époux en instance de divorce ne lui paraîtraient pas le permettre. Selon la CNAF, outre ces raisons, la faiblesse des crédits du ministère de la justice conduirait les juges à orienter les parents vers la médiation extrajudiciaire, mais la maigre prescription des mesures judiciaires justifierait alors la faiblesse de l'engagement financier de la Chancellerie.

Pour pérenniser ce dispositif de médiation familiale dont le besoin s'accroît, l'élaboration d'un tarif de la prestation constitue un impératif. En effet, le financement des services de médiation représenterait actuellement environ 40 % des charges réelles de fonctionnement, ce qui peut provoquer l'abandon de l'activité ou faire porter l'effort sur des parents en conflit et s'avérer alors dissuasif.

La CNAF a appelé l'attention du ministère de la justice, au moment où elle envisage de revaloriser la prestation de service, sur les risques de transfert des crédits affectés par les cours d'appel aux médiations familiales judiciaires sur les espaces-rencontres.

## **B - Les financements des collectivités territoriales**

L'éclatement des financements est le reflet de l'hétérogénéité des actions. Les crédits apportés par les collectivités locales au financement des divers dispositifs préventifs sont très mal connus et ne sont pas toujours différenciés. Tout en tenant compte de la difficulté qu'il y a recenser ces financements, la délégation interministérielle à la famille les évalue globalement (REAAP, PIF, médiation familiale, CLAS, LAEP...) à 12,6 M€ en 2006. La délégation estime que les régions apportent 1,4 M€, les départements 5 M€, les communes, 6,2 M€. Les crédits affectés à la politique de la ville et les autres sources de financement représentent une part non négligeable, de l'ordre, toujours selon la délégation, de 9,2 M€ en 2006. Les acteurs associatifs redoutent que ces crédits ne soient réorientés vers les dispositifs de responsabilisation parentale récemment mis à la charge des municipalités et des départements, au détriment des démarches préventives.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Le pilotage des actions de soutien à la parentalité doit être repensé et confié aux acteurs de terrain les plus proches des familles, notamment de celles en difficulté.*

*- A cet égard, les collectivités territoriales pourraient jouer un rôle déterminant dans la définition et la conduite des politiques locales de soutien aux parents, notamment les plus démunis. À ce jour, leur mobilisation reste toutefois hésitante et les financements qu'ils accordent aux acteurs de la parentalité, dans de nombreux cas, sont aléatoires.*

*- Les CAF, quant à elles, se déclarent prêtes à assumer ce rôle en s'appuyant notamment sur l'expérience qu'elles ont capitalisée, en particulier dans le pilotage ou le copilotage des REAAP et de la médiation familiale. Si tel était le choix retenu, il conviendrait de prévoir l'articulation avec les départements, qui définissent et mettent en œuvre la politique d'action sociale.*

*- Cette réorganisation du pilotage local, qui devrait en tout état de cause fédérer l'ensemble des dispositifs, en particulier en fusionnant les comités spécifiques existants, en y associant l'ensemble des acteurs parmi lesquels les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit, doit s'accompagner d'une évaluation de ces démarches, processus dans lequel, pour certains d'entre eux, la CNAF s'est déjà engagée.*

---



**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*Dans son insertion « les politiques de soutien à la parentalité », la Cour des comptes a souhaité concentrer son analyse sur les dispositifs de soutien à la parentalité pilotés par l'Etat et n'a pas, en regard de leur développement modeste, fait porter son contrôle sur les mesures de responsabilisation parentale conduites sous la responsabilité des collectivités territoriales.*

*J'observe qu'au nombre des critiques formulées à l'endroit des dispositifs de l'Etat, la Cour s'interroge sur la question du pilotage local, ces dispositifs ne lui apparaissant pas suffisamment coordonnées.*

*Le rapport rejoint sur ce point d'autres contributions, notamment celle du sénateur de l'Orne, Monsieur Alain Lambert, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui mettent en exergue les difficultés du pilotage des politiques d'action sociale au niveau local.*

*La contribution de la Cour alimentera donc opportunément les travaux engagés par le Gouvernement pour clarifier les compétences des différentes collectivités publiques et optimiser l'efficacité d'une action publique essentielle car elle s'adresse aux plus fragiles de nos concitoyens.*

**RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

*Vous trouverez ci-après les éclairages à l'insertion de la Cour des comptes « les politiques de soutien à la parentalité » qu'il m'a semblé utile de porter à votre connaissance*

**I. Sur l'empilement de dispositifs mal ou pas évalués**

*Il convient en premier lieu de rappeler que le ministère de la justice n'est partie prenante que pour une part seulement des dispositifs existants en matière de politiques de soutien à la parentalité : il s'agit de la médiation familiale et des espaces de rencontre.*

*Le projet d'insertion indique que : « Sur un même territoire le manque de coordination des acteurs et les initiatives dispersées des collectivités territoriales favorisent, ici, la prolifération, ailleurs, l'absence d'offre de telle ou telle démarche... ».*

*Il est exact que la répartition des services sur le territoire national est inégale. A titre d'exemple, la cour d'appel de Bastia dispose de 2 associations, alors que la cour d'appel de Paris en compte 24. Par ailleurs, dans le ressort de cette dernière cour, la répartition est telle que si la ville de*

*Paris dispose sur son territoire de 12 services, les départements de la Seine Saint Denis et de l'Essonne ne comptent chacun que 2 associations. La cour d'appel de Metz, qui couvre un seul département, compte 7 associations, alors que la cour d'appel de Colmar, qui couvre deux départements, dispose de 4 services.*

*Cependant, à l'exception d'Angoulême, Morlaix, Dax et Saverne, les TGI disposent tous soit d'un service de médiation familiale, soit d'un service d'espace de rencontre ou des deux à la fois.*

*Il convient de souligner que la multiplication des structures et leur éparpillement a pour corolaire la multiplication des frais de fonctionnement. La mutualisation de la gestion administrative des services, ceux-ci étant souvent de petite taille, pourrait être une solution. Le groupement des services en est une autre mais le mouvement associatif n'y semble aujourd'hui pas spontanément disposé.*

*En tout état de cause, la Justice ne peut être l'acteur essentiel de ces rapprochements dans la mesure où elle n'est qu'un partenaire modeste des politiques de soutien à la parentalité.*

*L'évaluation de la participation de la Justice aux politiques de médiation familiale et de recours aux espaces rencontre fait l'objet d'entretiens annuels entre le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes et l'ensemble des cours d'appel. Ils portent sur les financements accordés aux structures associatives et sur le nombre de mesures réalisées. Parallèlement, la mise en place d'un dispositif d'évaluation général de la médiation familiale est actuellement en cours d'étude dans le cadre des travaux du comité national de suivi de la médiation familiale avec l'ensemble des autres co-financeurs.*

*1) Le ministère de la justice ne s'est pas désengagé du dispositif de médiation familiale et des espaces rencontre*

*La Cour indique que : « Un processus de professionnalisation des médiateurs a abouti en 2003 à la création d'un diplôme spécifique mais la création tardive, en 2006, de la coordination nationale et le désengagement financier (voir infra) du ministère de la justice n'ont, notamment, pas facilité la mise en place des comités départementaux ».*

*Le ministère de la justice contribue financièrement à ces deux dispositifs. Sa participation atteint environ 10 % du coût de fonctionnement des services.*

*En 2008, les crédits du ministère de la justice affectés à ce secteur ont augmenté de 11 %. Les crédits attribués aux cours d'appel pour la médiation familiale et les espaces de rencontre se sont élevés à 1.814.916 € en 2007 et à 2.050.416 € en 2008 (2.172.013 € avec les financements complémentaires opérés en cours d'année).*

2) les textes relatifs à l'agrément des espaces-rencontre relevant du ministère de la justice ont été élaborés

*La Cour indique que : « Pour ce qui concerne les espaces de rencontre, leur vocation à traiter des situations conflictuelles justifie des synergies avec la médiation familiale, mais les textes relatifs à leur agrément et à leur saisine par les départements sont encore attendus ».*

*Les lieux d'accueil pour le maintien des liens entre enfants et parents – les espaces de rencontre - se sont développés en France dans les années 1980 à partir d'initiatives locales du secteur associatif.*

*Les lieux d'accueil font partie intégrante du dispositif d'aide et de soutien à la parentalité et sont pleinement reconnus par l'institution judiciaire comme l'un des outils essentiels du maintien des liens familiaux, notamment pendant les périodes de crise. Ces structures sont également utilisées en dehors de toute procédure judiciaire.*

*La nécessité de définir un cadre juridique pour l'activité de ces structures a conduit à ce que la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance consacre l'activité des espaces de rencontre dans les nouveaux articles 373- 2-1 et 373- 2-9 du code civil.*

*Le dispositif règlementaire qui encadre leur activité doit reposer sur deux textes :*

*- un décret relevant du ministère de la justice qui règlementera le recours à ces structures par le juge aux affaires familiales ;*

*- un décret relevant du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité qui mettra en place une procédure d'agrément, en principe par le président du Conseil Général.*

*Le bon fonctionnement du dispositif des espaces de rencontre nécessite que soient publiés en même temps les deux décrets qui sont complémentaires. La mesure ordonnée par le juge ne peut prendre effet que dans un service qui aura été agréé.*

*Le premier texte a été rédigé par la chancellerie. Il est prêt à être soumis au Conseil d'Etat dès que le second texte sera élaboré.*

## **II . Des financements éparpillés, mal connus et fragiles**

*La Cour indique que « la faiblesse des crédits du ministère de la justice (0,86 M€) conduit les juges à orienter les parents vers la médiation extrajudiciaire, mais la maigre prescription des mesures judiciaires justifie alors la faiblesse de l'engagement financier ».*

*S'agissant des espaces de rencontre, les magistrats confient aux associations gestionnaires un nombre relativement élevé de mesures. Il n'en est pas de même pour la médiation familiale où il ressort des bilans adressés par les cours que ce dispositif reste sous utilisé par les juridictions comparé*

aux espaces de rencontre : 4 331 mesures de médiation familiale contre 17 692 mesures concernant le droit de visite parent/enfants en 2007.

Durant l'année 2007, les associations de médiation familiale ont dispensé 5 716 séances d'information générale, 10 206 entretiens d'information préalables ayant débouché ou pas sur une médiation et 23.397 entretiens de médiation familiale. 37 structures ont pris en charge moins de 10 mesures dans l'année, 30 services n'ont pris en charge que 10 à 20 mesures. A peine 5 structures dépassent les 100 mesures.

Le faible nombre de mesures de médiation familiale ordonné par les juges s'explique essentiellement par le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les mesures judiciaires de médiation familiale. En effet, les articles 255 et 373-2-10 du code civil subordonnant la mise en œuvre de la médiation à l'accord préalable des parties. Le juge aux affaires familiales (JAF) n'a donc pas le pouvoir d'imposer cette mesure. Il peut seulement enjoindre les parties de rencontrer un médiateur qui les informera sur l'objet et le déroulement de la mesure.

Dans ce contexte, il est certain que le nombre de médiations judiciaires ne peut être très élevé. Les magistrats ne prononcent pas d'injonctions de rencontrer un médiateur lorsque les parties ne paraissent pas d'emblée prêtes à accepter l'idée d'une médiation, dans la mesure où cela rallonge la procédure sans garantie aucune que la médiation pourra apporter une solution au conflit. Enfin, il convient d'observer qu'au stade de la procédure où elle est susceptible d'intervenir, la médiation judiciaire n'est pas toujours envisageable, le JAF étant souvent saisi à un moment où le conflit est cristallisé et où les parties refusent toute idée de dialogue.

Cet obstacle, inhérent à la médiation, explique le recours limité à ce dispositif plus que le montant des crédits qui y sont consacrés. Il convient d'ailleurs de souligner que, comme toutes les mesures ordonnées en matière civile, le coût de la médiation a vocation à être pris en charge par les parties, sauf si celles-ci bénéficient de l'aide juridictionnelle.

En revanche, le dispositif des services gérant des espaces de rencontre est très sollicité par les juridictions puisqu'il permet aux JAF et aux juges des enfants d'organiser des droits de visite médiatisés. Il répond, en outre, à une demande des familles pour que le parent qui ne vit pas avec son ou ses enfants puisse conserver un lien familial avec eux.

Ainsi, durant l'année 2007, les associations gérant un espace de rencontre ont accueilli 14 315 familles et 17 261 enfants dans leurs locaux ; 22 cours disposant d'une ou plusieurs structures ont pris en charge de 100 à plus de 300 mesures, et même plus de 700 pour un service.

La Cour indique que « la CNAF s'inquiète également, au moment où elle envisage de revaloriser la prestation de service, d'un transfert de crédits de la médiation familiale vers les espaces de rencontres ».

*Les cours d'appel ne font pas de différence entre les services de médiation familiale et d'espaces rencontre. Les crédits sont répartis de façon équitable en tenant compte des besoins à satisfaire et de la déontologie des structures.*

### **III. Sur les conclusions et les recommandations**

*La Cour indique qu'« à cet égard, les collectivités territoriales pourraient jouer un rôle déterminant dans la définition et la conduite des politiques locales de soutien aux parents, notamment les plus démunis. A ce jour, leur mobilisation reste toutefois hésitante et les financements qu'ils accordent aux acteurs de la parentalité, dans de nombreux cas, sont aléatoires ».*

*Le ministère de la justice n'a pas connaissance du montant de la participation financière des collectivités territoriales.*

*La Cour préconise que « cette réorganisation du pilotage local, qui devrait en tout état de cause fédérer l'ensemble des dispositifs, en particulier en fusionnant les comités spécifiques existants, doit s'accompagner d'une évaluation de ces démarches, processus dans lequel, pour certains d'entre eux, la CNAF s'est déjà engagée ».*

*La Justice participe à la plupart des instances de coordination en matière de médiation familiale. Sa représentation se fait par le biais du magistrat de la cour d'appel délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Dans certaines cours, cette tâche a été déléguée aux présidents des TGI ou aux JAF. Les comités départementaux de médiation familiale se réunissent plusieurs fois par an. Les réunions sont suivies par le MDPAAD en lien avec le JAF de chaque juridiction.*

*La cour d'appel d'Aix-en-Provence a innové dans ce domaine en étendant les comités départementaux de coordination de la médiation familiale aux espaces de rencontre, initiative qui semble bien accueillie par les partenaires de la justice et qui pourrait être étendue à d'autres cours d'appel intéressées par cette organisation.*

*Il n'existe pas à ce jour de structure de coordination nationale ou locale dans ce domaine.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE NATIONALE  
DES ALLOCATIONS FAMILIALES**

*La CNAF partage la plupart des observations formulées par la Cour des comptes dans son insertion sur « Les politique de soutien à la parentalité » et souhaite apporter les précisions suivantes.*

**\* Concernant la médiation familiale :**

*Il est important de mentionner que la caisse centrale de mutualité sociale agricole est également partie prenante de ce partenariat.*

**\* Concernant les recommandations de la Cour :**

*La CNAF confirme qu'elle est prête à s'impliquer dans une réorganisation du pilotage en vue de fédérer les différents dispositifs relatifs à l'appui à la parentalité.*

*Elle partage l'analyse de la cour sur la nécessité de mettre en place un comité de pilotage commun à la médiation familiale, aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) et aux contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas), levier qui lui paraît indispensable pour donner de la cohérence et de la visibilité à cette politique tant au niveau des acteurs que des familles elles-mêmes.*

*Cette instance permettrait de coordonner les financements et de mailer, au plus près des besoins des familles, l'ensemble des actions de soutien à la parentalité.*

*La branche Famille confirme qu'elle est prête, dans le cadre de la future convention d'objectifs et de gestion qui doit être signée entre la Cnaf et l'Etat pour la période 2009-2011, à s'impliquer plus fortement en assumant la gestion et l'animation d'un tel dispositif.*

*Pour la branche Famille, cette fonction de pilotage s'inscrirait dans une logique d'animation du dispositif et de coproduction des actions avec les autres acteurs, les collectivités territoriales et les associations locales en particulier.*

---

# L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations

---

## PRESENTATION

---

*Le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles ainsi que leurs conséquences économiques et sociales s'accroissent à l'échelle mondiale, de même que la sensibilité de la société face à des risques qui menacent la sécurité des personnes et l'environnement.*

*Les perspectives de changement climatique liées à l'accroissement des gaz à effet de serre devraient augmenter la probabilité et l'intensité de ces catastrophes. Dans un contexte de dynamisme démographique, de vieillissement de la population et de concentration de la richesse économique, l'urbanisation devrait se poursuivre en France, renforçant la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et leurs conséquences financières.*

*Parmi les risques naturels, les feux de forêt et les inondations sont en métropole<sup>258</sup> deux des risques les plus sensibles, en particulier en zone méditerranéenne<sup>259</sup>. Ces régions ont connu depuis une décennie plusieurs catastrophes, en particulier les feux de forêt de l'été 2003 et les*

---

258) Les risques sismique et cyclonique, bien plus présents outre-mer, feront l'objet d'une enquête ultérieure de la Cour.

259) En 2007, sur 7 600 ha de forêt brûlés, 6 400 ha, soit 84 % l'ont été dans les départements méditerranéens, et en 2003 68 900 ha sur un total de 73 300, soit 94 %. S'agissant des inondations, exprimé en nombre de communes déclarées sinistrées par arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle, le rang de la région méditerranéenne (au sens des départements inclus dans la zone de défense Sud) est variable : en 2006, 122 communes sinistrées dans les départements méditerranéens sur un total de 729 en métropole, soit 17 % ; en 2005, 386 sur 674, soit 57 % ; en 2002, 480 sur 894, soit 54 %. Cependant, comme développé *infra*, une répétition de phénomènes violents, étendus et meurtriers singularise la région méditerranéenne depuis deux décennies, faisant notamment 36 victimes en novembre 1999 et 24 victimes en septembre 2002.

*inondations en Languedoc-Roussillon en 2002, 2003 et 2005. Bien que ces deux risques soient différents, la Cour a décidé d'examiner ensemble les actions publiques visant à les prévenir, lutter quand ils adviennent, indemniser et réparer leurs dégâts.*

*L'efficacité des actions visant à protéger les personnes et les biens est une question d'importance croissante. La sécurité civile est une compétence partagée entre, d'une part, l'Etat, représenté dans les régions et les départements par le préfet, et, d'autre part, les collectivités territoriales, surtout départements et communes. Face à des événements de grande ampleur, le rôle de l'Etat demeure primordial pour édicter des normes de prévention, conformément à sa mission de garant du long terme et de l'intérêt général, organiser le système de lutte et de secours, enfin garantir l'intervention d'un mécanisme d'assurance.*

*La volonté du législateur d'améliorer le système de sécurité civile et de gestion des risques (lois du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) doit donc s'accompagner d'un souci constant de veiller à l'efficacité et à la maîtrise des dépenses qui atteignent près de 800 M€ par an pour l'ensemble des risques, dont près de 300 M€ pour les feux de forêt et les inondations.*

---

## **I - Les moyens budgétaires et administratifs**

Plusieurs acteurs publics interviennent vis-à-vis de ces risques naturels. Les communes, responsables de l'urbanisme, informent et protègent les populations. De nombreuses structures intercommunales interviennent pour financer des équipements ou des travaux. Les conseils généraux financent et gèrent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les régions interviennent au titre du développement économique et de l'aménagement du territoire.

D'autres acteurs s'y ajoutent :

- l'Union européenne qui a par exemple fortement contribué au financement des dépenses de réparation des dégâts des inondations de 2002 et de 2003 en Languedoc-Roussillon ;



- les agences de l'eau<sup>260</sup> qui peuvent financer des réparations à la suite d'inondations et, depuis la loi sur l'eau de 2006, des actions de prévention ;

- d'autres organismes, financés à des degrés divers par des fonds publics, comme l'office national des forêts (ONF), l'office national de la chasse et de la faune sauvage, le SAMU, la Croix Rouge, les associations départementales de la protection civile et plusieurs grandes entreprises publiques comme Réseau ferré de France (RFF) et Electricité de France (EDF).

Par ailleurs, le renforcement de la contribution des forces armées en appui des autorités civiles dans la lutte contre les catastrophes naturelles fait actuellement l'objet de nouvelles directives.

Dans ce contexte, l'Etat, qui ne peut se départir de sa responsabilité régaliennne, doit particulièrement veiller à la cohérence et à la coordination de ses interventions ainsi qu'à la clarté et à l'efficacité de ses procédures budgétaires et d'évaluation. Ce n'est pas toujours le cas.

## **A - Une coordination et un suivi par les services de l'Etat encore insuffisants**

### **1 - Un dispositif mal coordonné**

Plusieurs directions d'administration centrale sont compétentes, au premier rang desquelles la direction de la sécurité civile (DSC – ex direction de la défense et de la sécurité civiles) au sein du ministère de l'intérieur, ainsi que plusieurs « opérateurs ».

A l'échelon déconcentré, le préfet est en première ligne : préfet de zone<sup>261</sup>, assisté dans la zone Sud par un état-major et un centre d'opérations de zone ; préfet de région, gérant les subventions destinés à la prévention ou à la réparation des dommages ; préfet de département,

---

260) Les agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat, financés par des redevances payés par les usagers, en vertu du principe « pollueur-payeur ». Il y en a six en métropole, une pour chaque bassin des quatre grands fleuves, une pour l'Artois Picardie, l'autre pour les bassins du Rhin et de la Meuse.

261) Depuis 1950, le territoire national est partagé en « zones de défense » ; en métropole, il y en a sept depuis 2000. Ces zones sont en particulier l'échelon territorial de coordination des moyens de la sécurité civile. Chaque zone de défense est dirigée en métropole par un préfet de zone de défense, qui est le préfet de région du siège de la zone. Toutefois, pour la zone de défense de Paris, dont le ressort est la région Ile-de-France, le préfet de zone est le préfet de police de Paris.

notamment chargé du contrôle de légalité des actes d'urbanisme, et responsable de la préparation et de la gestion des crises.

En matière de feux de forêt, la forêt méditerranéenne fait l'objet d'une organisation spécifique constituée d'une délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM), directement rattachée au préfet de la zone de défense Sud, mais ce service a des moyens limités et ne centralise pas tous les crédits mobilisés. En outre, il ne coordonne qu'imparfaitement l'action des services déconcentrés de l'Etat, en particulier pour la prévention<sup>262</sup>. Le conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne n'a pas été réuni pendant quatre ans, de 2004 à 2008. L'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt contre l'incendie a été érigée en établissement public par la loi du 13 août 2004, mais celui-ci n'a été formellement créé que le 5 juin 2008.

En matière d'inondations, l'éparpillement des responsabilités est préjudiciable à la coordination des actions. La fusion, dans le cadre de la réorganisation du ministère chargé de l'écologie, des directions de la prévention des risques et de l'eau est une première réponse utile. Dans les régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), la création d'une instance spécifique serait justifiée du fait de l'importance et des caractéristiques des crues torrentielles.

## **2 - Un suivi insuffisant des leçons des catastrophes**

Le suivi des mesures préconisées à la suite des catastrophes de la dernière décennie présente d'importantes lacunes.

Le « retour d'expérience » réalisé par des inspections générales à la suite des feux de forêt de 2003 comportait une cinquantaine de recommandations. Plusieurs actions ont certes été engagées depuis, par exemple l'instauration de servitudes sur les infrastructures de défense de la forêt contre l'incendie et la mise en chantier de « plans de massifs ».

Mais des préconisations importantes n'ont été suivies d'aucune réalisation significative, ou avec un grand retard. Ainsi, la circulaire de 1987 sur la prévention des feux de forêt n'a été actualisée qu'en 2007 ; la recommandation d'un moratoire sur les constructions en forêt dans l'attente de l'approbation des plans de prévention des risques d'incendies de forêt n'a été que partiellement appliquée ; le financement de la prévention n'a pas été remis à niveau.

---

262) La direction de la sécurité civile envisage d'y remédier en nommant le préfet des Bouches-du-Rhône préfet coordonnateur chargé d'une mission interdépartementale de protection de la forêt.

S'agissant des inondations, à la suite du rapport public de la Cour sur ce sujet en 1999 et des rapports de retour d'expérience des évènements catastrophiques de 2002, 2003 et 2005, de multiples décisions ont été prises pour corriger les insuffisances : circulaire du 30 avril 2002 ; dispositions dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, puis dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ; refonte du dispositif de prévision des crues.

Pendant, les recommandations formulées dans les retours d'expérience ne sont pas systématiquement suivies. Aucune administration ni aucun haut fonctionnaire n'a le statut de « référent national » chargé d'animer la politique de l'Etat vis-à-vis des risques, dans toutes ses composantes, prévention, gestion de la crise et réparation, et doté de prérogatives de coordination<sup>263</sup>.

## **B - Des moyens budgétaires mal connus et mal évalués**

Les dépenses de l'Etat pour les deux risques examinés sont imputées sur des budgets<sup>264</sup> relevant des ministres chargés de l'intérieur, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ainsi que de l'agriculture.

Selon le recensement fait par la Cour, le total des dépenses budgétaires consacrées à l'ensemble des risques de catastrophes naturelles a été d'environ 648 M€ en 2006, dont 392 M€ pour la mission *Sécurité civile*<sup>265</sup>. En ajoutant à ces dépenses budgétaires celles du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) affectées à ces risques, le total atteint 759 M€. La part des dépenses de l'Etat consacrées spécifiquement aux deux risques examinés a été d'environ 130 M€ pour les feux de forêt et 135 M€ pour les inondations.

---

263) Le décret du 2008-680 du 9 juillet 2008 confie à la DGPR la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs (article 8), tandis que le décret n° 2008-682 du même jour confie à la DSC la préparation, la coordination et la mise en œuvre des mesures de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature, de la planification des mesures de sécurité civile (article 6).

264) « Missions » du budget général.

265) L'instruction de la Cour a permis d'obtenir des administrations des données complètes par risque, pour 2006. Les services concernés n'ont pas reconduit ce travail en 2008 pour les dépenses de 2007. Il conviendrait qu'il soit régulièrement effectué à l'avenir ; il pourrait être placé sous la responsabilité des « référents », par risque, dont la Cour préconise l'instauration.

## **1 - Des procédures budgétaires complexes et confuses**

La partition de la mission *Sécurité civile* en deux programmes (*Intervention des services opérationnels* et *Coordination des moyens de secours*) fortement imbriqués et concourant aux mêmes objectifs rigidifie inutilement la gestion de crédits, laquelle devrait être au contraire souple et réactive en cas de crise grave affectant la sécurité des populations.

Le FPRNM est financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles et non par des crédits de l'Etat. Ce fonds n'intervient pas pour les feux de forêt, même si depuis 2006 son cadre juridique l'y autorise. Son intervention est en revanche croissante dans la prévention des inondations. Pour la période 2003-2008, les coûts des plans d'actions de prévention et des inondations (PAPI), prévus au total pour 495 M€ sont financés par le budget de l'Etat (84 M€) et par le FPRNM (97 M€).

La diversité des financements est source de complexité ; celle-ci est aggravée au niveau local par la pluralité des organismes autorisés à engager les dépenses ainsi financées.

Depuis 2002, pratiquement tous les ans de nouvelles décisions du législateur ont élargi le champ des opérations susceptibles d'être financées par le FPRNM. Ceci nuit à la cohérence et à la clarté de ses interventions. Ces inconvénients ont été amplifiés par une disponibilité aléatoire des crédits, une absence de programmation pluriannuelle et de suivi au niveau départemental, et de soumission aux objectifs de performance tels qu'institués par la LOLF pour les dépenses de l'Etat.

## **2 - Les limites de la connaissance complète et détaillée des dépenses publiques**

Les dépenses de l'Etat consacrées à ces deux risques (265 M€ en 2006) sont réparties différemment : très concentrées sur la prévention pour les inondations, partagées entre la prévention et la gestion des crises pour les feux de forêt.

S'agissant des feux de forêt, les données disponibles sur la dernière décennie font apparaître une stagnation en euros constants des crédits consacrés à la prévention, alors que les crédits affectés à la sécurité civile, donc à la gestion de crise, ont fortement augmenté.

L'administration n'est pas en mesure de présenter un tableau d'ensemble, à la fois complet et détaillé, des dépenses publiques ni même de celles de l'Etat. Le document de politique transversale (DPT) annexé aux projets de lois de finances consacré à la sécurité civile comporte de

nombreuses insuffisances dans l'identification des dépenses et leur allocation aux risques. Son périmètre est incomplet. En outre, il n'y a pas d'objectifs ultimes, clairs et précis, assignés aux dépenses mentionnées dans ce document. L'interprétation de certains indicateurs est malaisée. Par conséquent, ce document, qui améliore notablement l'information du Parlement et du public en général, n'est encore que peu utilisable pour apprécier la cohérence de l'allocation des moyens budgétaires consacrés à ces deux risques.

### **3 - L'absence d'une mesure complète des conséquences socio-économiques par risques**

Le recensement, l'identification et l'estimation des coûts induits par les catastrophes naturelles présentent d'importantes lacunes. L'évaluation des coûts écologiques des inondations et des feux de forêt reste inexistante.

Ainsi les conséquences économiques à court et moyen terme des feux de forêt sont presque totalement ignorées, à l'exception de celles sur les récoltes de bois en Aquitaine. Les conséquences financières directes des crues exceptionnelles sont mesurées mais l'évaluation de leurs conséquences économiques et des risques futurs reste trop limitée. Quant aux dépenses budgétaires, leur évaluation *a posteriori* n'est pas systématique et, lorsqu'elle est faite, certaines dépenses sont parfois omises comme celles de fonctionnement associées aux opérations de reconstruction.

Les coûts de gestion de crise rattachables aux inondations et aux feux de forêt ne sont pas récapitulés, alors que la diffusion de telles données permettrait d'accroître la responsabilisation des différents acteurs.

L'administration ne s'est pas donné les moyens de définir des orientations de politiques publiques selon une analyse par risque, en termes de coûts et d'avantages, à cause principalement de la segmentation et de la complexité des procédures budgétaires et de l'insuffisance, voire de l'absence, des évaluations budgétaires et économiques *a posteriori*.

Faute d'informations suffisantes, les choix de l'Etat ne peuvent être faits de manière rationnelle. Or l'allocation des crédits et le choix des modes d'intervention devraient résulter d'un arbitrage entre deux stratégies : un effort soutenu de prévention visant à réduire les conséquences des catastrophes naturelles et, dans une certaine mesure, leur occurrence, ou bien la prévention réduite à quelques diligences indispensables avec pour contrepartie la probabilité de dépenses publiques massives en cas de crise exceptionnelle.

## II - La prévention

### A - Les limites des interventions en amont des risques

Certaines politiques agricoles, comme celles visant à valoriser la forêt, ou bien les règles d'utilisation des sols peuvent induire des effets sur la prévention.

La surface de la forêt méditerranéenne représente 9 % de celle de métropole, mais les prélèvements y stagnent à 2 % de la récolte nationale, alors que la filière bois connaît un regain. La production moyenne est chaque année est de 1,2 m<sup>3</sup>/ha, contre 10 m<sup>3</sup>/ha dans les Landes. Les conditions d'exploitation difficiles de la forêt méditerranéenne (relief, densité du couvert végétal) expliquent sans doute pour partie cet écart considérable. Pourtant, le défaut d'exploitation, donc d'entretien, accroît la vulnérabilité de la forêt méditerranéenne aux incendies.

La multiplicité des parcelles privées n'y facilite pas l'application de règles de gestion : sur les 913 000 ha de forêt privée en région PACA, seuls 272 000 sont soumis à un plan simple de gestion (PSG), obligatoire pour les exploitations de plus de 25 hectares, et 102 000 ha seulement ont un PSG agréé. Il conviendrait donc de rechercher à mieux valoriser la forêt méditerranéenne.

Les incendies de l'été 2003 ont mis en évidence l'utilité des coupures agricoles dans la maîtrise de la propagation du feu. Or, si le code forestier prévoit l'implantation de coupures de combustible, il ne peut imposer une activité agricole au propriétaire. Seule la maîtrise foncière permet de prescrire un usage agricole dès qu'un exploitant entend s'installer ou étendre son activité, ce qui suppose une attitude particulièrement volontariste vis-à-vis des agriculteurs et probablement aussi des moyens incitatifs. Des dispositifs contractuels ont été mis en place à cette fin, dans le département du Gard et celui des Pyrénées orientales, soutenus par des crédits d'Etat et européens<sup>266</sup>. Ces actions, initiées depuis environ deux ans, restent à étendre.

Les mesures de politique agricole réduisant l'imperméabilisation des sols restent peu efficaces en cas de crues exceptionnelles ou à cinétique rapide, comme en Languedoc-Roussillon. Elles peuvent en revanche contribuer à prévenir les effets des crues à cinétique lente (place des parcelles, rôle des talus, des haies, des zones humides, des surfaces imperméabilisées). La loi du 30 juillet 2003 précitée a prévu l'extension

---

266) Fonds européen agricole pour le développement rural.

des zones de rétention temporaire des eaux de crues. Mais dans plusieurs départements de la région Languedoc-Roussillon par exemple, cette politique est entravée par l'intérêt du maintien des activités agricoles, souvent à haute valeur ajoutée (cultures maraîchères, vignes) que la restauration des champs d'expansion des crues en plaine mettrait en cause.

## **B - Les retards et les insuffisances des règles d'utilisation des sols**

La loi du 2 février 1995 impose, dans les communes soumises aux risques naturels, l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Ces PPRN se déclinent en plans de prévention des risques d'incendies de forêt (PPRIF) et plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). En 1998, l'Etat s'est donné pour objectif de doter d'un PPRN à l'horizon 2005 les 5 000 communes les plus exposées. Fin 2006, 5 436 communes étaient dotées d'un PPRN approuvé. Ce bilan quantitatif est donc satisfaisant, mais des insuffisances demeurent.

### **1 - S'agissant des feux de forêt**

Les PPRIF ne visent pas à enrayer l'urbanisation, mais à minimiser les risques d'implantation de nouvelles constructions dispersées dans les espaces boisés et favoriser l'aménagement de dispositifs de protection des constructions existantes, en particulier en lisière de forêt.

En 2000-2001, la DFPM évaluait à environ 1 200 le nombre de PPRIF à adopter. Au 1<sup>er</sup> février 2008, seuls 173 PPRIF avaient été prescrits par les préfets dans les 13 départements qui justifient de cette procédure en zone Sud : dans la région Languedoc-Roussillon, 36 seulement ont été prescrits ou approuvés, alors que 1 317 communes sont recensées à risque dans cette région. Dans le département du Var, si 17 PPRIF y ont été prescrits dès novembre 2003, seuls deux ont été approuvés depuis ; pour certains PPRIF, la procédure de concertation avec le public n'a pas encore été engagée cinq ans après ; il n'est pas envisagé de prescrire un PPRIF dans d'autres communes, pourtant elles aussi exposées.

Le faible déploiement de ces plans a plusieurs causes :

- des difficultés de méthode (détermination homogène de l'aléa de feu de forêt) et l'insuffisance des moyens en personnel dans les services déconcentrés de l'Etat chargés de piloter les PPRIF ;

- les réticences des propriétaires et des collectivités à des contraintes limitant les droits à construire et altérant la valeur vénale des terrains, alors que des constructions étaient auparavant autorisées dans des zones soumises à un fort aléa ;
- la faiblesse des ressources budgétaires que certaines communes forestières peuvent consacrer à des travaux d'intérêt général prévus par les PPRIF (élargissements de voirie, points d'eaux, traitement des zones de contact entre la forêt et les habitations dites « interfaces », pouvant conditionner la constructibilité de certaines zones) et, partant, la difficulté à solliciter des subventions de l'Etat et de la région, faute d'un apport financier suffisant des communes en cause.

Aucune décision significative n'a été prise depuis 2003 pour régler cette question. La circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le FPRNM des mesures de prévention rend certes possible l'utilisation du fonds pour financer ces travaux communaux, mais elle est dans les faits difficile à appliquer à cause de problèmes de définition des travaux éligibles et des faibles montants disponibles au regard de l'ampleur des travaux à réaliser.

Il convient enfin de relever l'absence de plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) dans quatre des quinze départements de la façade méditerranéenne, parmi les plus exposés (Alpes-Maritimes, Bouches du Rhône, Var, Vaucluse). La procédure est néanmoins engagée pour ces derniers avec pour objectif une approbation en 2009.

## **2 - S'agissant des inondations**

Les PPRI valent servitude d'utilité publique et sont donc opposables aux décisions des communes en matière de droit des sols, notamment de délivrance de permis de construire. Les PPRI de Languedoc-Roussillon sont établis selon la doctrine technique la plus restrictive en application sur le territoire national, ce qui manifeste la forte implication des services de l'Etat. Néanmoins le taux d'approbation de PPRI dans les communes à risque est inférieur à 50 % dans pratiquement tous les départements de cette région. Ce taux est particulièrement faible dans le Gard, dont le territoire est pourtant particulièrement exposé.

Si les crédits destinés à l'élaboration des PPRI ont été suffisants, en particulier grâce aux compléments apportés par le FPRNM, la faiblesse des moyens en personnels dans les services déconcentrés n'a pas facilité l'approbation des plans. Par ailleurs, les services de l'Etat ont



privilegié le partenariat avec les collectivités locales, ces dernières pouvant faire obstacle à l'avancement des procédures. La Cour doit pourtant souligner que l'avis des communes n'est que consultatif ; que l'Etat dispose en dernier ressort du pouvoir de décision ; que sa responsabilité peut être recherchée en cas de carence.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le bilan de l'évolution des constructions en zone inondable soit mitigé, comme le montre le cas du Gard. En 1999, 30% des zones urbanisées étaient situées en zone inondable, soit 37% de la population (232 400 habitants). La population du Gard habitant dans les lits majeurs des cours d'eau a augmenté de 6,5 % de 2000 à 2005, l'accroissement de la population en zone inondable étant comparable à celle hors zone inondable (+10,1 % contre 11,9 %) <sup>267</sup>. La vulnérabilité potentielle des habitants du Gard face aux inondations a donc continué à augmenter dans la dernière décennie.

Les PPRI doivent intégrer des actions pour prendre en compte l'exposition au risque des implantations existantes, par des mesures de sauvegarde ou de protection opposables à la collectivité ou aux propriétaires. Cette intégration, bien qu'utile, rend complexe l'élaboration des plans, compte tenu du nombre de maîtres d'ouvrage susceptibles de diligenter des travaux et de l'articulation imparfaite des PPRI avec les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) qui associent l'Etat et les collectivités dans des démarches intégrées par bassins versants <sup>268</sup>.

## **C - Les lenteurs des travaux de prévention**

### **1 - S'agissant des inondations**

L'avancement des programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations qui programment des investissements de prévention ne va pas sans difficultés. Si 48 d'entre eux étaient actifs en septembre 2007, avec des financements des actions s'élevant à 737 M€, dont 247 M€ apportés par l'Etat et par le FPRNM, les projets les plus avancés sont souvent des études et des projets techniquement simples, les travaux lourds accusant en revanche des retards.

---

267) Etudes réalisées par la direction interrégionale de l'environnement du Languedoc-Roussillon et l' « observatoire départemental des risques » du département du Gard.

268) A la différence des PPRI qui définissent sur un ressort communal des mesures de protection et une cartographie des risques valant servitude d'urbanisme, les PAPI sont des documents de planification associant des financements d'Etat et des collectivités dans des démarches intégrées de prévention par bassin versant.

Les engagements en matière de réduction de la vulnérabilité restent encore très modestes, les actions de ralentissement dynamique des crues étant retardées au regard des actions de protection, de pilotage ou de délocalisation. La consommation des crédits, moins rapide qu'attendu, a entraîné pour les premiers programmes un étalement des engagements de crédits jusqu'à 2009 (au lieu de 2008). Ainsi les taux d'exécution de deux de ces plans dans le Gard (bassins versants du Gardon et du Vidourle) n'étaient fin 2007 que de 52 % et 25 %.

Les digues du delta du Rhône présentent des faiblesses et leur consolidation connaît des retards, ainsi que l'a relevé en 2004 une mission d'inspection<sup>269</sup> qui relevait : la résistance très hétérogène aux crues ; la dispersion des gestionnaires ; l'insuffisance des contrôles ; le défaut de surveillance. Pour remédier à cette situation critique, l'Etat a signé le 21 mars 2007 un « contrat de projets interrégional Plan Rhône » pour la période 2007-2013. Il est regrettable qu'un tel plan, dont la réalisation doit nécessairement s'étendre sur plusieurs années, commence seulement à être mis en œuvre, faute d'avoir été prévu plus tôt.

L'Etat ne s'est préoccupé que récemment du contrôle systématique des digues et des barrages. Dans le Gard, l'inventaire des digues n'est réalisé et disponible que depuis 2006 et la police des digues et des barrages n'est assurée que par deux agents, dont un à temps partiel.

Dans certains cas, l'Etat ne prend pas les mesures appropriées face aux insuffisances des aménagements hydrauliques entrepris par les collectivités locales, alors qu'il en a juridiquement la maîtrise via les plans de prévention des risques. Cela a été le cas par exemple pour des communes du Vaucluse dont le schéma d'aménagement hydraulique ne porte que sur une des deux rives du fleuve.

## **2 - S'agissant des feux de forêt**

Les dépenses du conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM)<sup>270</sup> ont progressivement diminué, diminution ralentie depuis 2004. Dans ce contexte, ses dépenses ont été concentrées sur les actions de court terme, par exemple la surveillance des massifs et le contrôle des obligations réglementaires de débroussaillage (paiement par l'Etat de journées d'agents assermentés à l'ONF), au détriment de projets plus

---

269) « La sécurité des digues du delta du Rhône ; politique de constructibilité derrière les digues », rapport CGPC-CGGREF-IGE, 20 octobre 2004

270) Le CFM n'est pas un organisme ; c'est le nom donné à une enveloppe de crédits du budget de l'Etat destinés à la prévention des feux des forêts méditerranéennes.

structurants à plus long terme (par exemple de formation et de sensibilisation du grand public).

Le montant du financement des investissements de défense de la forêt contre les incendies dans les dépenses du CFM s'élève à 3,5 M€ en 2006 et est relativement stable depuis 2004. Comme le constatait déjà la Cour en 1999, les retours d'expérience et diagnostics partiels témoignent d'une dégradation de ces équipements, alors que leur pérennité nécessite des travaux réguliers de maintien en condition opérationnelle des ouvrages. Les conseils généraux appliquent imparfaitement les mesures d'élargissement des pistes, d'aménagement d'aires de retournement et de croisement des véhicules, de débroussaillage profond de sécurité, de caractéristiques techniques des points d'eau, de signalétique. Ces travaux dont le coût devrait s'accroître sont financés par les collectivités locales (département et région) sans aucune aide de l'Etat.

Le respect des obligations de débroussaillage est encore mal contrôlé. L'article L. 322-3 du code forestier prescrit aux propriétaires une obligation de débroussaillage autour des constructions. Si les intéressés n'exécutent pas ces travaux, la commune y pourvoit d'office aux frais du propriétaire. En cas de carence du maire, le préfet se substitue à la commune. L'Etat a pris des mesures d'accompagnement de cette réglementation : information des propriétaires, appui à l'exercice des missions de contrôle, répression des infractions coordonnée entre les préfets et les procureurs de la République dans certains départements. Un meilleur contrôle du débroussaillage doit être recherché en s'appuyant sur les communes, par exemple en leur transférant la responsabilité des travaux, qui seraient à financer par les ressources communales, avec le concours éventuel des conseils généraux.

En application du code forestier, les préfets doivent fixer les largeurs de débroussaillage aux abords des principales infrastructures d'équipement du territoire. Le coût de ce débroussaillage est à la charge du propriétaire de l'ouvrage.

### **III - La gestion de crise à parfaire**

Le dispositif de gestion de crise s'est sensiblement amélioré de façon continue depuis quelques années. Il a d'ailleurs fait preuve d'une grande efficacité dans la gestion des catastrophes, contrairement à ce qui a pu se passer récemment dans d'autres pays européens ou outre-Atlantique. Il reste cependant des imperfections qui peuvent être corrigées.

## **A - Des moyens financiers en forte augmentation**

Les dépenses de la mission *Sécurité civile*, dont l'essentiel est consacré à la gestion des crises, ont augmenté fortement de 2001 à 2004 et se sont stabilisés depuis (244 M€ en 2001, 393 M€ en 2007). Le montant annuel moyen des dépenses 2005-2007 est ainsi supérieur de 55% à celui de l'année 2001.

Les crédits consacrés aux feux de forêt au sein de cette mission sont passés de 62 M€ en 2005 à 103 M€ en 2007 (99 M€ en 2006). Ces évolutions contrastent avec la stabilisation des montants de crédits observée pour la prévention des feux de forêt dans d'autres missions du budget général.

Les moyens nationaux sont composés des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) et surtout d'une flotte d'avions et d'hélicoptères.

Pour les inondations, 325 agents des FORMISC sont en permanence d'astreinte afin d'intervenir dans un délai de une à trois heures lors des catastrophes majeures. Ces unités peuvent être appuyées par deux détachements de renfort national, disposant de capacités dans les domaines de la navigation, de la protection, de l'isolement, de l'assistance et du pompage (pour un coût annuel d'investissement de 1,6 M€). Les équipements lourds des établissements de soutien opérationnel et logistique de la sécurité civile sont utilisés pour le pompage de grande capacité, le traitement de l'eau et la protection de points sensibles contre les crues.

Au total, en 2006-2008, les investissements spécifiques s'élèvent à 2,5 M€ et les coûts de fonctionnement liés à au risque d'inondations à 5 M€. Les dépenses spécifiques de gestion de crise sont d'environ 2,5 M€ en moyenne annuelle.

## **B - Une stratégie nécessaire pour les moyens aériens**

### **1 - La composition de la flotte**

La composition de la flotte d'avions de la DSC (25 avions entièrement dédiés à la lutte contre les feux de forêt et 40 hélicoptères) appelle plusieurs remarques.

- Elle n’a pas fait l’objet d’une analyse globale depuis 2001. Les décisions d’investissement, et notamment de remplacement des appareils, ne s’appuient pas sur une stratégie pluriannuelle et sur une démarche de coordination avec les politiques d’achat ou de location des collectivités locales.
- La recherche de flexibilité dans l’utilisation et le financement de la flotte est insuffisante, alors que les nouveaux modes de financement, crédit-bail, location avec option d’achat ou partenariat public/privé pourraient permettre de rapprocher la composition de la flotte de celle répondant aux besoins d’une année de feu moyenne.
- Dans le cadre du marché d’acquisition de deux avions bombardiers d’eau polyvalents de type *Dash* (d’un montant unitaire de près de 19 M€ HT), l’Etat n’a pas renégocié le prix, alors qu’un des appareils, qui ne respecte pas le cahier des charges, ne peut être utilisé en zone accidentée à cause de sa moindre maniabilité.
- La coopération internationale pour l’utilisation des flottes aériennes est insuffisante, le dispositif d’intervention rapide initié par l’Union européenne ayant eu un développement modeste. Or la mobilisation simultanée des flottes de plusieurs Etats membres serait utile compte tenu de la répétition d’incendies de forêt majeurs auxquels les pays touchés peuvent difficilement répondre seuls (France en 2003, Portugal et Grèce plus récemment).

S’agissant de la flotte d’hélicoptères, la DSC ne dispose que d’un seul appareil bombardier d’eau à forte capacité, considéré comme très efficace en zone montagneuse, bien que cette limitation ait été critiquée dès 2003 dans le rapport de retour d’expérience des feux de forêt.

## **2 - L’utilisation de la flotte**

Dans un contexte d’accroissement ces dernières années des accidents d’aéronefs de la sécurité civile, les conditions de la gestion opérationnelle des personnels et de pilotage des missions aériennes appellent plusieurs critiques : fonctions d’état-major en sous-effectifs ; documents et consignes souvent incomplets et peu utilisés ; difficulté d’influence de la direction de la base aérienne de la sécurité civile face aux représentants du personnel et à l’administration centrale ; fort individualisme des personnels, avec une absence fréquente de vrais « briefing-débriefing » ; défaut de sanctions en cas de non respect des consignes.

Le recrutement des pilotes d'avion, pour la plupart des militaires retraités, est peu diversifié. Bien que la DSC ait récemment engagé des réformes visant à améliorer les procédures et l'entraînement des pilotes, les inconvénients de l'organisation actuelle appellent l'étude de l'opportunité d'une structure à caractère militaire.

Les mesures prises pour optimiser l'utilisation des hélicoptères ont été tardives et insuffisantes, en ce qui concerne : la programmation de l'achat d'un entraîneur de vol au sol ; le contrôle du nombre d'heures de vol, défaut corrigé par la DSC depuis les premières observations de la Cour ; la rigueur de la doctrine d'emploi des appareils, qui est insuffisante ; la rationalisation de la carte d'implantation des hélicoptères du service public, qui reste à accomplir.

Pour les activités de transport aérien de la DSC, la Cour a constaté une forte augmentation du nombre des missions de transport de passagers de 2001 à 2005, avec des procédures de décision, de facturation et d'assurance peu rigoureuses. De fait, plusieurs transports de personnes privées et des voyages à finalité touristique ont eu lieu au cours de cette période sans aucun rapport avec la lutte contre les feux de forêt, voire sans lien direct avec une mission de service public. Ce constat nécessitait une refonte complète du dispositif. La DSC l'a réalisé en 2007. Le moment venu, le bilan de cette refonte sera à dresser.

## **C - Prévisions et alerte encore améliorables**

### **1 - La qualité des prévisions**

A la suite des observations de la Cour dans son rapport public de 2006, Météo France a amélioré les taux de non détection des risques d'inondation et de fausses alarmes à l'échelle nationale, mais non au niveau départemental. Or les alertes reflétant mal le niveau du danger, si elles sont trop fréquentes, peuvent engendrer une moindre vigilance de la population. Un nouveau modèle, opérationnel fin 2008, devrait selon Météo France réduire ces incertitudes.

Le réseau actuel de mesures spécifiquement dédié aux feux de forêt comporte certaines lacunes : son maillage est incomplet et le nombre de pannes est en augmentation.

Pour l'annonce des crues, le dispositif intégré à la prévision météorologique, achevé en 2007, constitue un progrès indéniable, bien que des insuffisances subsistent dans la couverture du territoire. Les découpages administratifs et opérationnels distincts des services de prévisions des crues et de Météo France entraînent une complexité inutile,

alors qu'ils dépendent tous les deux dorénavant du ministère chargé du développement durable. Des progrès restent enfin à réaliser afin de prévoir les phénomènes urbains de ruissellement, dont les conséquences peuvent être aussi dramatiques que celles des crues de cours d'eau.

## **2 - Les dispositifs d'alerte**

Le dispositif d'alerte en matière de feux de forêt est hétérogène. Afin de ne pas favoriser les velléités incendiaires, les préfets ne sont pas tenus de diffuser les alertes au grand public, ce qui a le défaut d'entraîner une grande disparité de la communication de l'Etat dans ce domaine selon les départements.

S'agissant des crues, l'adaptation de l'alerte au contexte local est un problème encore mal résolu, notamment pour les communes qui ne disposent pas d'un système propre d'interprétation des données diffusées par le dispositif de vigilance intégré. L'utilisation de certains réseaux locaux d'information n'est pas suffisamment prévue et anticipée.

## **3 - Le déploiement des moyens humains sur le terrain**

A la différence de l'alerte sur les inondations, largement automatisée, celle sur les feux de forêt appelle une présence humaine durant toute la saison des feux, pour surveiller, informer, contrôler et agir en première intervention. Le programme d'action est arrêté par le préfet de département au titre d'un ordre général d'opérations. Les personnels, placés sous l'autorité opérationnelle du préfet, sont constitués de patrouilles terrestres de surveillance gérées par l'ONF (pour partie affectés à des travaux de prévention en dehors des périodes à risque), de personnels des SDIS, de l'office national de la chasse et de la faune sauvage, de militaires, d'agents des collectivités locales, dont 900 agents départementaux, ainsi que de volontaires des « comités communaux feux de forêt ».

Bien qu'ils constituent l'ossature du dispositif, les agents gérés par l'ONF ont vu leur activité opérationnelle diminuer. Ainsi de 2003 à 2006, le nombre de patrouilles financées par l'Etat est passé de 11 266 à 8 992, période également marquée par une forte diminution du nombre des fonctionnaires assermentés de l'ONF dédiés à ces missions (de 4 476 à 3 311 patrouilles) et par l'extinction des patrouilles d'ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord du fait du départ à la retraite de ces personnels (de 1 944 à 812 patrouilles). L'augmentation de la part consacrée aux patrouilles de l'ONF par le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), au détriment du soutien aux aménagements de prévention, n'a pas enrayé cette évolution. Bien que compensé en partie

par l'intervention des collectivités locales, ce désengagement est préoccupant, car il accroît le risque d'hétérogénéité dans la couverture du territoire et pourrait affaiblir l'acceptation du rôle de coordinateur de l'Etat.

## **IV - Les dispositifs d'indemnisation et de réparation**

### **A - Un régime *CatNat* peu incitatif à la prévention**

#### **1 - Les caractéristiques du régime**

Le régime de garantie des dommages causés par les catastrophes naturelles, dit *CatNat*, est géré par la caisse centrale de réassurance (CCR). Adossée sur une garantie illimitée de l'Etat, il vise à pallier les carences du marché de l'assurance<sup>271</sup>. Celui-ci ne pourrait pas couvrir ces risques dans les mêmes conditions : les garanties offertes ne seraient pas illimitées ; la tarification serait plus différenciée, ce qui pourrait évincer certains assurés du bénéfice de la couverture.

Il est à cet égard conforme aux principes économiques de faire financer l'indemnisation et une partie de la prévention (via le prélèvement opéré par le FPRNM) des dommages liés aux inondations par les bénéficiaires potentiels du régime d'indemnisation. Ces dépenses de prévention, si elles sont bien affectées et utilisées, doivent en effet permettre une réduction du montant des indemnisations et donc, éventuellement, une diminution des primes finalement payées par les propriétaires de biens immobiliers menacés.

Les modalités du régime *CatNat* s'écartent de ce schéma. Tout propriétaire d'un bien immobilier souscrivant une assurance dommage acquitte la prime, même s'il n'est en aucun cas menacé par une catastrophe naturelle. Une mutualisation s'opère donc au niveau national entre tous les assurés. La prime s'assimile par conséquent à une contribution obligatoire de solidarité, sans modulation selon l'exposition au risque.

---

271) Cette procédure est complétée, pour les pertes d'exploitation agricoles, par une éventuelle mise en jeu du fonds national des calamités agricoles créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.



Sur la période 1983-2004, l'Etat a encaissé davantage de primes, au titre de sa garantie illimitée, qu'il n'a décaissé d'indemnités, au titre de la mise en jeu de cette garantie : la différence entre encaissements et décaissements a été au total de 678,5 M€ en douze ans. Toutefois, les risques d'inondation et leurs conséquences financières s'accroissent sur moyenne période, tendance qui est masquée par l'absence de catastrophe majeure ces dernières années, et avec les risques financiers.

Le montant des indemnités versées par la CCR est en moyenne annuelle de 150 M€. Ses réserves ne lui permettraient pas de faire face seule à un événement exceptionnel ; le cas échéant, la garantie de l'Etat serait mise en jeu. Ainsi le coût potentiel d'une inondation centennale en région parisienne peut être estimé à 4,6 Md €, dont 3 Md € à charge de la CCR, alors que ses réserves, pour le risque *CatNat*, ne s'élevaient qu'à 2 Md € fin 2007.

## **2 - Un régime qui n'incite pas suffisamment à la prévention**

Ce régime de prime unique n'incite pas les assurés à prendre conscience des risques naturels auxquels ils sont exposés, notamment les entreprises, dont les dommages sont potentiellement coûteux. Dans le cas d'une crue centennale en région parisienne, la moitié des dommages affecterait les activités économiques : plus de 170 000 entreprises seraient touchées<sup>272</sup>. A titre de comparaison, 37% des dommages causés par les inondations de 2002 dans le Gard concernaient des commerces et des industries et 11% des particuliers.

Contrairement à la prime, la franchise exigible en cas de sinistre est modulée en fonction de l'existence d'un PPRI et de l'exposition du bien, déterminée par le nombre d'arrêtés de constatation de l'état de catastrophe naturelle. Cependant cette modulation est en pratique peu efficace, la confection et l'approbation des PPRI minorant la franchise ne dépendant en aucun cas des assurés, mais des élus locaux et des services de l'Etat. Elle pénalise donc des personnes privées qui sont pourtant les premières victimes d'inondations répétées.

De même les dispositions relatives aux constructions ne respectant pas les dispositions légales sont peu rigoureuses : les constructions en infraction aux prescriptions des PPRI et aux règles d'urbanisme demeurent éligibles à la garantie *CatNat*. La législation autorise les compagnies d'assurance à refuser de garantir des constructions illégales

---

272) Rapport de la commission de l'aménagement régional, de l'environnement, du tourisme et des transports intitulé « Entreprises et risques de crues à Paris et en petite couronne » paru en 1999 et actualisé en 2003.

au regard des prescriptions d'un PPRN, mais elles utilisent peu cette faculté. La disposition introduite par la loi du 30 juillet 2003, qui permet au préfet de saisir le bureau central de tarification lorsque les conditions dans lesquelles un bien ou une activité bénéficie de la garantie *CatNat* leur paraissent injustifiées, n'a jamais été appliquée.

Alors que la CCR dispose d'une expertise très utile à partir des données des compagnies d'assurance, son rôle est encore insuffisant en matière de connaissance des risques. Sollicitées par la CCR dans le but de disposer d'une base de données affinée, les compagnies d'assurance lui ont communiqué leurs données relatives aux sinistres ; toutefois celles-ci demeurent parfois imprécises. Elles ont été récemment mises en ligne de manière agrégée, ce qui permet d'identifier les communes et les quartiers les plus exposés. La diffusion de données plus fines s'opposerait au respect de la confidentialité, notamment lorsqu'elles sont établies à l'échelle de la parcelle de terrain. La disponibilité d'informations fiables et réservées aux décideurs serait pourtant d'intérêt public pour mieux orienter la prévention.

De fait, la finalité du régime *CatNat* est davantage budgétaire (accumuler un montant suffisant de réserves pour faire face à une catastrophe majeure, sans besoin d'appel au budget de l'Etat) et sociale (établir une solidarité entre tous les propriétaires de biens immobiliers, allégeant la charge de ceux particulièrement exposés au risque d'inondation) qu'incitative à des comportements de prévention de la part des assurés.

## **B - L'absence d'obligations liées à l'assurance incendie**

Les superficies de forêt assurées sont restées stables depuis deux décennies, environ 500 000 ha, soit environ 2,5 % seulement du total et 5 % de la forêt privée, les forêts domaniales n'étant pas assurées. Le taux de la prime pour le seul risque incendie varie de 0,05% à 1% selon les régions, les espèces et les âges.

Le coût de l'assurance est donc à peine inférieur au revenu direct de la forêt constitué pour l'essentiel par les ventes de bois, ce qui explique que le recours à l'assurance soit si faible. Les assurances ne couvrent pas, en outre, la perte de revenus indirects tirés par exemple du tourisme, ou encore de la qualité des paysages et des écosystèmes.

Pour les compagnies, l'enjeu de l'assurance des biens exposés au risque de feux de forêt reste donc limité, du fait en particulier du nombre relativement réduit de véhicules ou de biens immobiliers susceptibles d'être endommagés ou détruits.

Instaurer une modulation des primes d'assurance en fonction du respect des prescriptions réglementaires par leurs clients serait peu efficace, la surprime éventuelle risquant d'être beaucoup plus faible que le coût du débroussaillage. Limiter les remboursements si le propriétaire de la construction incendiée ne peut justifier du débroussaillage réglementaire est difficile à envisager, car cela pénaliserait des personnes déjà gravement sinistrées.

Une disposition mériterait en revanche d'être étudiée. L'article 10 de la loi du 13 août 2004 autorise les assureurs à majorer la franchise jusqu'à 5 000 € supplémentaires en cas de non respect des obligations de débroussaillage par les propriétaires sinistrés. Cette disposition n'est pratiquement jamais appliquée car, comme il est malaisé d'apporter la preuve *a posteriori* d'un non respect de l'obligation de débroussaillage, les assureurs répugnent à s'engager dans des contentieux complexes et coûteux pour un bénéfice très réduit. C'est pourquoi la fourniture d'un certificat de débroussaillage pourrait être obligatoire pour tous les propriétaires soumis à cette obligation, son absence entraînant la majoration de la franchise en cas de sinistre.

### **C - Subventions publiques ou assurance pour les collectivités territoriales<sup>273</sup> ?**

Des subventions peuvent être imputées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du ministère de l'intérieur pour aider les collectivités locales à réparer les dommages subis par leur patrimoine non assuré. En pratique, il s'agit exclusivement de crédits d'équipement, destinés à la voirie, aux réseaux, ponts et stations d'épuration, dont la reconstruction ou la réhabilitation peut par ailleurs être soutenue par des subventions sectorielles.

La faiblesse du recours aux assurances pour ce type de biens fait question. Compte tenu de la part des biens non assurés dans le patrimoine des communes (canalisations, murs de soutènement, voiries, réseaux, ouvrages d'art, etc.), 60 à 80 % du montant des dommages restent

---

273) Le total des dépenses publiques (Etat et collectivités locales) consacré aux réparations après les inondations de 2002 dans le seul département du Gard s'est élevé quant à lui à 255 M€, soit près du double des dépenses faites chaque année, par l'Etat, pour la prévention des inondations dans toute la France.

aujourd'hui à la charge des collectivités après intervention des assureurs alors que la proportion n'est que d'environ 10 % pour les sinistres touchant les particuliers.

Trois facteurs limitent le recours des communes aux assurances, par exemple pour couvrir le risque d'inondation : pour plusieurs événements, la « profondeur statistique » est insuffisante pour évaluer correctement le risque, les primes devant être ajustées au fur et à mesure de la connaissance de l'aléa ; certaines communes sont surexposées (Arles par exemple) et ne sont plus assurables contre le risque d'inondation à cause de la probabilité élevée de sa réalisation ; enfin, la valeur de certains biens est très mal estimée par l'administration.

Néanmoins, une partie de ces biens, présumés non assurables, pourrait aujourd'hui l'être, à un tarif acceptable, dès lors que seraient définis, en concertation avec les compagnies d'assurance, soit des catégories de biens assurables, soit des critères de détermination du caractère assurable ou non d'un bien. Seuls relèveraient d'une prise en considération au titre de la solidarité locale ou nationale, les biens non susceptibles d'être assurés à un tarif normal, soit par nature, soit du fait d'une exposition trop importante à un risque donné.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Bien que les caractéristiques des inondations et des feux de forêt soient différentes, la comparaison des interventions de la puissance publique montre les progrès restant à accomplir dans ces deux domaines.*

*L'ampleur et la portée des menaces sont fortes. L'absence de sinistre majeur depuis le milieu de la présente décennie ne saurait conduire l'Etat à relâcher l'effort de prévention des risques et de préparation aux crises, dont le coût est sans commune mesure avec celui d'une catastrophe naturelle majeure.*

*La Cour estime que l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la gestion de ces risques pourrait être améliorée.*

*- Certaines réussites incontestables restent à parfaire, tel l'emploi des moyens aériens de lutte contre les feux de forêt ou le dispositif intégré de prévisions météorologiques et d'annonce des crues.*

*Cependant, subsistent plusieurs insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier : le caractère incomplet et tardif de l'exploitation des « retours d'expérience » à la suite d'événements exceptionnels, le trop lent établissement des plans de prévention des risques naturels, le défaut de vigilance sur le respect de ces plans par les documents d'urbanisme, les modalités de diffusion de l'alerte.*

- S'agissant des feux de forêt, les moyens nationaux de gestion de crise, qui concentrent une grande part de l'effort budgétaire, devraient être rendus plus flexibles.

- S'agissant des inondations, les crédits devraient être dépensés en priorité sur les actions les plus structurantes : aménagement coordonné des bassins versants, restauration des zones naturelles d'expansion des crues, voire moyens humains supplémentaires afin de contrôler plus rigoureusement l'application du droit des sols par les communes.

En outre, les dispositifs d'indemnisation et de réparation, que ce soit le régime « CatNat », les assurances ou les crédits de reconstruction, n'incitent pas suffisamment à la prévention.

Dans un contexte de vulnérabilité accrue à moyen terme, l'Etat doit faire des choix, éclairés et plus nets, en concentrant ses interventions sur les domaines aux plus forts enjeux et, sans doute, en privilégiant les actions de prévention. En permettant d'atténuer l'ampleur et le coût des événements exceptionnels qui risquent de se reproduire, de tels choix seraient les plus pertinents pour allouer l'argent public.

Ainsi la Cour émet les recommandations suivantes.

\* Mieux mesurer les différents financements publics consacrés à la prévention, la gestion de crises, l'indemnisation et la réparation des dégâts, selon la nature des risques naturels et l'identité des contributeurs (Europe, Etat, collectivités territoriales) afin de pouvoir en apprécier l'efficacité.

\* Tirer plus systématiquement les enseignements des catastrophes majeures et, en particulier, s'assurer de l'application des mesures préconisées dans les « rapports de retours d'expérience ».

\* Accroître la cohérence des politiques publiques en instituant, pour les risques naturels, un référent national doté de prérogatives de coordination en matière de prévention ainsi qu'en matière de gestion des risques ;

\* Davantage réprimer les contraventions aux prescriptions des documents de planification et d'urbanisme en matière de prévention des risques et procéder à une évaluation nationale de l'application des circulaires en matière de lutte contre les constructions illégales.

\* Pour la prévention des feux de forêt

- Tirer un meilleur parti économique de la forêt méditerranéenne et y aménager davantage de coupures agricoles.

- Accélérer l'instruction et la publication des plans de prévention des risques d'incendie de forêt dans les communes les plus sensibles, ainsi que des plans départementaux de protection contre ces incendies.

- *Systématiser la diffusion par les préfets des cartes de danger normalisées.*

- *Mieux veiller au respect des obligations de débroussaillage par les propriétaires des infrastructures d'équipement et les personnes privées en infligeant des pénalités financières en cas de défaillance.*

- *Améliorer la couverture et la fiabilité du réseau d'observation des feux de forêt géré par Météo-France.*

*\* Pour la lutte contre les feux de forêt*

- *Mettre un terme au transport de passagers par les aéronefs (hélicoptères ou avions) de la direction de la défense et de la sécurité civile sans rapport avec ses missions fondamentales.*

- *Inscrire la stratégie de maîtrise des moyens aériens par cette direction dans une perspective pluri-annuelle en prenant en compte les autres moyens publics de même nature, ceux des services départementaux d'incendie et de secours en particulier.*

*\* Pour la prévention des inondations*

- *Clarifier la doctrine d'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, renforcer le suivi de son emploi, coordonner ses interventions avec celles du budget de l'Etat, le soumettre à une programmation pluriannuelle et lui assigner des objectifs de performance*

- *Consacrer des moyens humains suffisants au contrôle des aménagements hydrauliques.*

- *Valoriser le rôle des réseaux d'informations locaux dans la prévention des inondations.*

- *Examiner le bien fondé de la vente aux communes de prévisions de crues par une société privée, au regard du principe d'égalité et de gratuité devant le service public.*

*\* Pour la lutte contre les inondations*

- *Mettre à profit la fusion prévue des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement, pour clarifier et simplifier l'organisation locale en matière de lutte contre les inondations.*

*\* Pour la réparation des sinistres des inondations*

- *Accroître les réserves du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles afin de faire face à un éventuel sinistre majeur.*

- *Aménager la tarification de primes d'assurance afin de lui faire jouer un rôle incitatif à la prévention plus important.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE L'ÉCOLOGIE, DE  
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*L'insertion de la Cour des comptes « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations » a été examiné avec attention dans le prolongement de la réponse que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a pu faire le 2 septembre 2008 aux présidents des quatrième et septième chambres de la Cour des Comptes. Je note avec satisfaction que cette réponse a bien été prise en compte dans le rapport en ce qui concerne notamment les observations sur l'organisation, le financement et les procédures à mettre en œuvre.*

*La situation de « l'Etat face à la gestion des risques » rapportée par ce projet montre toute la complexité de cette politique transversale de prévention des risques naturels. Celle-ci s'inscrit en effet comme un complément indispensable à la gestion des crises et à l'indemnisation des sinistrés dont les dispositifs relèvent d'autres ministères. Elle s'appuie aussi sur des procédures mises en œuvre par divers services déconcentrés de l'Etat dans les domaines de l'urbanisme, de la construction, de la gestion forestière ou de la protection de la biodiversité. La complexité des organisations a pu laisser paraître un éparpillement. La nouvelle organisation du ministère du développement durable et la réorganisation des services régionaux et départementaux en cours devraient y remédier en permettant comme le rapport le souligne, de rapprocher certains des services des DDE et des DDAF en charge de la prévention des risques naturels.*

*De même, la Cour des Comptes recommande la désignation d'un référent national. A cet égard, il faut signaler que dans le cadre du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008, la DGPR est chargée d'exercer la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs et son directeur d'exercer les fonctions de délégué aux risques majeurs. Les administrations lui prêtent leur concours et lui communiquent toutes informations nécessaires. Le directeur général de la prévention des risques est ainsi le coordonnateur de la prévention des différents risques naturels.*

*La clarification de cette politique est donc bien engagée. La prévention des risques naturels est en effet une politique indispensable à la gestion de crise et à l'indemnisation des catastrophes naturelles. Elle se traduit par des règles d'urbanisme, de construction, de gestion et d'information.*

*1 - Les mesures de prévention et les mesures de protection des populations se réfèrent de plus en plus aux mêmes données et les procédures sont de plus en plus liées notamment dans l'information, la prévision, le contrôle et la préparation des territoires et des moyens à la gestion de crise : par exemple, les plans communaux de sauvegarde sont rendus obligatoires*

*lorsque la commune dispose d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN).*

*2 - De même la prévention des risques naturels est une priorité du projet de réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.*

*3 - Au niveau local, les procédures d'urbanisme ou de construction et celles de prévention s'articulent de plus en plus en fonction de la situation des lieux. Actuellement plus de 6800 communes sont dotées d'un PPRN approuvé et ceux ci sont prescrits sur 5000 autres communes. Ces PPRN, servitude d'utilité publique sont annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) ou aux plans d'occupation des sols (POS).*

*Les PPRN documents de prévention sont ainsi mis en application par les documents d'urbanisme. L'existence de ces PPRN engage aussi des mesures obligatoires d'information comme celle qui concerne les acquéreurs ou les locataires (IAL) ou celle que les collectivités doivent faire auprès des populations tous les deux ans.*

*L'évaluation de l'application du respect des prescriptions des PPRN devra donc être conduite conjointement au respect des règles d'urbanisme définies par les PLU (ou ex POS).*

*Le chantier de la gestion des risques naturels est donc très important. Aussi, comme le rapport le recommande, dans un contexte de vulnérabilité accrue, l'Etat doit néanmoins faire des choix en privilégiant notamment les actions de prévention.*

*La DGPR s'attache ainsi à accélérer l'instruction et l'approbation des PPRN, tant des incendies de forêts que d'inondations en recherchant néanmoins la cohérence multirisque.*

*Le fonds de prévention des risques naturels majeurs va permettre de plus en plus de donner les moyens à la réalisation des diverses actions de prévention telles que les plans de prévention des risques naturels mais aussi les délocalisations et les subventions aux programmes d'actions de prévention des collectivités territoriales. L'augmentation des moyens pour répondre à la demande impose nécessairement à la DGPR de renforcer le suivi de son emploi, coordonner ses interventions avec celles du budget de l'Etat, réaliser une programmation annuelle et définir des indicateurs de performance.*

*La DGPR s'attachera ainsi à répondre aux recommandations de la Cour des comptes qui la concernent.*

*Toutefois, les choix conduiront à étaler dans le temps la mise en place des retours d'expériences pour tirer les leçons des catastrophes naturelles et l'approfondissement de la connaissance complète et détaillée de l'ensemble des dépenses publiques. Ce sont des objectifs difficiles à atteindre et lourds à mettre en œuvre.*



*La DGPR va, dans un premier temps, privilégier les audits dans les régions et le suivi des événements dommageables qui permet de collecter et renseigner les événements d'une part et le renforcement de l'analyse coût-bénéfice dans les programmes globaux de prévention des risques comme cela est demandé notamment par la directive « inondation », d'autre part.*

*La DGPR va ainsi focaliser ses efforts de prévention sur les domaines à forts enjeux, ce qui suppose de savoir hiérarchiser les risques et mieux mesurer le risque acceptable par la société en veillant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, de contribuer à leur sécurité notamment lorsque des menaces pèsent sur les vies humaines et à réduire les coûts des dommages prévisibles aux biens.*

*J'ajoute que la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pilote actuellement un projet d'évaluation des coûts des effets futurs du changement climatique. Les données historiques en la matière étant très difficiles à réunir, il serait souhaitable, comme l'indique la Cour (en page 20 du rapport), que la caisse centrale de réassurance – qui possède sans doute la base d'information la plus complète – développe ses activités ou que cette tâche soit confiée à un organisme statistique compétent, qui pourrait également suivre de manière fine et pérenne les risques naturels et évaluer leur évolution en fonction du changement climatique.*

*Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire portera une attention particulière aux moyens de cette politique et au soutien à l'amélioration de sa cohérence. En toute circonstance, le ministère s'attachera à rendre compte des résultats obtenus dans l'application des recommandations de la Cour des Comptes dans le domaine de la prévention des risques naturels.*

---

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*L'insertion de la Cour des comptes « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations » traite des aspects de la prévention des risques ainsi que des mesures de lutte et de protection des populations. Il importe de rappeler que les actions mises en œuvre dans le domaine de la prévention relèvent essentiellement du ministère de l'agriculture et du ministère de l'écologie. C'est donc principalement sur le volet gestion de crises que porteront les observations du ministère de l'intérieur.*

#### **I. Feux de forêt**

*D'une manière générale, il apparaît utile dans un premier temps de souligner la qualité des résultats obtenus par le dispositif de protection des forêts contre l'incendie qui confirme la pertinence de la démarche suivie en*

*matière de prévention et de lutte par les différents acteurs impliqués, qu'il s'agisse de l'Etat ou des Collectivités territoriales avec leurs établissements publics (SDIS).*

*Les principes fondamentaux appliqués dans ce domaine qui reposent sur une approche globale permettant à chacun des acteurs d'inscrire son intervention dans un cadre commun, coordonné et cohérent, et sur une démarche d'anticipation érigée en règle absolue afin de maîtriser plus efficacement les éventuels départs d'incendie sont partagés par tous les intervenants.*

*Avec une durée de retour d'une vingtaine d'années, ces principes ont démontré leur bien-fondé. En effet, depuis leur mise en œuvre, la superficie moyenne touchée annuellement par le feu est passée de 34.200 hectares à 17.100 hectares, le nombre des départs d'incendie de 2.980 à 2.420, le pourcentage de feux rapidement traités (parcourant 1 hectare ou moins) de 60% à 80%, alors que, dans le même temps, les surfaces naturelles sensibles s'accroissaient et les conditions climatiques tendaient à s'aggraver.*

*Il convient également de souligner que cette évolution favorable est plus marquée dans notre pays que dans les pays méridionaux de l'Union Européenne, la part des forêts méditerranéennes françaises touchées par le feu touchées dans le total des destructions recensées dans le sud de l'Europe passant de 6.5 % à 3.5%.*

*Ce constat ne signifie évidemment pas la fin du danger représenté par les incendies de forêts, mais souligne les effets positifs d'une politique volontariste en matière de prévention et de lutte qu'il serait dangereux de remettre en cause.*

#### *S'agissant de la coordination et du suivi par les services de l'Etat*

*La Cour estime que le dispositif de gestion des risques naturels est mal coordonné en raison de la multiplicité des administrations compétentes. La coordination des actions entreprises en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêts est une nécessité. Le rôle tenu par les préfets tant au plan départemental qu'au plan zonal permet de structurer efficacement le dispositif de protection des forêts à leur niveau de compétence respectif.*

*Au plan zonal, le préfet de zone Sud est chargé de coordonner les actions de prévention et de lutte contre les incendies de forêts dans les 15 départements méditerranéens. Il s'appuie dans ces domaines sur l'état-major de zone (lutte) et la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) qui anime le réseau des acteurs contribuant à la prévention des incendies de forêts. La DPFM prépare la répartition des crédits du conservatoire de la forêt méditerranéenne. Ce dispositif pourrait, il est vrai, être encore consolidé en chargeant le préfet des Bouches-du-Rhône d'une mission interdépartementale de protection des forêts contre l'incendie en*

application de l'article 69 du décret 2004-374 relatif aux pouvoirs des préfets, ce qui lui permettrait notamment de gérer plus directement les crédits affectés à la prévention des incendies de forêts, comme il le fait au plan zonal pour les moyens nationaux dédiés à la lutte.

La Cour estime par ailleurs que le suivi des mesures préconisées à la suite des catastrophes de la dernière décennie présente d'importantes lacunes.

Dans le domaine des incendies de forêts, des retours d'expérience sont organisés annuellement en liaison avec les services du préfet de la zone Sud à l'issue de chacune des campagnes feux de forêts. Des actions spécifiques sont également organisées à l'issue d'incendies particulièrement importants (feux de juin 2005 en Haute-Corse) ou après une campagne de grande intensité (mission des inspections conduites après les feux de 2003).

A ce titre, il convient d'insister sur le fait que les propositions de la mission d'inspection conduite au quatrième trimestre 2003 concernant le dispositif feux de forêts et relevant de la direction de la sécurité civile ont été retenues et mises en œuvre :

1. l'acquisition d'avions gros porteurs : les 2 appareils DASH 8 Q 400 commandés après l'été 2003 ont depuis montré leur utilité pour assurer la pose de " ligne d'appui au retardant ",
2. la location d'un hélicoptère bombardier d'eau de grande capacité mis en place en Corse où l'emploi des HBE est particulièrement adapté au contexte opérationnel,
3. le renforcement du suivi opérationnel des aéronefs par l'Etat-Major de zone : il est assuré par la mise en place durant l'été d'une cellule des opérations aériennes à laquelle contribue l'armée de l'air, ce qui permet de bénéficier d'un dispositif de suivi des aéronefs (OTARIS),
4. la mise en œuvre des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers : il avait été jugé nécessaire de mieux anticiper leur engagement, en prépositionnant des moyens en cas de prévision de risques élevés, afin de leur permettre de renforcer les moyens locaux dès la phase de quadrillage préventif du terrain. Le financement de ces renforts est en application de la loi de modernisation de la sécurité civile à la charge du ministère de l'Intérieur,
5. la constitution d'une réserve territoriale en Corse : la mise en place en Corse d'une réserve de matériels correspondant à ceux d'une colonne de renfort permet de réduire les délais d'engagement d'un tel renfort lorsqu'il s'avère nécessaire malgré l'insularité,
6. l'emploi du feu tactique : la loi de modernisation de la sécurité civile a permis de consolider sur le plan législatif son emploi,

7. en matière de débroussaillage, même si cette action ne relève pas du strict domaine de compétence de la DSC, la loi de modernisation de la sécurité civile prévoit l'instauration d'une franchise limitant l'indemnisation de dommages subis par une installation en cas de non-respect des obligations légales de débroussaillage,
8. dans le domaine de la coopération internationale : afin de préparer l'intervention sur le terrain des différentes équipes, les cinq pays méridionaux de l'Union les plus concernés par les incendies de forêts ont développé un programme européen " EU FIRE 5 " qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. Il a permis de définir des modules d'intervention cohérents, d'organiser des formations communes et des exercices aéroterrestres.

S'agissant des moyens aériens :

La Cour porte une appréciation négative sur la composition de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile en indiquant que cette composition n'a pas fait l'objet d'analyse globale depuis 2001, qu'elle ne s'appuie pas sur une démarche de coordination avec les politiques d'achat ou de location des collectivités locales, et en mettant en cause les conditions d'acquisition des deux avions Dash 8. En outre, elle émet plusieurs critiques à l'encontre des conditions de gestion opérationnelle des personnels et de pilotage des missions aériennes, du recrutement des pilotes d'avions et de la tardiveté et de l'insuffisance de l'optimisation de l'utilisation des hélicoptères.

• La composition de la flotte d'avions bombardiers d'eau lui permet de conduire les différentes actions attendues grâce à la diversification des aéronefs la composant :

. 9 Tracker dont la mission principale est l'attaque des feux naissants à l'occasion du guet aérien armé (GAAR),

.12 Canadair permettant l'attaque directe des incendies,

. 2 Dash gros porteurs pouvant assurer la pose de lignes d'appui au retardant qui permettent de renforcer l'action des troupes au sol dans des secteurs stratégiques. Ils peuvent aussi compléter le dispositif de GAAR.

Les différents retours d'expériences conduits n'ont pas remis en cause la pertinence de cette répartition des missions. La mission des inspections conduite après les feux de 2003 insistant sur la nécessité de consolider la flotte des gros porteurs, ce qui a été fait.

Le contexte d'intervention n'ayant pas changé depuis 2001, le besoin de reconsidérer le formatage globale de la flotte ne s'est pas imposé. Des mesures ont été prises pour compenser l'attrition (acquisition de 3 Canadairs) ou la réforme de matériel obsolète (remplacement des 2 Fokker 27 par 2 DASH 8).

*Des études ont été entreprises depuis 2004 pour appuyer le financement de la flotte sur une démarche pluriannuelle mais les accidents des années 2004 et 2005 ont nécessité de remplacer rapidement les aéronefs perdus, rendant caduques les études réalisées en matière de renouvellement de la flotte et d'étalement des dépenses d'acquisition.*

- *10 des 15 départements méditerranéens se dotent en été de moyens aériens de 1<sup>ère</sup> intervention (avions ou hélicoptères bombardiers d'eau légers, au nombre de 32 en 2008), efficaces pour faire face à des départs d'incendie lorsqu'ils sont mis en œuvre dans un cadre géographique restreint (correspondant aux limites départementales), du fait de leur capacité d'emport limitée et de leur vitesse de déplacement réduite. L'emploi de ces appareils est complémentaire de celui des aéronefs nationaux ayant vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire. Des formations et des procédures ont été arrêtées au plan national pour permettre l'emploi coordonné de ces différents vecteurs sur un même chantier.*

- *Le DASH est le seul avion bombardier d'eau de la flotte de la sécurité civile à avoir fait l'objet d'une évaluation opérationnelle en conditions réelles.*

*Durant l'été 2006, l'évaluation du Dash a été confiée au préfet de la zone de défense Sud, autorité d'emploi de la flotte de bombardement d'eau pendant la campagne feux. Chacune des interventions sur feux des deux bombardiers Dash 8 fait l'objet d'un compte-rendu de l'officier de sapeurs-pompiers, commandant du dispositif aéroterrestre.*

*Outre la pose de barrières de produits empêchant la progression du feu, facilitant l'action des intervenants au sol et protégeant les biens, les 2 bombardiers sont utilisés en appui aux bombardiers terrestres Tracker dans la mission d'attaque des feux naissants.*

*La centaine de rapports établis par les commandants des opérations de secours a mis en évidence la précision, l'efficacité et la qualité des largages des Dash. Leur intervention a été considérée comme décisive pour stopper la progression de certains feux. Lorsque ces avions ont été utilisés sur reliefs accidentés, leur action a été jugée le plus souvent positive. Leur vitesse élevée leur a permis d'intervenir dans des délais rapides à partir de leur base de Marignane.*

*Compte tenu de ces éléments, le préfet de la zone de défense Sud a préconisé, par lettre du 14 septembre 2006, l'intégration définitive des 2 Dash 8 dans la flotte de bombardement d'eau de la sécurité civile.*

*De plus, le DASH, à la différence des autres bombardiers d'eau, reste en activité opérationnelle toute l'année en assurant des missions de transport (64 passagers ou 9 tonnes de fret).*

Sur les conditions de gestion opérationnelles des personnels et le pilotage des missions aériennes

• La base d'avions de la sécurité civile et le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile ont fait l'objet de réformes importantes, visant à consolider ces deux unités opérationnelles : refonte des textes d'exploitation, renforcement des structures d'encadrement et de la chaîne de sécurité aérienne, mesures relatives à la standardisation des procédures et de l'entraînement des pilotes, ...

Les mesures de « bonne gouvernance » prises par l'administration centrale sont mises en œuvre progressivement sur la BASC.

Concernant les sanctions, un dispositif commun à l'ensemble des flottes aériennes de sécurité civile a été mis en place par la direction de la sécurité civile en 2007 et est entré en application.

• Les avis de recrutement sont notamment publiés dans la presse spécialisée de grande diffusion (Air et Cosmos). Cependant la spécificité des missions de sécurité civile, très proche de celles des missions militaires (notamment pour les interventions en milieu périlleux (pour les hélicoptères) et à très basse altitude (pour les avions) ainsi que l'absence de formation ab initio des pilotes par la sécurité civile, compte tenu du coût très élevé de la formation et de l'expérience requise pour exécuter ces missions, expliquent les raisons pour lesquelles le recrutement des pilotes de la DSC porte majoritairement sur une population d'anciens militaires.

En revanche, le recours à une structure militaire pour lequel la cour suggère qu'une réflexion soit menée ne paraît pas une garantie systématique d'efficacité accrue, comme en témoigne l'exemple grec, tant pour ce qui concerne les capacités des pilotes qu'en ce qui concerne la maintenance de la flotte. De plus, la durée des affectations du personnel militaire ne leur permettrait pas d'obtenir un niveau d'expertise équivalent à celui de nos équipages

Sur l'optimisation de l'utilisation de la flotte d'hélicoptères

Au delà des mesures d'organisation déjà prises par la Direction de la sécurité civile et constatées par la cour des comptes pour mieux maîtriser le potentiel d'heures de vol, des travaux sont en cours actuellement avec la Direction générale de la gendarmerie nationale dans le cadre de la RGPP, afin d'optimiser le schéma d'implantation des bases d'hélicoptères pour les rapprocher des théâtres des missions et pour mutualiser les infrastructures et les équipements, chaque fois que ce sera efficient au vu des missions à assurer. Les décisions qui seront arrêtées par le conseil de modernisation des politiques publiques dans le courant de l'année 2009 doivent aboutir à une meilleure maîtrise de l'utilisation des hélicoptères et à une réduction des coûts de fonctionnement des deux flottes.

*Il convient, enfin, de signaler que l'entraîneur de vol, qui a été acquis dès que les crédits nécessaires ont pu être inscrits en loi de finances, sera opérationnel au printemps 2009.*

*Sur le déploiement des moyens humains sur le terrain :*

*Selon la Cour, le rôle de l'Etat et plus particulièrement du préfet de département en matière de coordination des différents acteurs de terrain chargés de la surveillance des forêts et de l'alerte, risque d'être mis à mal du fait de la réduction des effectifs de l'ONF dans le dispositif.*

*Il convient, à cet égard, de préciser que la réduction du nombre de journées de patrouille constatée par la Cour entre 2003 et 2006 s'explique, non par une politique de réduction des effectifs de l'ONF, mais par une diminution du niveau du danger par rapport à l'année de référence que constitue l'année 2003 qui fut une année de risques à la fois intenses et étendus. Or, le nombre de patrouilles mobilisées est fonction de l'intensité de l'aléa.*

*Par ailleurs, il faut noter que le ministère de l'Intérieur met également à disposition des préfets des moyens destinés à contribuer au quadrillage du terrain pour tenir compte des prévisions de danger.*

*Il s'agit de 250 militaires mobilisables en application d'un protocole conclu avec le ministère de la Défense, et de colonnes de sapeurs-pompiers pouvant être mobilisées à titre prévisionnel par le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Ces participations sont financées par la Direction de la sécurité civile.*

**II. Inondations**

*Il convient de rappeler que ce n'est que depuis une quinzaine d'années seulement que l'Etat impulse une politique d'appropriation de l'histoire et de l'enseignement des événements de sécurité civile.*

*Des progrès considérables ont été réalisés ces cinq dernières années dans les domaines de la prévision, de la planification, de la gestion de crise et en termes de moyens.*

*A l'instar du dispositif de vigilance météorologique, avec la réforme des services de prévision des crues, la direction de l'eau et la direction de la sécurité civile ont mis au point un dispositif de vigilance crues. Le retour d'expérience des inondations du Sud de la France en septembre 2005, confirmé par les événements du 4 mai 2007, a montré la nécessité d'améliorer la coordination entre la prévision météorologique et la prévision des crues. C'est ainsi qu'est apparu dans la dernière réforme liée à la vigilance météorologique l'item « pluie inondation » dispositif opérationnel depuis le 15 octobre 2007. En tant que représentant des acteurs de sécurité civile, la direction de la sécurité civile agissant en tant que maître d'ouvrage, a permis la fusion des expertises météorologiques et hydrologiques.*

*Ce nouveau dispositif, présenté à l'occasion d'un séminaire « Early Warning Systems », organisé par la direction de la sécurité civile dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne a été salué et proposé aux autres Etats-membres.*

*Cette volonté de rapprocher les cultures « acteurs du secours » et « experts météorologiques » s'est traduite, en 2007, par la signature d'une convention Direction de la sécurité civile / Météo France, laquelle prévoit, notamment, en situation de crise, l'ouverture de sites extranet zonaux d'appui à la gestion de crise afin de conforter l'expertise apportée aux centres opérationnels départementaux par les centres spécialisés de Météo France.*

*En matière de planification des secours, la loi du 13 août 2004 est venue renforcer le dispositif existant de prévention des inondations (PPRI) en créant l'obligation de Plans communaux de sauvegarde pour les communes faisant l'objet d'un PPRN approuvé, ce qui doit permettre au-delà de la maîtrise de l'urbanisation future et des mesures de protection et de sauvegarde imposées à la collectivité, de traiter des mesures opérationnelles de sauvegarde des populations. Ce plan communal de sauvegarde, selon la loi précitée et le décret 2005-1156 du 13 septembre 2005 définit l'organisation de la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population en cas d'événement. Il doit également intégrer les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention.*

*Ainsi, dans ce cadre rénové, les actions des acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales permettent, dans une continuité bien réelle, de traiter tant la distribution des secours que les mesures de soutien aux populations sinistrées.*

*Cette organisation nouvelle de la réponse, associée à un dispositif de vigilance performant, permet désormais d'anticiper les phénomènes climatiques et de dimensionner la réponse, notamment par le positionnement d'unités nationales de sécurité civile, lesquelles apportent des moyens complémentaires à ceux des sapeurs-pompiers territoriaux. Ces dispositions mises en œuvre en 2007, et tout récemment à l'occasion des inondations dans la Loire ont prouvé toute leur efficacité.*

*Ces mesures d'organisation ont été accompagnées dès 2004 d'un renforcement sensible des moyens nationaux d'intervention mis à disposition des unités militaires de la sécurité civile et des trois établissements de soutien opérationnel et logistique de la Direction de la sécurité civile. Ces moyens nouveaux intéressent principalement le pompage de grande capacité, le traitement de l'eau et la protection des points sensibles.*

*Par ailleurs, a été élaboré et mis en place le plan Neptune qui s'articule autour de deux détachements de renfort national constitués chacun de 60 militaires des formations de la sécurité civile et dotés de*



capacités dans les domaines de la navigation, de la protection, de l'isolement, de l'assistance et du pompage.

Ainsi, la sécurité civile dispose aujourd'hui d'un corps de doctrine unique, qui lie de manière forte, la prévention, la prévision, la planification, la formation, l'alerte, la distribution des secours d'urgence, le soutien aux populations et le retour à la normale. C'est tout le sens de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 et de ses textes réglementaires d'application.

Toutefois, cette démarche nouvelle se doit d'être confrontée à la réalité des crises et des interventions : c'est l'objet de la politique du retour d'expériences mise en œuvre, laquelle permet de tirer les enseignements, tant des exercices que des situations réelles, afin de faire progresser la prévention, la prévision, la planification.... Initiée dans les années 95, cette démarche s'est professionnalisée par la production, en juillet 2006, d'un guide méthodologique relatif aux retours d'expérience.

Les actions entreprises ces dernières années ont permis l'ébauche d'une véritable culture du retour d'expérience, qui n'a été rendue obligatoire que depuis 2005 (article 5 du décret du 13 septembre 2005 relatifs au plan ORSEC, pris en application de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile).

### **III. La sécurité civile française, un modèle de référence**

La sécurité civile française constitue un modèle de référence dans le monde depuis que les Etats ont progressivement pris conscience de l'importance de garantir la protection générale des populations face à la multiplication des risques de toute nature.

C'est la France qui, la première, a mis sur pied une véritable planification de la formation des acteurs de terrain, une politique ambitieuse d'exercices et développé des techniques adaptées de coordination opérationnelle grâce, notamment, au recours aux technologies avancées qu'offre par exemple le réseau de communication numérique Antares ou encore l'imagerie satellitaire comme outil d'aide à la décision.

Au-delà de ces pré-requis, la France a toujours assuré sa responsabilité de grande puissance dans l'aide humanitaire qu'elle apporte aux Etats touchés par des catastrophes. Récemment encore, les unités de sapeurs-pompiers sont intervenues à deux reprises à Haïti pour apporter leur aide aux populations en détresse.

Dans certains domaines, elle a élaboré des corps de doctrines liés à l'engagement opérationnel des moyens. C'est ainsi qu'en matière de lutte contre les feux de forêts, tous les pays concernés ont repris les principes d'emploi des moyens aériens et des dispositifs préventifs déployés dans les zones sensibles. D'ailleurs, la pertinence de cette méthodologie renforcée

*par les retours d'expériences porte ses fruits : cette année encore, moins de 4000 hectares de forêts ont été brûlés.*

*Qu'il s'agisse des catastrophes naturelles ou industrielles, la sécurité civile est à l'avant-garde des modes de répliques opérationnelles. La force de notre rayonnement dans le domaine de la formation en est la preuve. Chaque année, la direction de la sécurité civile assure plus de 450 formations dans le monde avec un ciblage particulier pour les pays du Maghreb et d'Afrique mais, aujourd'hui plus encore, à destination des nouveaux Etats membres de l'Union européenne qui souhaitent une mise à niveau de l'organisation et de leurs moyens..*

*C'est dans ce cadre, qu'à travers la présidence française de l'Union européenne, des initiatives fortes, qui traduisent la volonté de la France d'affirmer son rôle de chef de file en matière de sécurité civile, ont été engagées. Ainsi, le ministère de l'intérieur a proposé à ses partenaires européens le renforcement des capacités opérationnelles de l'Union sur la base d'un mécanisme d'assistance mutuelle, expression déterminée d'une véritable solidarité permanente entre les Etats pouvant répondre en toutes circonstances à tout type de crise.*

*C'est encore ce même ressort qui a conduit le ministère de l'intérieur à demander la création d'une mise en réseau des écoles de sécurité civile. D'ores et déjà, un comité de pilotage des directeurs d'écoles a été créé ainsi qu'un secrétariat permanent de cette nouvelle structure ; c'est, en l'espèce, une juste reconnaissance des efforts de normalisation entrepris par la France depuis de nombreuses années pour faciliter l'interopérabilité des moyens opérationnels des différents Etats-membres et l'harmonisation des cursus de formation.*

*Cette vocation internationale, la France l'affirme encore comme partenaire essentiel dans la mise sur pied d'un système d'alerte précoce des populations, notamment en cas de tsunamis en méditerranée, qui réunit la plupart des pays de l'Union pour la méditerranée face à un risque à forte occurrence, puisque 25% du risque tsunamique est concentré en méditerranée.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET  
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Je vous prie de trouver ci-après les observations que la lecture de l'insertion de la Cour des comptes « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations » appelle de ma part.*

*S'agissant de la maquette budgétaire de la mission « Sécurité civile », je partage pour partie l'appréciation de la Cour selon laquelle la partition de la mission Sécurité civile en deux programmes (« Intervention des services opérationnels » et « Coordination des moyens de secours ») ne simplifie pas la gestion des crédits. Pour autant, la spécificité des actions de chacun des programmes, menée par des services bien distincts, peut justifier le maintien du découpage en deux programmes au sein d'une mission budgétaire de l'Etat. Alors que le programme « Coordination des moyens de secours » retrace la contribution du ministère de l'intérieur à la politique interministérielle de sécurité civile, le programme « intervention des services opérationnels » concentre les dépenses des services du ministère de l'Intérieur (direction de la sécurité civile) au titre de la protection des populations. A ce titre le ministère de l'intérieur souhaite le maintien de deux programmes distincts au sein d'une mission spécifique. Si les deux programmes étaient fusionnés, cela conduirait à supprimer la mission « Sécurité civile », devenue mono-programme.*

*Comme le relève la Cour, les crédits retracés dans la mission « Sécurité civile » n'épuisent pas l'ensemble des crédits de l'Etat consacrés à la politique de sécurité civile. C'est principalement l'objet du document de politique transversale « Sécurité civile », même si les programmes répondant principalement à d'autres préoccupations en sont exclus.*

*La Cour souligne que l'interprétation des indicateurs de performance relatifs à la politique de sécurité civile est parfois ardue. En effet, il s'agit d'indicateurs mesurant une action par nature liée à un imprévu qui ne dépend pas uniquement de l'activité des services (conditions météorologiques, etc.). Pour autant, ils sont éclairés de précisions méthodologiques qui figurent parmi les plus complètes des indicateurs des PAP du budget de l'Etat.*

*La qualité du document de politique transversale a par ailleurs été notablement augmentée grâce à l'article 129 de la loi de finances pour 2007 : le document inclut, depuis l'édition 2008, un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours, ainsi qu'une vision de leur stratégie en matière de performance et de gestion.*

*Cela étant dit, des pistes d'améliorations du document sont encore à rechercher. Un dialogue sera ainsi entamé avec le ministère de l'Intérieur afin de mettre en perspective les moyens financiers consacrés à la politique*

*de sécurité civile, à l'instar de ce qu'il pratique pour le DPT « Prévention de la délinquance ». Par ailleurs, une des voies possible d'amélioration consisterait à présenter un tableau de consolidation des moyens nationaux et de ceux des collectivités territoriales, consacrés à cette politique. Les contributions de l'Union européenne, certes plus marginales, pourraient aussi être présentées.*

*Cependant, le document de politique transversale demeure un document d'information, comme le relève la Cour, et n'a pas vocation à être un document de pilotage financier en tant que tel, d'une politique que l'Etat ne finance d'ailleurs que très minoritairement, au regard des responsabilités des collectivités territoriales exercées via les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).*

*Pour ce qui relève directement de la responsabilité de l'Etat, il faut noter que la budgétisation triennale donne une meilleure visibilité aux gestionnaires. En outre, conformément aux conclusions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, un marché pluriannuel de maintenance des aéronefs a pu être passé qui permettra de générer des économies sur les prochaines années.*

*Enfin, s'agissant des remarques de la Cour relatives aux évolutions de la gouvernance du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, elles recouvrent en grande partie les recommandations émises depuis plusieurs années par mon ministère. Il est à noter qu'il a été décidé lors du dernier conseil de gestion du fonds du 21 octobre 2008 d'élaborer des indicateurs de performance afin de mesurer l'efficacité des dépenses ainsi que d'améliorer leur suivi. Ces indicateurs figureront en annexe du rapport annuel sur la gestion du Fonds, transmis au Parlement dans le cadre des débats sur le projet de loi de finances.*

*Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé devant les parlementaires à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2009, à faire figurer dans le rapport annuel de performance 2008 (programme « Protection de l'environnement et prévention des risques ») un bilan des opérations financées par le Fonds.*

*Il a été également demandé pour le prochain conseil de gestion (mars 2009) une programmation pluriannuelle des opérations financées sur la période 2007-2013, en cohérence avec les engagements pluriannuels du Fonds (CPER, Plan « Séisme aux Antilles »).*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DE MÉTÉO FRANCE**

*Vous trouverez ci-après les éléments de réponse de Météo-France relatifs à l'insertion de la Cour des comptes sur « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations ».*

*Ceux-ci portent sur quatre des points figurant dans le projet d'insertion.*

**1 – La qualité des prévisions météorologiques**

*L'insertion souligne à juste titre les conséquences négatives que peuvent avoir sur le niveau de vigilance de la population des alertes reflétant mal le niveau du danger. Cette question est bien une préoccupation constante et partagée de Météo-France, de la direction de la sécurité civile et des autres acteurs de la prévention des risques réunis au sein du comité d'évaluation de la procédure de vigilance.*

*Le constat fait par la Cour sur l'évolution des taux de non détection et de fausse alarme de la vigilance, correspond cependant à une réalité scientifique complexe. En effet, en dépit des progrès constants de la science météorologique, la prévisibilité de certains des phénomènes météorologiques annoncés par la vigilance - notamment les orages - reste limitée dans l'état de l'art actuel.*

*En conséquence, l'évolution du taux de non détection ou du taux de fausse alarme dépend fortement des conditions météorologiques elles-mêmes, si bien que les résultats correspondants ne peuvent être utilement analysés que par type de phénomène et sur plusieurs années pour disposer d'un échantillon statistiquement significatif.*

*Par ailleurs, le coût potentiel d'une non détection étant en moyenne plus élevé pour la société que celui d'une fausse alarme il n'est pas anormal, compte tenu des limites de l'état de l'art, de constater que le taux de fausse alarme dépasse celui de non détection.*

*Ceci étant, la réduction du taux de fausse alarme reste un objectif majeur pour Météo-France et ses partenaires du dispositif de vigilance et fait chaque année l'objet de discussions approfondies dans le cadre de l'évaluation de la vigilance, réalisée en commun selon une procédure unique en Europe basée sur l'analyse détaillée de toutes les situations significatives. Ces évaluations montrent d'ailleurs les progrès réalisés sur l'anticipation de la survenance des phénomènes dangereux, qui traduisent la capacité de Météo-France à réduire les incertitudes au fil du temps, et à alerter avant que le phénomène ne se déclare effectivement sur le département concerné. Ainsi le nombre de cas où la vigilance a été pertinente au niveau départemental, avec une anticipation d'au moins trois heures a évolué d'environ 60% en 2004 à 80% en 2007, et de 40 % à 67% pour une anticipation d'au moins sept heures.*

*Comme l'indique la Cour, c'est pour améliorer la performance du dispositif de vigilance que Météo-France a développé un nouveau modèle à mailles très fines, AROME, qui devrait réduire sensiblement les incertitudes sur la localisation et l'intensité des phénomènes difficiles à prévoir, comme les orages. L'impact de l'entrée en service opérationnel de ce modèle (fin 2008) sur les performances de la vigilance sera analysé dans le cadre du prochain contrat d'objectifs, sur la période 2009-2011.*

### **2 – Le réseau de mesures spécifiquement dédié aux feux de forêt**

*Le soutien de Météo-France à la surveillance des feux de forêt est défini par la convention cadre avec la direction de la sécurité civile (DSC), dont le champ a été élargi fin 2007. Ce soutien s'appuie sur un réseau de stations spécifiques feux de forêts, financé par les collectivités territoriales et défini comme le complément opérationnel indispensable du réseau d'observation propre de Météo-France.*

*Pour permettre de compléter et d'optimiser la couverture de l'ensemble en fonction des moyens mobilisables, Météo-France a fourni à la DSC, dès 2004, des documents de référence permettant aux collectivités de définir et de planifier leurs contributions. Météo-France se félicite des progrès accomplis sur cette base depuis 2005, mais souscrit au constat de la Cour, en notant en particulier les défauts de couverture résiduels sur des zones vulnérables, notamment en Corse.*

*Concernant la question de l'augmentation des taux de panne, il peut être précisé que la direction interrégionale sud-est de Météo-France a mis en place un suivi et une classification de ces anomalies, conformément aux exigences ISO9001, et qu'une fraction significative d'entre elles ne peut pas être considérée comme des pannes.*

*En outre, le nombre de ces anomalies ne pénalise pas la fiabilité de la production d'information de prévention fournie au centre opérationnel de zone (COZ), dont le niveau est très élevé et supérieur aux exigences qualité (97%) que s'impose Météo-France pour ses missions propres. Ce niveau de fiabilité repose sur la capacité d'intervention rapide des services de maintenance de Météo-France, qui adopte, pendant toute la durée de la campagne feux de forêt, les mêmes exigences de délai d'intervention - moins de 72 heures – pour les stations spécifiques feux de forêts que pour celles de son propre réseau.*

### **3 – Le ruissellement urbain**

*Les phénomènes de ruissellement urbain et les risques associés étant directement liés à la gestion des réseaux urbains, notamment d'assainissement, par les communes concernées, ce risque ne peut être apprécié et géré de façon optimale que par les communes elles-mêmes. Dans ce domaine, les progrès de la prévention nécessitent donc une approche pluridisciplinaire qui dépasse largement le domaine de compétences de Météo-France, mais à laquelle Météo-France serait naturellement prêt à contribuer.*

# Les industries d'armement de l'État

---

## **PRESENTATION**

---

*Les industries d'armement de l'État, héritières des anciens arsenaux, comportent actuellement trois sociétés (SNPE dans le secteur des poudres et explosif, Nexter dans l'armement terrestre et DCNS pour les constructions navales militaires) et le service industriel de l'aéronautique (SIAé) au sein du ministère de la défense, en charge de la maintenance du matériel aéronautique des armées.*

*La publication en juin 2008 d'un Livre blanc sur la défense et la sécurité, la préparation d'une nouvelle loi de programmation militaire et les restructurations françaises et internationales en cours ou envisagées dans le domaine des industries de défense créent un nouveau contexte.*

*La Cour a procédé à une analyse de la situation et des perspectives de chacun des groupes concernés, et en a tiré des recommandations d'ensemble relatives à la définition des domaines stratégiques, au lien entre la commande publique et la politique industrielle, et à la préservation des intérêts nationaux de défense.*

---

## **I - Le nouveau contexte**

Les principales orientations du Livre blanc, approuvées par le Président de la République, servent actuellement de base à la réflexion sur la loi de programmation militaire qui sera soumise au Parlement. Par rapport au précédent Livre blanc qui restait marqué par la proximité de la fin de la Guerre froide, les mutations sont nombreuses :

- si l'importance de la dissuasion nucléaire est réaffirmée comme garant ultime de la protection de nos intérêts vitaux, ses moyens sont revus à la baisse, notamment pour la composante aéroportée ;

- un engagement majeur de nos armées dans le cadre d'une coalition reste prévu, mais avec des moyens moins étoffés ;

- en sens inverse, sont soulignées l'importance à donner dorénavant à la recherche du renseignement sous toutes ses formes et la nécessité de disposer de moyens de projection stratégique et tactique et de matériels permettant d'assurer la protection de nos armées confrontées à des menaces de plus en plus diversifiées.

Ces changements de doctrine se traduisent par une nouvelle échelle de priorité pour les principales fonctions des armées et les programmes d'armement correspondants. Ainsi, les blindés lourds (chars Leclerc) et l'artillerie à longue portée (canons automoteurs AUF1) perdent de leur importance stratégique au profit de la projection aéroportée et des véhicules blindés hautement protégés (véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI).

Le dimensionnement d'ensemble des diverses composantes des armées chargées d'assurer ces différentes fonctions est revu en conséquence. Le calendrier d'acquisition des matériels nouveaux est lui-même étalé dans le temps, l'objectif étant d'atteindre le nouveau modèle d'armée en 2025, et non plus en 2015 comme auparavant.

L'ensemble de ces changements va trouver sa traduction au niveau des programmes d'armement. Si aucun des programmes précédemment lancés n'est arrêté, en revanche le nombre total de matériels à acquérir et leur rythme d'acquisition seront revus à la baisse et, en règle générale, rallongés.

Toutes ces évolutions ne seront évidemment pas sans effet sur l'activité et les résultats financiers des industries d'armement et, par voie de conséquence, sur la base industrielle et technologique de défense (BITD), définie comme l'ensemble des capacités scientifiques, technologiques et industrielles nécessaires à terme pour la satisfaction de nos besoins de défense. Le Livre blanc officialise la distinction opérée depuis plusieurs années entre les matériels stratégiques ou de souveraineté, dont la maîtrise complète, de la conception à la fabrication et à l'entretien (« maintien en condition opérationnelle ») est considérée comme nécessaire au plan national, notamment dans le domaine du nucléaire, les matériels dont l'acquisition peut et doit désormais s'envisager en coopération européenne, et enfin les matériels de moindre importance qui peuvent être approvisionnés sur le marché mondial. Si, pour la première et la troisième de ces catégories, la situation est claire, la deuxième suscite trois questions :



- la rationalisation de l'industrie européenne (l'Europe dispose de dix sept chantiers navals militaires, les États-Unis de quatre seulement) et des programmes d'armement (dix sept programmes de véhicules blindés sont actuellement en cours en Europe). Cette rationalisation est amorcée dans l'aéronautique, mais reste très insuffisante dans l'armement terrestre et la construction navale ;

- les modalités du maintien en condition opérationnelle des matériels, dont certains aspects peuvent apparaître stratégiques ;

- le risque d'évolutions non souhaitées de l'actionnariat des industries d'armement qui ne peut être exclu, ce qui pose le problème des divers dispositifs disponibles de protection patrimoniale des actifs stratégiques.

Ces diverses questions se posent à des degrés divers à l'ensemble des industries de défense.

Au sein de ces dernières, la Cour s'est particulièrement intéressée à celles au capital desquelles l'État reste l'actionnaire unique ou majoritaire. Après les privatisations de Thomson-CSF, Aérospatiale et SNECMA, seules restent dans cette situation les structures ayant pris la suite des anciens arsenaux du ministère de la défense, ou leur ayant survécu, c'est-à-dire deux sociétés nationales à capital détenu par l'État, soit en totalité – SNPE et Nexter –, soit majoritairement – DCNS – et trois établissements du ministère de la défense, les ateliers industriels de l'aéronautique – AIA.

Le chiffre d'affaires total des industries de défense françaises était, en 2006, de l'ordre de 15 Md€<sup>274</sup>. Au sein de ces dernières, les quatre industries sous contrôle de l'État représentaient, la même année, 4,5 Md€ et employaient 22 500 personnes.

Les principaux groupes industriels de défense français sont, par ordre d'importance décroissante : EADS (avions, missiles, espace, hélicoptères, communications), Thales (électronique de défense), DCNS (constructions navales), Safran (moteurs, espace, électronique de défense), et Dassault-Aviation (avions de combat).

Nexter (blindés, artillerie et munitions), SNPE (propergols, poudres et explosifs) et le Service Industriel de l'Aéronautique (maintenance aéronautique) sont des industries de taille sensiblement plus modeste.

274) La même année 2006, les chiffres d'affaires des industries de défense étaient respectivement de 20 Md€ pour le Royaume-Uni, 8 Md€ pour l'Allemagne, 5 M€ pour l'Italie, 3 M€ pour l'Espagne et 3 Md€ pour la Suède.

La Cour avait publié en octobre 2001 un rapport sur ces industries d'armement de l'État. La présente insertion a pour objet d'analyser à la fois les évolutions enregistrées à ce jour et les problèmes d'avenir. L'objectif visé par le rapport particulier de 2001 était double :

- dresser un bilan des premières années d'existence des sociétés nationales créées à partir d'anciens arsenaux (cas de SNPE et de GIAT Industries),

- en tirer des enseignements pour les transformations restant à effectuer (cas du SCN DCN et des Ateliers Industriels de l'Aéronautique).

Sa conclusion était que l'État était mal armé pour exercer directement des activités de nature industrielle et qu'il était nécessaire de faire évoluer, à l'instar de ce qui avait été entrepris dès 1970 avec la création de la société nationale des poudres et explosifs (actuelle SNPE) et poursuivi en 1990 par la création de la société GIAT Industries, les statuts de la construction navale et des ateliers industriels de l'aéronautique. La Cour soulignait, à la lumière de ces expériences, la nécessité de n'apporter aux nouvelles structures que les capacités industrielles correspondant au « cœur de métier ». Enfin, en ce qui concerne les personnels, elle relevait que les divers avantages dont ils jouissaient sous statut de fonctionnaire ou d'ouvriers d'État étaient peu compatibles avec l'exercice d'un métier industriel dans des conditions de compétitivité suffisantes et qu'il convenait d'envisager des formules permettant leur maintien juridique dans des structures internes au ministère de la défense, tout en organisant leur mise à disposition des sociétés à créer.

Les recommandations de la Cour ont été, dans le cas de DCN et GIAT Industries, suivies presque à la lettre, tandis qu'elles ont été complètement négligées dans le cas des AIA. Le cas de SNPE est particulier, puisque l'accident de l'usine AZF à Toulouse, intervenu au moment même de la parution du rapport, a profondément bouleversé les conditions de l'activité et l'avenir de ce groupe.

## **II - Situation et perspectives des quatre groupes**

La transformation des arsenaux en sociétés commerciales a débuté en 1970 avec SNPE, s'est poursuivie en 1990 par la création de GIAT Industries, puis en 2003 avec le changement de statut de DCN. Enfin, les ateliers industriels de l'aéronautique demeurent à ce jour gérés en régie directe de l'État. C'est dans cet ordre que seront présentées ces quatre industries :

## **A - SNPE, un avenir problématique**

Créée en 1970, détenue à 100% par l'État, SNPE est l'héritière des anciennes poudreries. Elle produit, à titre principal, l'ensemble des matériaux énergétiques à usage militaire (propergols, poudres et explosifs) ; elle est également présente dans le domaine de la chimie civile (chimie fine, chimie de la nitrocellulose, etc.). Ses installations sont réparties sur le territoire national, en particulier dans le sud de la France. En 2007, son chiffre d'affaires était de 693 M€ et ses effectifs de 3 620 personnes.

### **1 - Une situation critique de 2001 à 2004**

Suite à l'accident du 21 septembre 2001 dans l'usine de Toulouse de la société AZF, mitoyenne de celle de SNPE, cette dernière s'est vu interdire l'utilisation du gaz phosgène, très toxique, qui constituait l'un de ses atouts majeurs dans le domaine de la chimie fine.

Les diverses mesures (déplacements de fabrications, lancement de nouveaux produits) prises pour faire face à cette situation se sont révélées insuffisantes, voire inadaptées. La situation s'est dégradée jusqu'en 2004, l'endettement du groupe atteignant, compte tenu de l'accumulation des pertes depuis l'exercice 2001, 460 M€ à la fin de l'exercice 2004. Par ailleurs, des tentatives de cession « en bloc » de la chimie civile se révélèrent infructueuse pendant toute cette période.

### **2 - Une nouvelle stratégie mieux adaptée**

Fin 2004, avec l'arrivée d'une nouvelle équipe dirigeante, une nouvelle stratégie fut mise en œuvre pour recentrer SNPE sur son cœur de métier, ce qui s'est traduit par un double objectif : d'une part, la cession « par appartements » des actifs non stratégiques (chimie civile), d'autre part, la recherche d'une restructuration autour des activités de chimie militaire (propergols, poudres et explosifs, regroupés au sein de SME, filiale de SNPE).

- Le premier objectif a été mené avec succès, mais de façon incomplète : les cessions, portant sur des filiales opérant dans divers domaines d'utilisations industrielles d'explosifs, ont permis de dégager 182 M€ de plus-values. En revanche, en 2008, les activités du groupe dans la nitrocellulose (vernis et encres), ainsi que dans diverses activités relevant de la chimie fine (pharmacie, agriculture, etc.), n'ont toujours pas pu être cédées. Cette action ne s'est pas faite au détriment de la gestion courante du groupe, puisque le résultat d'exploitation hors cessions de l'ensemble du groupe a été ramené à l'équilibre depuis 2006.

- Le second objectif, qui concerne SME, s'est concentré essentiellement sur la question du regroupement des activités de propulsion à poudre des missiles militaires, également utilisées par les lanceurs Ariane. Cette activité demeure aujourd'hui éclatée entre plusieurs partenaires (notamment, en France, SAFRAN, EADS, et en Italie, la société AVIO). Compte tenu de cette diversité de partenaires, plusieurs schémas théoriques étaient envisageables, notamment les projets « Herakles » (restructuration autour de SAFRAN, cette dernière prenant le contrôle majoritaire du nouvel ensemble) et « Eureka » (restructuration autour de EADS, avec un partage du contrôle avec SNPE).

Même si, lors des derniers contrôles de la Cour, aucune décision officielle n'était prise, le schéma Herakles semblait bénéficier, selon des modalités à préciser, de la préférence des pouvoirs publics.

Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 prévoit, dans son article 11, d'ajouter SNPE à la liste des sociétés privatisables, et l'exposé des motifs précise que cette inscription entraîne la possibilité d'instaurer une action spécifique tant au niveau de la société mère que de ses filiales.

La Cour, comme il sera précisé plus loin, émet certaines réserves quant à la robustesse, dans la durée, de ce type de protection.

## **B - GIAT Industries, un redressement coûteux pour un rôle futur à préciser**

Constitué en 1990 à partir des anciens arsenaux de l'armement terrestre, qui regroupaient près de 15 179 personnes, GIAT Industries produit des blindés lourds (chars), des véhicules blindés divers, de l'artillerie (gros et moyen calibre) et des munitions. Ses trois sites principaux sont aujourd'hui Satory, Roanne et Bourges. En 2007, le groupe emploie 2 880 personnes, pour un chiffre d'affaires de 598 M€

Depuis sa création et jusqu'en 2003, GIAT Industries n'a jamais réussi à atteindre l'équilibre industriel et financier, mettant en œuvre des plans successifs de réduction d'effectifs toujours trop tardifs, et de trop faible ampleur face à l'évolution réelle des commandes : sur cette période, les pertes cumulées du groupe se sont élevées à 4 631,8 M€ courants.

## 1 - La réussite du plan « GIAT 2006 »

Une nouvelle équipe dirigeante, mise en place en décembre 2001, a eu pour mission d'adapter les moyens industriels du groupe à la charge prévisible dans le futur : cet objectif a donné lieu à l'élaboration d'un plan « GIAT 2006 », visant à réduire les effectifs, limiter le nombre de sites industriels, et isoler, au sein du groupe, les activités déficitaires héritées du passé :

- les effectifs ont été ramenés, entre 2001 et 2007, de 7 086 à 2 752 agents ;

- le nombre de sites, sur la même période, est passé de 11 à 7, dont 3 sites principaux ;

- la réorganisation du groupe, en 2006, a consisté à réunir dans un nouveau groupe dénommé NEXTER l'ensemble des activités porteuses d'avenir, la maison mère, GIAT-Industries, continuant à porter parallèlement, les sites à reconvertir et les filiales dédiées à des activités périphériques ayant vocation à être cédées.

La situation financière de GIAT Industries s'est améliorée à partir de 2005, premier exercice bénéficiaire depuis l'origine du groupe (+ 3,8 M€). Les résultats favorables de la filiale NEXTER résultent en grande partie, il est vrai, d'événements non récurrents (reprises de provisions et impôts différés). Il n'en reste pas moins que ce groupe a dégagé depuis le premier janvier 2006, une capacité d'autofinancement avant impôt de 252 M€ nette d'éléments non récurrents.

## 2 - Les problèmes en suspens

Ils sont aujourd'hui au nombre de trois : les incertitudes pesant sur la charge de travail future, le rôle joué par NEXTER dans le maintien en condition opérationnelle des équipements de l'armée de terre, et le manque de visibilité sur les perspectives d'alliances industrielles du groupe :

- la charge de travail future : au delà des programmes actuellement en production de série, le véhicule blindé de combat d'infanterie VBCI et le canon automoteur Caesar, aucun programme d'envergure n'est aujourd'hui défini. La question de la charge future est d'autant plus préoccupante que les capacités industrielles européennes dans le domaine des équipements militaires terrestres sont surabondantes ;

- le maintien en condition opérationnelle : pendant très longtemps, le rôle de GIAT Industries en matière de maintenance s'est limité à la

fourniture des rechanges, l'armée de terre assurant dans ses propres ateliers les prestations d'entretien de ses équipements. Le contexte technique (introduction massive de l'électronique notamment) et humain (diminution des effectifs de l'armée de terre) devrait conduire au renforcement du rôle de l'industriel. Mais l'armée de terre ne semble pas encore avoir pris la mesure de cette situation, et souhaite garder en son sein une capacité de soutien industriel. Cette orientation, qui priverait NEXTER de la maîtrise complète de la seule de ses activités qui soit vraiment stratégique pour les armées, serait dommageable pour les armées, pour la société, et finalement pour les finances de l'État, qui aurait à financer des investissements et activités dupliqués ;

- les perspectives d'alliance : pour survivre à long terme, alors qu'elle est réduite à moins de 3 000 personnes, NEXTER devra s'adosser à un partenaire industriel, français ou étranger. Un tel adossement ne pouvait être envisagé tant que le groupe GIAT Industries se trouvait en surcapacité et en déficit permanent. Il devient maintenant possible.

Depuis l'origine, le changement de statut des anciens arsenaux de l'armement terrestre, puis le maintien en vie de la société nationale créée à leur suite auront coûté à l'État 4 693,31 M € courants, apportés sous forme de dotation initiale ou de recapitalisations successives<sup>275</sup>.

Convertie en euros 2008, la somme totale apportée par l'État à ce jour est de 5 119 M€. Cet effort financier considérable n'acquerra son plein sens que si GIAT Industrie se voit confirmer un rôle véritablement stratégique, notamment par un renforcement de son implication dans le maintien en condition opérationnelle des matériels de l'armée de terre française.

### **C - DCNS, un changement de statut et une ouverture du capital réussis**

Créée en 2003 à partir des arsenaux des constructions navales, DCNS, dont le capital est actuellement détenu à 75% par l'État et à 25% par THALES, développe et construit l'ensemble des bâtiments de premier rang de la marine nationale (sous-marins nucléaires lanceurs d'engin et d'attaque, porte-avions, frégates, bâtiments de projection et de commandement, etc.). Ses sites sont répartis dans les grands ports français (Cherbourg, Brest, Toulon) ainsi qu'en dehors des ports (Indret, Ruelle, Saint Tropez). En 2007, son chiffre d'affaire est de 2,8 Md € pour un effectif de 12 500 personnes.

---

275) Dont 450 M€ souscrits, mais non encore versés.

## 1 - Les atouts du nouveau groupe

La société DCN (devenue DCNS en 2007) a été mise en place en 2003 dans de bonnes conditions, notamment du fait qu'ont été évités deux écueils qu'avait rencontré, lors de sa constitution, le groupe GIAT Industrie, à savoir le périmètre des actifs, les apports des anciens arsenaux ayant été strictement calibrés sur les besoins futurs du nouveau groupe, et la gestion des personnels, une souplesse ayant été introduite par une simple mise à disposition de l'entreprise des agents sous statut d'ouvriers d'État.

Le nouveau statut de société commerciale a permis, dès les premiers mois, d'améliorer le fonctionnement industriel du groupe, notamment en ce qui concerne les achats et la contractualisation des relations avec le client Marine nationale, qui donne satisfaction aux deux partenaires.

Les contrats FREMM (frégate multi-missions) et BARRACUDA (nouvelle génération de sous-marins nucléaires d'attaque), passés en 2005 et 2006, ont donné une bonne visibilité sur le plan de charge à moyen terme, même si les ajustements envisagés dans le projet de loi de programmation militaire pourraient aboutir à une diminution du nombre des navire commandés (FREMM) et à un rallongement des cadences de livraisons (FREMM et BARRACUDA).

De son côté, le volume des activités de maintien en condition opérationnelle de la flotte est sans doute appelé à se restreindre, du fait d'un recours accru à la mise en concurrence et de la réduction du format de la flotte.

Dans ce contexte favorable, les résultats des trois derniers exercices (2005/2007) ont été positifs : 273,5 M€ en 2005, 222,1 M€ en 2006 et 146,1 M€ en 2007. La seule ombre au tableau est une performance décevante en matière d'exportations.

## 2 - L'avenir de l'industrie navale militaire

Dans son périmètre actuel, le groupe cherche aujourd'hui à diminuer sa dépendance vis-à-vis de l'État, l'objectif étant que ce dernier représente à terme moins de la moitié de son chiffre d'affaire, en se diversifiant selon trois axes vers des activités en partenariat avec les principaux clients étrangers, une activité de sous-traitance dans le nucléaire civil et enfin dans le domaine des services (environnement portuaire, pyrotechnie, etc.).

Mais on note que le passage sous statut de société commerciale a également présenté l'avantage d'ouvrir des perspectives d'alliances capitalistiques en vue de la restructuration de l'industrie navale militaire : ce mouvement a commencé par une simplification du paysage de l'industrie navale militaire française, avec l'entrée de THALES au capital de DCNS à hauteur de 25%, assortie d'une option pour monter à la minorité de blocage.

A partir de là, deux évolutions sont envisageables, sans qu'on puisse affirmer qu'elles seraient compatibles : d'une part poursuivre la rationalisation de l'industrie navale militaire, en recherchant des alliances européennes, et/ou d'autre part, poursuivre la rationalisation du paysage national du secteur naval, en rapprochant les activités navales civiles et militaires françaises.

### **D - Le Service Industriel de l'Aéronautique, une réforme limitée à une réorganisation interne**

Créés en mars 1934, les ateliers industriels de l'aéronautique (AIA) de Clermont-Ferrand et de Bordeaux se consacrent respectivement à la maintenance industrielle de cellules et équipements et de moteurs d'aéronefs de l'armée de l'air, de l'armée de terre et de la gendarmerie ; l'AIA de Cuers, issu en 1992 de l'ancienne sous-direction aéronautique de l'arsenal de Toulon, exerce les mêmes activités sur des cellules de l'aéronautique navale.

Depuis lors et jusqu'à une date récente, les AIA ont été réunis en une structure unique, le service de la maintenance aéronautique (SMA) au sein de la délégation générale pour l'armement (DGA). Un nouvel organisme à vocation interarmées a été créé en janvier 2008, le service industriel de l'aéronautique (SIAé), par fusion du SMA avec diverses entités en provenance des trois armées.



## 1 - Une structure mal adaptée à la baisse du plan de charge

Contrairement aux préconisations de la Cour de 2001, le ministère de la défense a choisi de garder en son sein les structures industrielles de maintenance aéronautiques dans le cadre d'une organisation rénovée, qui avait pour objectif de mieux séparer les activités de soutien opérationnel, directement liées à la mise en œuvre des matériels, des activités de maintenance, à caractère industriel, afin d'optimiser l'outil des AIA, en supprimant les doublons avec les moyens d'entretien.

Cette organisation, mise en œuvre de façon relativement volontariste, rencontre certaines réticences de la part de la marine et de l'armée de terre, qui mettent en avant la spécificité de leurs missions.

La baisse du format des flottes aériennes des trois armées, et l'évolution des techniques d'entretien des appareils<sup>276</sup> se conjuguent à la baisse tendancielle de charge d'entretien observée depuis une trentaine d'année, les personnels étant passés de 4227 agents en 1980 à 3045 en 2007, tandis que la charge de travail était presque divisée par deux. Il est de moins en moins rationnel de continuer à organiser une activité autonome de maintenance aéronautique militaire.

## 2 - Une évolution nécessaire

Dans ces conditions si, à court terme, le SIAé doit achever d'intégrer toutes les compétences en matière de maintenance industrielle encore présentes dans les armées, à plus long terme, la question du maintien du SIAé dans son statut actuel au sein du ministère de la défense ne peut que se poser avec une acuité accrue :

Face au caractère stratégique du domaine, deux attitudes sont envisageables :

- le maintien du SIAé dans sa forme actuelle, semble avoir aujourd'hui la faveur des armées, mais compte tenu de l'évolution prévisible du plan de charge, le statu quo n'est pas durablement tenable ;

- une solution à long terme, pourrait provenir d'un adossement de l'activité du SIAé à l'industrie aéronautique civile, de façon à la fonder dans un ensemble moins dépendant des seules commandes militaires et à lui ouvrir d'éventuelles perspectives à l'exportation.

---

276) Disparition des visites d'entretien systématique au profit d'opérations de maintenance en fonction de l'état réel des appareils, substitution des opérations de remplacement de composants à des opérations de réparation, gestion plus complexe des systèmes d'armes.

### **III - L'État face à des choix inéluctables**

Que l'on se place du point de vue des intérêts stratégiques de défense, des contraintes financières ou des impératifs industriels, les quatre groupes examinés, malgré leurs différences, présentent deux problématiques communes.

#### **A - Objectifs stratégiques et moyens budgétaires**

##### **1 - Une cohérence budgétaire accentuée**

Les réorientations de la politique de défense française telles qu'elles figurent dans le livre blanc, telles qu'elles sont reprises dans la future loi de programmation militaire, constituent une contrainte majeure sur le plan de charge des quatre entités concernées ; elles entraîneront inéluctablement une diminution des quantités totales commandées : ainsi, sur le total de dix-huit FREMM initialement prévues, la marine ne sera, dans l'état actuel des réflexions, dotée que de onze frégates de ce type ; l'objectif pour l'acquisition de VBCI passera de 700 à 650 ; le projet de second porte-avions a été reporté, etc.

Pour d'importants programmes d'armement, les cadences de production, non encore précisées, restent en discussion : or c'est essentiellement de ces cadences, plus que de nombre total d'équipements à acquérir, que dépend le niveau d'activité à moyen terme des industries concernées.

De ce point de vue, on constate que les nouvelles orientations maintiennent le niveau de l'effort budgétaire : la nouveauté, par rapport aux perspectives du modèle d'armée 2015 qui servait de cadre aux précédentes lois de programmation militaire, est que l'on ramène les objectifs de commandes aux moyens financiers disponibles, en baissant les perspectives de commandes.

##### **2 - Une politique d'achat public d'armements plus diversifiée**

Une distinction est opérée dans le Livre blanc, du point de vue de la politique d'achat, entre trois types de matériels de guerre : les matériels « de souveraineté », les matériels d'« interdépendance européenne », et enfin, les matériels pour lesquels la sécurité d'approvisionnement n'est pas en jeu, que le ministère de la défense peut acquérir sur le marché mondial.

Ces principes, dont la mise en œuvre pratique n'a pas encore commencé, pourraient avoir des conséquences pour DCNS, à l'exception certaine des sous-marins nucléaires et peut-être de navires fortement armés, qui relèvent de la première catégorie, l'ensemble des autres productions pouvant aisément entrer dans la deuxième ; pour SNPE, hormis certains composants de propulseurs et d'explosifs stratégiques, et peut-être les explosifs insensibles, on se situe largement dans les deux dernières catégories ; enfin, les productions de Nexter, à l'exception des munitions, se situent intégralement dans la deuxième, voire dans la troisième catégorie.

Vis-à-vis du ministère de la défense, la position de fournisseur de DCNS apparaît donc relativement assurée, celle de SNPE, dans son périmètre actuel, moyennement protégée, et celle de Nexter potentiellement pleinement ouverte, pour les nouveaux matériels, à la concurrence.

Les effets de cette ouverture annoncée des commandes de l'État à la concurrence s'ajouteraient à la diminution des perspectives en matière d'achats du ministère de la Défense.

### **3 - Deux cas particuliers : les munitions et le maintien en condition opérationnelle**

- En ce qui concerne les munitions, elles se situent au confluent des deux problématiques exposées ci-dessus : le paradoxe des munitions est qu'elles sont indispensables pour l'utilisation des matériels acquis, mais qu'elles sont aussi une « variable d'ajustement » dans les budgets successifs du ministère de la défense<sup>277</sup>. L'existence de simulateurs et la précision des armes vont également dans le sens d'une acquisition parcimonieuse des munitions par les armées.

À l'exception des munitions susceptibles d'être acquises sur le marché mondial (munitions de petit calibre), elles présentent un caractère stratégique plus ou moins marqué : les composants des têtes nucléaires et éventuellement les munitions insensibles, entrent dans la catégorie « de souveraineté ». Les autres, sous réserve de s'assurer de la sécurité d'approvisionnement à très long terme, relèvent de la catégorie « européenne ».

Pour sortir de ce dilemme (les munitions sont indispensables, mais leur insuffisance ne pose pas de problème en temps normal), une seule

---

277) Une exception notable à cette situation a été observée dans le cadre des commandes globales de munitions de moyen et gros calibre notifiées à GIAT Industries au titre du plan « GIAT 2006 ».

solution semble envisageable : elle consiste à bien identifier les installations stratégiques, à les calibrer correctement et, le cas échéant, à assurer leur plan de charge à long terme par un engagement de commandes d'un niveau adéquat, voire de prendre en charge une partie du coût du maintien à niveau des installations, si ce niveau de commandes ne suffit pas. Toutes ces considérations s'appliquent de façon évidente à EURENCO, filiale de SNPE spécialisée dans les explosifs militaires.

- En ce qui concerne l'activité de maintenance opérationnelle, elle représente environ 30% du chiffre d'affaires de DCNS, 100% de celui du SIAé, tandis qu'elle est actuellement moins développée pour Nexter.

Dans ce domaine le point est de déterminer dans quelle mesure, à l'instar du Royaume-Uni dans sa stratégie industrielle de défense<sup>278</sup>, cette fonction doit, pour certains matériels, être dorénavant considérée comme stratégique ou « de souveraineté ».

Le Livre blanc de juin 2008 ne répond pas à cette question, mais il souligne l'importance du maintien en condition opérationnelle, précisant qu'une nouvelle relation entre l'État et l'entreprise doit être définie dans ce but. Pour ce qui concerne l'organisation industrielle, il souligne la nécessité d'accélérer le transfert de l'activité de maîtrise d'œuvre industrielle de l'État vers les entreprises.

Sur ce dernier point, pour les matériels navals, la situation apparaît relativement claire : un interlocuteur unique représentant la marine, le service de soutien de la flotte, a été créé. La marine ne dispose plus de moyens propres pour assurer le maintien en condition opérationnelle autres que les équipages eux-mêmes pour l'entretien courant et les ateliers militaires de la flotte, aux moyens très limités et dont la croissance éventuelle devrait être particulièrement surveillée, pour des opérations de faible ampleur dans les ports. Tout le maintien en condition opérationnelle au stade industriel est assuré par l'industrie, et au premier chef par DCNS qui se trouve, de facto, le seul titulaire possible pour les matériels complexes (sous-marins nucléaires et bâtiments fortement armés), mais qui est désormais systématiquement mis en concurrence pour tous les chantiers concernant les autres bâtiments. Selon le service de soutien de la flotte, le pourcentage échappant à DCNS ne devrait pas excéder 20%.

---

278) Le gouvernement britannique avait, dans son Livre blanc « Defence Industrial Strategy » publié en décembre 2005, souligné l'importance stratégique de la capacité de maintenance en condition opérationnelle des divers matériels de guerre, allant jusqu'à considérer que, même pour certains matériels sophistiqués (tels que les avions de chasse de nouvelle génération), la capacité de maintenir et de mettre à niveau était plus importante que la capacité de fabriquer les matériels en question.

Pour le maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques, comme indiqué précédemment, la répartition des activités entre les armées et les industriels n'est pas encore stabilisée. Le maintien du SIAé dans son statut actuel de simple service en régie directe reste soumis à interrogation.

La maintenance des matériels terrestres a beaucoup moins évolué : l'interlocuteur unique, à l'image des pratiques de la marine et de l'armée de l'air, bien qu'évoqué depuis de nombreuses années, n'est toujours pas mis en place. Le souhait actuel de l'armée de terre, de disposer en interne et d'accroître les moyens industriels existants, est préoccupant de deux points de vues : celui de l'efficacité industrielle, notamment pour les matériels les plus complexes, et celui de la redondance des capacités, entre l'industrie (au titre de laquelle l'État détient d'ores et déjà, à travers Nexter, de moyens importants) et les services propres de l'armée.

## **B - Restructurations et contrôle actionnarial**

### **1 - Des restructurations industrielles indispensables mais difficiles**

Au niveau européen, la nécessité de restructuration résulte de la convergence de trois facteurs :

- par rapport aux commandes militaires, il existe une surcapacité des industries d'armement,
- les programmes se caractérisent par le foisonnement, pour des équipements destinées à remplir des fonctions largement similaires,
- la demande correspondant à ces programmes n'est pas toujours solvable, se traduisant par des réductions du volume des commandes et l'étalement des productions.

Face à cette situation, deux remèdes devraient être mis en œuvre simultanément : fédérer la demande et fédérer l'offre. Seul ce second aspect relève de la question examinée ici.

Pour rationaliser l'offre, deux voies sont théoriquement possibles : celle de la coopération sur des programmes et celle de la restructuration industrielle. L'expérience montre que la première, si elle limite le « foisonnement » des programmes, ne règle pas le problème de la surcapacité industrielle.

Des regroupements industriels internationaux, quelle que soit la difficulté de leur mise en œuvre, semblent donc, à terme, inéluctables.

La logique pousserait à procéder d'abord aux regroupements nationaux, afin de se présenter dans les meilleures conditions dans le

cadre d'une négociation internationale : cette logique présente, en contrepartie, le risque de rendre plus difficilement négociable le partage du contrôle des actifs regroupés, voire d'avoir à consentir des concessions très coûteuses, comme l'a bien illustré, il y a quelques années, l'exemple des rapprochements Aérospatiale/Matra puis Aérospatiale-Matra/DASA.

La Cour constate que, dans ce domaine des restructurations nationales ou internationales, si les intentions ou projets sont nombreux, les réalisations pratiques de grande ampleur sont, en France, dans le domaine des industries d'armement, au point mort depuis la fusion des activités de constructions navales de DCNS et de THALES.

## 2 - Le contrôle actionnarial, enjeu primordial

Les restructurations et le contrôle actionnarial sont deux questions étroitement liées, les restructurations à l'échelon national ou international se traduisant mécaniquement par une dilution de la position de l'actionnaire public. L'arbitrage à effectuer est entre, d'une part, l'impératif de rationalisation de l'outil industriel, qui passe par des restructurations de grande ampleur, et d'autre part, la protection des activités stratégiques « de souveraineté », qui imposent certaines limites à la dilution de l'État actionnaire.

Dans son dernier rapport annuel<sup>279</sup>, la Cour avait recommandé que soit engagée une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l'État dans les secteurs considérés comme stratégiques. Le secteur des industries d'armement constitue une illustration du caractère primordial du contrôle actionnarial comme instrument de protection des intérêts stratégiques de l'État.

La Cour a analysé les divers dispositifs de protection disponibles : contrôle des investissements étrangers en France, action spécifique, droits de vote double, convention de protection des actifs rendant possible leur rachat par l'État, participation de l'État au capital, pour conclure que, finalement, c'est bien cette dernière forme de protection (au niveau du blocage si d'autres gros actionnaires sont présents, à un niveau suffisant dans le cas contraire) qui est la plus robuste dans la durée<sup>280</sup>

---

279) Rapport public annuel 2008 : « l'État actionnaire : apports et limites de l'agence des participations de l'État ».

280) Le même référé précisait que, « à condition que l'opération soit techniquement possible, une éventuelle filialisation des actifs les plus sensibles dans des structures dans lesquelles l'État disposerait au moins d'une minorité de blocage ne devrait pas être exclue. »

En particulier, les actions spécifiques, si elles assurent une concertation préalable sur certaines décisions concernant des enjeux stratégiques, résistent mal dans le temps, notamment dans l'éventualité de restructurations industrielles ultérieures, comme l'a montré en particulier le cas de la création d'EADS, voire celui de SAFRAN pour laquelle l'État a dû renoncer sa mise en place même.

À des degrés divers, l'ouverture des quatre industries sous contrôle public, ou de certaines de leurs activités, à des partenaires français ou étrangers se pose : c'est déjà le cas pour DCNS, dont le capital est détenu à 25% par THALES (qui pourrait monter à moyen terme à une minorité de blocage) ; mais l'État dispose d'ores et déjà d'un contrôle satisfaisant du capital de THALES (près de 28%, sans compter les droits de vote double). La question se reposerait si des opportunités d'ouverture à des partenaires étrangers se présentaient. Pour DCNS, toutes les activités liées aux sous-marins nucléaires revêtent, par définition, un caractère stratégique de défense. Il en va de même pour les navires fortement armés (systèmes de combat, certains équipements tels que les sonars, etc.).

Pour les matériaux énergétiques de SNPE (aujourd'hui regroupés dans la filiale SME, dont tous les actifs sont hautement stratégiques), la question de leur rattachement capitalistique est particulièrement complexe, dans la mesure où la restructuration du secteur peut faire intervenir un groupe français (SAFRAN), un groupe européen (EADS) et l'industrie italienne (Avio). Dans ce contexte, aux fins de protection des actifs et activités stratégiques de défense en cause, le maintien, aux diverses étapes de la restructuration industrielle, d'une participation significative de l'État, au-delà d'une simple action spécifique dont le principe a été évoqué, constituerait à coup sûr la meilleure protection des intérêts stratégiques français.

En ce qui concerne NEXTER, tout dépendra de la décision de l'État en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres, principale activité présentant un caractère stratégique. Pour le reste, parmi les trois productions assurées actuellement (blindés, artillerie et munitions), seules certaines munitions revêtent un caractère stratégique. Pour ces activités de souveraineté, le même raisonnement devra s'appliquer.

Enfin, même si la question du contrôle ne se pose pas aujourd'hui pour le SIAé, son adossement éventuel à des industriels pourrait conduire au même raisonnement, étant observé que les activités de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques sont également stratégiques.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*Les industries d'armement de l'État ont connu à partir de 1970 des évolutions différenciées, tendant à les adapter aux nouvelles contraintes financières, économiques, commerciales, technologiques et industrielles. Aujourd'hui une première phase est en voie d'achèvement, après la transformation en sociétés anonymes de trois d'entre elles (SNPE, GIAT Industries et DCNS). D'autres réformes se révèlent nécessaires, du fait des évolutions stratégiques mondiales, des surcapacités industrielles existant en Europe en matière d'armement et de la situation des finances publiques.*

*Dans ce contexte, la Cour recommande :*

*- pour ce qui concerne chacune des quatre structures industrielles examinées :*

*. pour SNPE, l'État devra veiller, pour la propulsion à poudre, seul secteur stratégique de ce groupe, à conserver à l'issue des restructurations actuellement envisagées, une participation significative ;*

*. pour Nexter, l'État devra reconnaître le rôle dévolu à ce groupe en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres ;*

*. pour DCNS, le rapprochement des cultures avec THALES devra être mené à son terme, notamment dans le domaine de l'exportation ;*

*. en ce qui concerne le SIAé, l'État devra achever la réorganisation en cours de façon à loger en son sein toutes les capacités industrielles internes aux armées, puis rechercher un adossement auprès de partenaires industriels du secteur aéronautique.*

*- pour ce qui concerne l'ensemble des quatre structures :*

*. l'État devra approfondir sa réflexion sur le caractère stratégique du maintien en condition opérationnelle et les munitions ;*

*. il devra mieux équilibrer les objectifs contradictoires de pérennité des activités industrielles stratégiques face aux objectifs de réduction des dépenses : l'État ne peut en effet pas exiger la poursuite d'activités qu'il n'est pas prêt à soutenir par ses commandes ;*

*. l'État devra poursuivre avec les partenaires industriels français et internationaux, la recherche des restructurations nécessaires et devra veiller, chaque fois que des enjeux stratégiques sont en cause et que c'est possible, à conserver un bloc de contrôle au sein des nouvelles entités restructurées.*

---



### **RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE**

*L'insertion de la Cour des comptes sur « les industries d'armement de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes.*

*Le périmètre analysé par le document, intitulé « industries d'armement de l'État », recouvre quatre acteurs industriels : SNPE, GIAT Industries/Nexter, DCNS et le service industriel de l'aéronautique (SIAé), qui sont contrôlés par l'État ou rattachés organiquement (ce qui correspond au périmètre d'examen de la Cour). Cependant, ils ne constituent qu'une fraction de la base industrielle et technologique de défense sur laquelle le ministère de la défense a mission de veiller.*

*J'adhère globalement à la présentation concernant le contexte actuel de la politique d'équipement de défense et la situation des quatre acteurs examinés. Toutefois, certaines conclusions méritent d'être nuancées comme le montre la réponse en annexe dont je vous demande d'assurer la publication exhaustive dans le rapport public annuel à la suite de l'insertion de la Cour.*

**\*\*\***

*L'analyse de la Cour porte sur quatre acteurs industriels importants qui sont contrôlés par l'Etat ou qui lui sont rattachés organiquement : SNPE, GIAT industries- NEXTER, DCNS et le service industriel de l'aéronautique (SIAé).*

*J'adhère globalement à la présentation d'ensemble faite par la Cour de la situation passée et présente de ces quatre acteurs de l'industrie d'armement. Certaines conclusions et perspectives méritent toutefois d'être nuancées.*

*Abstraction faite du titre uniformément négatif, le ministère de la défense ne conteste pas la description synthétique du profil de SNPE et de l'évolution de ses différents secteurs d'activités.*

*La Cour mentionne ainsi que les cessions d'actifs non stratégiques dans le secteur de la chimie civile ne se sont pas faites au détriment de l'activité pérenne puisque le résultat d'exploitation, hors cessions, de l'ensemble du groupe a été ramené à l'équilibre depuis 2006.*

*S'agissant de l'activité matériaux énergétiques, la Cour évoque des hypothèses qui ne sont pas encore finalisées. Un nouveau président a été nommé en décembre 2008 à la tête du groupe. Il lui reviendra de proposer les voies et moyens de cette transformation.*

*S'agissant de **GiAt-industries NEXTER**, le ministère de la défense considère que la situation économique et industrielle du groupe, bénéficiaire depuis 2005, constitue une étape importante qui ouvre effectivement la voie à l'étude, déjà lancée, des possibilités de partenariats d'avenir.*

*Le plan de charge est assuré par les programmes VBCI et CAESAR. A horizon postérieur à ces programmes, le groupe a vocation à développer ses prestations de maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre et à contribuer aux programmes futurs d'armement terrestre.*

*Le ministère de la défense adhère au jugement porté par la Cour sur la réussite de la transformation de DCNS et les atouts du nouveau groupe.*

*La Cour fait état d'une performance décevante en matière d'exportation. C'est à nuancer au regard de la vente récente d'une frégate FREMM au Maroc et de l'existence de réelles perspectives à court terme pour la vente de sous-marins au Brésil ou de frégates à la Grèce. Néanmoins, une consolidation européenne du secteur naval militaire est une ambition particulièrement légitime compte tenu de la concurrence que l'Europe se fait à elle-même sur de nombreux segments de ce marché.*

*S'agissant enfin du SIAé, l'option choisie par le ministère de la défense a été celle d'une structure réactive au service des besoins des utilisateurs militaires.*

*Il paraît excessif d'écrire, comme le fait la Cour, que ses recommandations « ont été complètement négligées dans le cas des AIA » alors que l'organisation des structures étatiques de maintien en condition opérationnelle aéronautique a fait l'objet d'une réforme prenant en compte les impératifs industriels et opérationnels.*

*Le ministère de la défense a tout d'abord créé le service de la maintenance aéronautique (SMA), première étape d'optimisation des AIA, dans le respect de la satisfaction permanente de leurs clients.*

*La mission de modernisation du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (MMAé) a ensuite poursuivi la réflexion qui a conduit à la création du SIAé au 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

*Ce service est destiné à répondre aux besoins durables suivants :*

*- assurer une autonomie d'action nécessaire et suffisante de l'Etat en matière de soutien industriel aéronautique ;*

*- obtenir les prix de soutien les plus bas, pour un niveau de prestation satisfaisant le besoin opérationnel ;*

*- disposer d'une capacité d'expertise technique indépendante et contradictoire vis-à-vis des constructeurs.*

*L'existence du SIAé garantit une offre économiquement acceptable pour l'entretien des matériels les plus anciens pour lesquels l'industrie ne dispose plus toujours des compétences.*

*Cet acteur étatique majeur pour la satisfaction des besoins des forces et l'optimisation du soutien des systèmes aéronautiques n'a pas pour vocation, à la différence des industriels privés, à rechercher une croissance de ses parts de marchés mais reste un « petit acteur » par son chiffre d'affaires rapporté à celui du paysage industriel du MCO aéronautique (environ 13 %, dont seulement la moitié en valeur ajoutée stricte).*

*Disposer d'une capacité industrielle étatique permet enfin de déployer du personnel militaire projetable sur des théâtres d'opération exposés.*

*La pertinence de l'existence d'une entité industrielle performante au sein de l'Etat a été confirmée lors des travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dès lors, la perspective n'est pas d'adosser le SIAé à un acteur de l'industrie civile mais bien de garantir sa pérennité en rationalisant son organisation industrielle et territoriale et en améliorant sa qualité de services.*

*S'agissant enfin du **contrôle actionnarial** pour l'ensemble du secteur, le fait que l'Etat n'ait pas été en situation d'imposer la mise en place d'actions spécifiques dans certains cas ne constitue pas une remise en cause de l'efficacité du contrôle apporté par ces actions. Le ministère de la défense considère que les actions spécifiques apportent une protection robuste contre une tentative hostile de prise de contrôle par un tiers ou une cession d'activités stratégiques par l'actionnaire de référence.*

*Les différents dispositifs ne sont pas exclusifs les uns des autres. Comme la Cour le rappelle, l'Etat est actuellement le principal actionnaire de groupes comme THALES ou SAFRAN, ce qui ne l'empêche pas de disposer de dispositifs complémentaires afin de faire face à des risques plus spécifiques. Une action spécifique dans les activités que SNPE est susceptible d'apporter à SAFRAN ne pourrait que compléter le contrôle dont dispose déjà l'Etat dans SAFRAN du fait de sa position actionnariale.*

---

#### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

*Je souscris au constat et aux recommandations figurant dans l'insertion de la Cour des comptes sur « les industries d'armement de l'Etat », quant à l'évolution récente des trois groupes SNPE, GIAT Industries et DCNS, qui sont les trois entreprises industrielles d'armement pour lesquelles l'Etat est l'actionnaire unique ou majoritaire. Ces recommandations alimenteront utilement les réflexions de l'Etat actionnaire dans les discussions à venir sur l'avenir des industries d'armement de l'Etat.*

*Toutefois, je souhaiterais formuler des remarques générales ayant trait au contrôle actionnarial des activités stratégiques de défense, ainsi qu'aux conditions de la pérennité des productions stratégiques pour la défense nationale.*

*La protection des actifs et des activités stratégiques est un élément majeur pris en compte dans le cadre des réflexions sur les restructurations industrielles nationales et internationales des industries d'armement de défense. Je souscris donc pleinement à l'objectif énoncé par la Cour des comptes d'assurer la protection des actifs et des activités stratégiques qu'exerce le groupe SNPE dans le domaine militaire, dont la détermination relève en premier lieu des prérogatives du ministère de la défense.*

*En revanche, la nécessité pour l'Etat de conserver, de façon systématique, un contrôle actionnarial, même minoritaire, des activités stratégiques de défense ne me paraît pas avérée.*

*En effet, comme je vous l'ai indiqué dans ma réponse au référé n° 50484, adressée le 3 juillet 2008, la protection des intérêts stratégiques de l'Etat dans les entreprises françaises concourant à la défense nationale peut être obtenue par l'instauration d'une action spécifique au capital de l'entité concernée par voie réglementaire (sur le modèle de celle dont l'Etat dispose au capital de Thalès), en application des dispositions législatives relatives aux privatisations ou d'une disposition législative ad hoc, voire par voie statutaire. Ces dispositifs semblent de nature à conférer à l'Etat des moyens de protection de ses intérêts stratégiques de défense aussi efficaces que la détention durable d'une minorité de blocage au capital de l'entité concernée, sans pour autant obérer les possibilités de tirer profit des synergies industrielles potentielles, qui, dans certains cas ne peuvent être dégagées qu'à l'échelle européenne.*

*En l'espèce, dans le cadre du projet de consolidation de la filière de propulsion solide, le gouvernement ne considère pas indispensable de conserver une minorité de blocage au capital de l'entité qui pourra résulter d'un rapprochement entre Snecma Propulsion Solide (SPS) et SNPE Matériaux Energétiques (SME). Le gouvernement envisage en revanche de faire usage des dispositions relatives à SNPE incluses dans l'article 11 du projet de loi de programmation militaire déposé auprès du Parlement, qui prévoient la possibilité pour l'Etat d'instaurer une action spécifique au capital de SME.*

*Enfin, s'agissant du maintien de productions stratégiques pour le ministère de défense, je partage l'appréciation de la Cour des comptes selon laquelle, pour garantir la défense des intérêts stratégiques de l'Etat, il est nécessaire que ces productions soient bien identifiées par l'Etat, il est nécessaire que ces productions soient bien identifiées par l'Etat, et en premier lieu par le ministère de la défense, et que l'Etat garantisse les conditions économiques de leur pérennité au sein d'une société commerciale, ainsi que le propose la Cour des comptes.*

*Au cas particulier de la société Eurenco, filiale à 60 % de SNPE spécialisée dans les explosifs militaires, les difficultés économiques auxquelles la filiale française de cette entreprise fait face depuis sa création*

*rendent nécessaire l'engagement d'une réflexion de l'ensemble des services concernés de l'Etat sur la mise en œuvre d'un engagement de commandes de durée et de niveau adéquat, ou d'une prise en charge par le client final d'une partie des frais fixes afférents, en contrepartie d'un engagement de la société de conserver des capacités de productions mobilisables à première demande.*

*Au-delà de cette réflexion de caractère général sur la protection des actifs stratégiques de défense, je souhaite faire part à la Cour des comptes des remarques suivantes concernant son appréciation de la situation et des perspectives de SNPE, GIAT Industries et DCNS, figurant dans le projet d'insertion au rapport annuel.*

- 1. S'agissant de SNPE, après les difficultés consécutives à l'accident de 2001 dans l'usine de Toulouse d'AZF, mitoyenne de celle de SNPE, la situation financière de l'entreprise s'est progressivement redressée. D'une part, des activités non stratégiques du groupe SNPE ont été cédées depuis 2006 dans des conditions satisfaisantes. D'autre part, une attention renforcée a été portée à la rentabilité des activités stratégiques du groupe. En outre, l'Etat actionnaire a également contribué à la restauration des équilibres bilanciers de SNPE en apportant à l'entreprise, en 2005, la participation résiduelle de 26 % de l'EMC, qui était en cours de liquidation, dans l'entreprise de chimie belge Tessenderlo, qui contribue de façon importante aux résultats du groupe.*

*La situation du groupe SNPE paraît aujourd'hui propice à l'engagement d'une nouvelle étape de son évolution, qui devrait permettre la mise en œuvre de la consolidation de la filière de la propulsion solide en France. Je partage ainsi l'analyse de la Cour des comptes quant à la nécessaire rationalisation de ce secteur industriel particulièrement stratégique, dont la première étape pourrait être constituée par le rapprochement entre SNPE Matériaux énergétiques (SME), filiale de SNPE, et Snecma propulsion solide (SPS), filiale du groupe Safran. Dans ce contexte, l'avenir de SNPE ne m'apparaît pas « problématique » comme le titre de la section consacrée à cette entreprise dans le projet d'insertion tend à l'indiquer.*

*La modification du cadre législatif, au travers des dispositions présentées par le Gouvernement dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, ouvrira les marges de manœuvre juridiques nécessaires pour que SNPE puisse saisir les opportunités de partenariats industriels qui pourraient se présenter à plus ou moins brève échéance sur le plan national ou dans un cadre européen.*

*Afin de marquer ce tournant stratégique pour la société SNPE, un nouveau Président-directeur général, M. Antoine Gendry, a été récemment nommé. Ce dernier aura pour mission de rechercher les solutions industrielles optimales permettant de pérenniser les*

*différentes activités de chacune des trois branches du groupe SNPE : matériaux énergétiques, chimie fine et spécialités chimiques.*

2. *S'agissant de GIAT Industries, le bilan très positif du plan « GIAT 2006 », tant sur le volet social qu'en termes de rationalisation industrielle et de réorganisation de l'entreprise, permet dorénavant au nouveau groupe Nexter, regroupant l'ensemble des activités porteuses d'avenir, et disposant d'une structure financière saine, de consacrer ses efforts à la pérennisation et au développement de ses activités.*

*Comme l'indique la Cour des comptes, l'entreprise Nexter, malgré une série de premiers succès notables à l'export, reste encore aujourd'hui fortement dépendante des commandes des armées françaises et les arbitrages rendus dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire sont donc de première importance pour la société.*

*A cet égard, je partage le souhait de la Cour des comptes que l'Etat concoure à une meilleure efficacité industrielle en évitant de conserver et de développer des capacités industrielle en interne qui soient redondantes à celles proposées par Nexter, notamment en matière de maintien en condition opérationnelle des matériels les plus complexes. Les consultations organisées par la Délégation générale pour l'Armement au cours des derniers mois me semblent préfigurer une évolution positive en ce sens.*

*Pour Nexter, compte tenu d'une situation financière assainie, et des incertitudes qui pèsent sur la charge de travail à moyen-long terme, la priorité doit aujourd'hui être accordée aux réflexions sur les perspectives d'alliance. Le marché de l'armement terrestre européen est dominé par BAe Land Systems et General Dynamics, et deux acteurs allemands de taille significative (KMW et Rheinmetall) y sont également très actifs. Les opportunités d'alliances structurantes avec ces autres grands acteurs européens devront être examinées par l'entreprise avec pragmatisme. Une réflexion similaire devra être engagée concernant l'activité munitionnaire de l'entreprise, qui également peut jouer un rôle dans la consolidation européenne de ce secteur.*

3. *S'agissant de DCNS, le changement de forme juridique et la réalisation du projet Convergence ont effectivement permis d'améliorer le fonctionnement de l'entreprise.*

*Concernant la stratégie de développement de DCNS pour les années à venir, l'option retenue par l'Etat et Thales dans le cadre de l'entrée de ce dernier au capital de DCNS intervenue en mars 2007 (projet Convergence) était de faire de DCNS un maître d'œuvre ensemblier de navires armés. Ce choix, appuyé sur le rapprochement des activités des deux acteurs français du secteur naval militaire, était considéré comme la première étape d'une consolidation de ce secteur à l'échelle européenne. Dans ce contexte, et sans préjuger du choix qui pourrait*

*être fait à moyen terme, l'hypothèse d'un rapprochement patrimonial des activités navales civiles et militaires françaises représenterait une réorientation stratégique notable dont les conséquences potentielles sur la participation de DCNS au nécessaire processus de consolidation du secteur naval de défense en Europe devraient être évaluées en détail. En effet, les partenaires européens potentiels du groupe poursuivent, à l'exception de Fincantieri, des stratégies de développement centrées sur le domaine militaire.*

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Je partage globalement l'analyse faite par la Cour dans son insertion « les industries d'armement de l'Etat ». Cependant, certains éléments me paraissent devoir être précisés.*

*S'agissant de la situation et des perspectives du groupe GIAT (§II.B.2) et plus particulièrement celles du maintien en condition opérationnelle (MCO), une première étape a été franchie puisque la RGPP prévoit la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage interarmées SIMMT (structure interarmées de maintenance des matériels terrestres) associée à une SMITER (structure de maintenance industrielle du matériel terrestre) et à une nouvelle politique de gestion et d'emploi des parcs (PEGP). Ces changements majeurs offriront à moyen terme une vision clarifiée du MCO terrestre. Il s'agit là d'un préalable indispensable à toute externalisation réussie à laquelle je suis également favorable. L'industriel Nexter sera alors amené à jouer un rôle essentiel dans ce domaine.*

*Sur le sujet de l'effort budgétaire consacré aux équipements d'armement et des plans de charges associés aux industries (§III.A.1), il est exact qu'encore aujourd'hui le chiffre d'affaires de sociétés comme GIAT et DCNS dépend pour environ 75 % des commandes de l'Etat-client ; et que de ce fait elles restent extrêmement sensibles aux évolutions des crédits d'équipement de la Défense. En revanche, le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 va bien au-delà d'un simple maintien du niveau de l'effort budgétaire. En moyenne sur la LPM 2003-2008, les crédits consacrés aux équipements se sont élevés à 15,3 Md€<sub>08</sub> par an. La prochaine LPM prévoit d'affecter 16,6 Md€<sub>08</sub> dès 2009 et en moyenne 16,9 Md€<sub>08</sub> par an sur la totalité de la programmation (y compris ressources exceptionnelles).*

*Le Plan de relance de l'économie accélère encore cet effort puisque 1,6 Md€<sub>08</sub> de dépenses prévues initialement sur 2011-2020 seront anticipées en 2009-2010. L'effort 2009 en faveur des équipements sera porté à 17,5 Md€<sub>08</sub>. Il s'agit là d'une augmentation majeure qui ne manquera pas de bénéficier aux industries du secteur de l'armement.*

*Enfin sur la politique d'achat public d'armements (§III.A.2), j'ajoute qu'une mise en concurrence plus systématique et réelle, en particulier avec des matériels disponibles sur étagère, participerait à une réduction du coût des programmes et aurait un second effet grâce à la diminution des spécifications techniques surabondantes qui dégradent le rapport qualité/prix. Ce phénomène de sur-spécifications ou de spécifications évolutives touche de nombreux programmes et fait courir des risques financiers à l'Etat mais aussi aux industriels.*

*Pour l'industrie de l'armement, cette ouverture annoncée des commandes de l'Etat à la concurrence diminuera certes leurs perspectives d'achats nationaux, mais cette tendance pourrait être compensée par les achats des partenaires européens, sous condition d'une réelle compétitivité des entreprises concernées, et que l'ensemble de ces pays ouvrent également à la concurrence leur marché des matériels d'armement.*

---



# La fin de l'exploitation charbonnière

---

## PRESENTATION

---

*Pendant plusieurs décennies l'exploitation du charbon a occupé une place importante dans notre tissu industriel, modelant les paysages de régions entières. L'exploitation charbonnière s'est en effet développée dans 880 communes situées dans dix-huit départements, sur le territoire desquelles s'étendaient 261 concessions d'exploitations minières.*

*La fermeture en 2003 et 2004, années au cours desquelles sont extraites en France les dernières tonnes symboliques de charbon des puits encore en activité en Lorraine et dans le Midi, marque la fin industrielle d'une activité séculaire, tandis que la mise en liquidation de Charbonnages de France (CdF), au 1<sup>er</sup> janvier 2008, met un terme à l'existence d'une entreprise, souvent en crise, gérant la récession de son activité depuis les années 60.*

*Dans ce contexte, la Cour a décidé d'examiner les conditions dans lesquelles s'achève la longue histoire de l'exploitation charbonnière. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur les travaux réalisés pour l'élaboration du rapport public thématique qu'elle a consacré en 2000 à la fin des activités minières et sur les contrôles qu'elle a conduits depuis lors sur les différentes composantes du groupe Charbonnages de France.*

*Pour dresser ce bilan<sup>281</sup>, la Cour a choisi de prendre comme point de départ l'année 1990, car cette date correspond à l'arrêt de l'exploitation dans le bassin Nord Pas de Calais. Cette fermeture, accompagnée d'un plan social dont le coût a été évalué par la Cour dans ses travaux antérieurs à 9 MdF de l'époque soit environ 1,88 Md€<sup>282</sup><sub>2007</sub>.*

---

281) Ce bilan ne prend pas en compte les conséquences des adaptations du régime spécial de sécurité sociale minière rendues nécessaires par les évolutions de la population affiliée.

282) Toutes les grandeurs monétaires citées dans cette insertion sont exprimés en euros 2007 par souci de cohérence, sauf exception dûment soulignée. L'indexation a été faite par rapport à l'indice général des prix, suivant la pratique généralement adoptée par CdF.

*a ouvert la période des grands travaux de réhabilitation des sites miniers et celle des premières ventes.*

*Les cessions d'actifs, la gestion de la réduction des effectifs dans le cadre du pacte charbonnier à partir de 1994 et la remise en état de sites miniers seront les trois grandes activités de la période d'après-mines examinée ici.*

---

## **I - La fin d'un groupe industriel**

Après la dernière et coûteuse tentative de relance de la production de charbon de 1981 à 1983, le pacte charbonnier, conclu en 1994 entre l'État et les organisations syndicales, prévoyait la fin de l'exploitation charbonnière, sans toutefois en fixer la date précise. Cette exploitation a été poursuivie, pour des raisons sociales, jusqu'en avril 2004, date de fermeture du puits de la Houve en Lorraine.

La loi 2004-105 du 3 février 2004 a fusionné les deux houillères des bassins de Lorraine (HBL) et de Centre Midi (HBCM) avec l'établissement public industriel et commercial Charbonnages de France pour créer un établissement unique, en charge de la gestion de la fin des activités minières, dont la même loi a fixé le terme au 31 décembre 2007.

Parallèlement à l'arrêt de l'exploitation, CdF a cédé un important patrimoine composé d'actifs industriels et immobiliers.

### **A - La fin de l'exploitation**

#### **1 - Des structures inadaptées**

Suivant les dispositions de l'article 46 du code minier, qui a codifié les dispositions de la loi du 17 mai 1946, seuls existaient juridiquement trois établissements publics industriels et commerciaux indépendants : l'établissement central CdF, les HBL et les HBCM. Ainsi, le groupe CdF n'avait pas d'existence juridique.

Les dispositions de la loi du 17 mai 1946 créaient des structures d'une grande rigidité, empêchant juridiquement l'établissement d'une vraie structure de groupe, qui aurait permis la mise en œuvre de synergies entre bassins.

Cette rigidité excessive face aux exigences de gestion d'un groupe industriel n'avait pas échappé aux autorités de tutelle ; mais il fallut attendre la loi du 3 février 2004, et la mort annoncée du groupe, pour que soient enfin prises les décisions de gestion qui s'imposaient.

## **2 - Des conditions économiques désastreuses**

Les conditions d'exploitation charbonnière en France ont toujours été difficiles du fait de configurations géologiques beaucoup moins favorables qu'au Royaume Uni ou en Allemagne par exemple.

Jusque dans les années soixante, les coûts d'exploitation ont été occultés par le rôle majeur qu'a joué le charbon, énergie principale de la période de reconstruction après la seconde guerre mondiale.

Mais la baisse de la consommation de charbon, liée à la concurrence du pétrole, conjuguée à la baisse du prix du charbon sur le marché mondial ont conduit irrémédiablement à des déficits très élevés des entreprises charbonnières obligeant l'État à leur apporter des concours financiers toujours plus importants.

Après la tentative avortée de relance de l'extraction de 1981 à 1983, qui s'est traduite par l'embauche de 10 000 mineurs, le pacte charbonnier marqué, en 1994, la volonté d'arrêter une exploitation dont la poursuite était devenue totalement déraisonnable tant au plan économique que technique.

Sur le plan technique, l'épuisement des gisements avait conduit à des exploitations de plus en plus profondes de veines difficilement exploitables, ce qui ne pouvait que contribuer à l'augmentation des coûts de production.

L'exploitation profonde obligeait en outre à des travaux de soutènement considérables pour assurer la sécurité. Dans la mine de Gardanne on utilisait une tonne d'acier par mètre de galerie creusé ; en Lorraine, à Merlebach par exemple, l'exploitation à grande profondeur s'est poursuivie dans des conditions techniques complexes.

De 1999 à 2004, le coût de revient complet de la tonne de charbon a toujours été supérieur au prix de vente. Ainsi en 2002, année où la production est encore significative (1,6 million de tonnes), le coût de revient atteignait 222,8 € par tonne alors que le prix de vente n'était que

de 49,8 € par tonne. En Provence, pour le plus gros site des HBCM, la valeur ajoutée était négative depuis 1996. Pour la mine de la Mure, le prix de revient de la tonne de charbon a représenté en moyenne quatre fois son prix de vente pour les trois dernières années ayant précédé la fermeture en mars 1997.

Cependant, l'exploitation sera poursuivie jusqu'en 2004, date de fermeture du dernier puits en Lorraine, au prix d'importants concours financiers de l'État. De 1990 à 2007, celui-ci a apporté 20 Md€ de concours à CdF dont 7,9 Md€ de dotations en capital et 12,1 Md€ de subventions. Malgré ces concours, l'État a repris à sa charge, juste avant la liquidation de CdF, une dette s'élevant à 2,4 Md€ en principal et 470 M€ en intérêts.

## **B - Les cessions d'actifs**

CdF avait créé un grand nombre de filiales liées à l'exploitation charbonnière. Ces filiales exerçaient diverses activités industrielles : cokeries, extraction de gaz de mine, filiales de production d'électricité (la plus importante est la société nationale de production d'électricité et de thermique - SNET- dans laquelle CdF détient encore une participation minoritaire). Certaines filiales exerçaient des activités de services liées aux métiers de la mine (ingénierie minière), ou à des activités de reconversion économique des bassins miniers, exercées principalement par la société financière pour favoriser l'industrialisation des régions minières (SOFIREM).

CdF possédait en outre un patrimoine immobilier important, composé de terrains et d'un parc important de logements sociaux.

### **1 - La cession des filiales**

En 1999, CdF consolidait dans ses comptes plus de trente filiales. En 2004, seules cinq filiales étaient encore consolidées, si bien qu'à partir de 2005, l'entreprise n'a plus produit de comptes consolidés.

D'une manière générale, les participations de CdF étaient caractérisées par leur diversité, leur grande hétérogénéité et le plus souvent leur vétusté. En outre, la fermeture annoncée de l'entreprise et la qualité relative des actifs à céder plaçaient CdF dans une position de négociation a priori peu favorable.

Malgré cette situation de départ difficile, les cessions de ces actifs, conduites par CdF avec le concours de l'Agence des participations de l'État selon des procédures rigoureuses, ont été réalisées à des conditions

économiques convenables, en limitant les clauses de garantie de passif à des exigences raisonnables à l'exception du cas particulier de la SNET, filiale de production électrique à partir du charbon, où une garantie de passif importante, portant sur plus de 200 M€, a été donnée sans limitation de durée.

S'agissant de la cession de cette société, la décision de céder la participation de CdF en deux temps, motivée par la volonté de ne pas provoquer de mouvement social lié à une privatisation brutale, a conduit à réaliser, en 2004, la cession du deuxième bloc d'actions, soit 35 % du capital, à des conditions moins favorables que celles obtenues en 2001 pour la cession de 30 % du capital, du fait d'un retournement des conditions économiques. A ce jour, CdF dispose encore d'une participation de 16,5% dans le capital de cette société.

A l'inverse, la cession de la cokerie de Carling est un exemple où le groupe CdF a su profiter de la tendance haussière du marché pour céder à des conditions favorables cette entreprise en instance de liquidation.

Cette cokerie, qui employait environ cinq cents personnes, devait être fermée définitivement fin 2004 faute de repreneurs, dans un contexte économique difficile du fait de la concurrence asiatique. Toutefois, le marché du coke a été l'objet d'un retournement spectaculaire au premier semestre de l'année 2003 à cause de la décision des opérateurs chinois de limiter fortement l'exportation du coke pour favoriser le développement de la production sidérurgique nationale. Dans ce nouveau contexte, la fermeture a été retardée et des négociations ont été engagées avec des acquéreurs potentiels. La cokerie a finalement été vendue le 1<sup>er</sup> avril 2004 à une société allemande, celle-ci s'engageant à conserver l'intégralité de la propriété et de l'exploitation de la cokerie pendant au moins cinq ans. L'ensemble du personnel de la cokerie a été détaché auprès du repreneur dans le cadre d'une convention de mise à disposition. Cette convention a permis de maintenir l'emploi de 421 personnes en 2004 et de 257 en 2008, soit un gain pour CdF estimé à 49M€. Malgré une cession à l'euro symbolique, CdF a réalisé une économie de frais de personnels et de coûts d'entretien du site, de l'ordre 76 M€

Une telle issue n'a pu être trouvée pour la cokerie de Drocourt mise en liquidation amiable en 2003 avec un plan social dont le coût a été proche de 100 M€ pour 400 personnes.

En définitive, cette politique volontariste de cessions des filiales a conduit de 2000 à 2007 à céder la quasi totalité des actifs. Elle a généré un produit de cession de 1 241 M€ soit un excédent de 336,9 M€ par rapport aux valeurs nettes comptables enregistrées à l'actif de CdF.

## 2 - La cession du patrimoine immobilier

CdF possédait un patrimoine immobilier important, composé notamment de logements sociaux, que l'entreprise mettait à la disposition de ses salariés pour répondre aux dispositions du statut des mineurs de 1946 leur octroyant, au titre des avantages en nature, la gratuité du logement.

Dans son rapport public thématique sur la fin des activités minières, publié en décembre 2000, la Cour, s'intéressant à l'avenir du patrimoine immobilier locatif de Charbonnages de France indiquait (p.48) : « *La valeur de ce patrimoine ne saurait donc être sous-estimée. Il a été largement rénové au cours des dernières années, en particulier dans le Nord où 80 % des logements sont en bon état. De ce fait les loyers sont en hausse continue. Son coût de gestion est sensiblement moins élevé que celui des sociétés d'HLM, grâce à un encadrement plus léger, et il n'est grevé que par un endettement faible. C'est pourquoi la rentabilité de l'activité locative est bonne et ses perspectives encore plus favorables. Aussi doit-il être vendu dans des conditions normales de marché pour Charbonnages de France qui n'a pas à supporter une quelconque décote.* ».

Les procédures de cession mises en œuvre par CdF, prévoyant une évaluation des biens à céder par France Domaine ou par des experts indépendants, ont permis de conduire ces opérations de manière transparente et à des conditions économiques normales. La cession de la société de gestion du patrimoine immobilier du Nord et du Pas de Calais (SOGINORPA) à l'établissement public de gestion immobilière du Nord Pas de Calais (EPINORPA) a cependant été réalisée sans mise en concurrence réelle à un prix dont il est difficile, dans ces conditions, d'apprécier la pertinence économique.

Les cessions des constructions et terrains ont dégagé un produit de 344,2 M€; celles des installations industrielles se sont élevées à 43,8 M€

## II - La gestion des effectifs

L'adaptation des effectifs à la réduction des activités minières a été, en dernier lieu, organisée par le pacte charbonnier conclu en octobre 1994. A cette époque, les effectifs de l'entreprise, répartis essentiellement dans les bassins de Lorraine et de Centre Midi s'élevaient encore à plus de 16 000 personnes.

Antérieurement, de nombreuses mesures moins générales de réduction et d'adaptation des effectifs avaient été prises dans différents bassins miniers. La fermeture des houillères du Nord et du Pas de Calais (HBNPC) avait été, de 1988 à 1992, assortie d'un plan social dont le coût avait été évalué par la Cour à 9 MdF de l'époque soit environ 1,88 Md €

L'objectif du pacte charbonnier était d'éviter tout licenciement, en proposant aux salariés des mesures d'âge adaptées, les conduisant à la retraite à taux plein. Ce pacte reposait en outre sur deux principes : ne pas recourir à la procédure de licenciement collectif, fonder les départs exclusivement sur le volontariat. Il était justifié en particulier par les grandes spécificités de l'emploi dans les houillères, les contraintes liées aux bassins d'emploi concernés et la place historique des activités minières dans l'histoire économique de notre pays.

Ces mesures ont été complétées ultérieurement par diverses dispositions dont la dispense préalable d'activité (DPA) en 2003 et la possibilité de rendre obligatoires les mesures d'âge dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi à partir de 2005. Ce n'est donc qu'à partir de cette date que CdF a pu avoir une maîtrise réelle de la décroissance de son effectif.

## **A - Les principales mesures d'adaptation des effectifs**

### **1 - Les mesures d'âge ouvertes aux ouvriers et aux employés, techniciens et agents de maîtrise (ETAM)**

Les mesures d'âge ont pour but de conduire les salariés à une retraite à taux plein. Le salarié est tout d'abord placé en dispense préalable d'activité (DPA), la quarantaine à peine atteinte pour certains, en congé charbonnier de fin de carrière ensuite (CCFC), puis en retraite anticipée avant d'être placé en position de retraite normale.

Compte tenu de l'âge des mineurs, ces mesures sont en place pour une longue période : selon les projections réalisées par l'association nationale pour la gestion des droits des mineurs (ANGDM), le dispositif de dispense préalable d'activité devrait s'éteindre en 2015 et celui du congé charbonnier en 2021 ; les derniers salariés en position de retraite anticipée devraient bénéficier d'une retraite à taux plein en 2028.

**La dispense préalable d'activité (DPA)** a été instaurée par le protocole du 11 février 2003 portant sur les mesures d'accompagnement de la fin des activités minières.

Cette disposition dispense d'activité les salariés ne réunissant pas encore les conditions exigées pour bénéficier du CCFC. Ces agents demeurent salariés de l'entreprise et bénéficient du déroulement de carrière automatique prévu par les statuts pour les agents en activité. Par cette mesure ultime, CdF alloue en définitive pas loin de 90% de leur rémunération à des salariés dont certains sont âgés de 41 ans à peine. Environ 500 salariés bénéficiaient de cette situation à la fin du mois de mai 2008.

Dès qu'il en réunit les conditions, le salarié en DPA se voit appliquer le régime du congé charbonnier de fin de carrière. Dans son article 3-1, le protocole du 11 février 2003 revient sur le principe de base du volontariat édicté par le pacte charbonnier, disposant que, après arrêt de l'extraction dans un bassin, cette mesure « *peut constituer la seule possibilité que l'entreprise offrira à ses salariés pour les amener jusqu'à une mesure d'âge du pacte charbonnier* ».

Cette disposition a doté très tardivement CdF d'un outil lui permettant de contraindre des salariés au départ, contrainte au demeurant modeste eu égard aux conditions de départ extrêmement favorables et largement dérogoires au droit commun.

**Le congé charbonnier de fin de carrière (CCFC)**, étendu par le pacte charbonnier à l'ensemble des bassins miniers, permet à un salarié d'être dispensé d'activité tout en restant salarié de CdF. Une rémunération de 80 % du salaire annuel net d'activité lui est allouée. Dans le cas le plus fréquent, cette mesure est ouverte au salarié de 45 ans au moins, ayant une ancienneté de 25 ans

Les sommes versées ont le caractère de salaires et supportent les cotisations aux différents régimes sociaux, CdF continuant en outre à cotiser aux organismes de retraite complémentaire afin que le salarié puisse bénéficier à terme des mêmes avantages de prévoyance que s'il était resté en activité.

La période de CCFC se termine par le passage de son bénéficiaire en retraite anticipée dès que les droits de celui-ci sont ouverts. 2 862 anciens salariés de CdF étaient dans cette position au 30 mai 2008.

**La retraite anticipée** est ouverte, sur la base du volontariat, aux ouvriers et ETAM après trente années d'activité. Cette retraite est assortie d'avantages divers, notamment d'une indemnité de mise à la retraite d'office (IMRO), sorte d'indemnité de licenciement destinée à compenser l'obligation de cesser son activité avant le terme normal. L'entreprise continue par ailleurs à cotiser aux caisses de retraite complémentaires jusqu'à ouverture des droits du salarié au taux plein. Fin mai 2008 9 571 anciens salariés ouvriers et ETAM de CdF étaient dans cette position.



## **2 - Les mesures d'âge ouvertes aux cadres.**

Les ingénieurs et cadres ont aussi bénéficié de mesures pour faciliter leur départ à la retraite. Toutefois ces mesures n'avaient pas pour objectif de faire face à un problème quantitativement du même ordre que celui des ouvriers et ETAM. En 1994 l'effectif de cadre était d'environ 400 personnes.

La retraite anticipée permet aux cadres, de partir en retraite à l'âge de 55 ans, s'ils ont 15 ans d'ancienneté. Divers systèmes dits de raccordement, à la charge de l'entreprise permettent aux bénéficiaires d'obtenir, en définitive, des pensions à taux plein. Ces mesures ont été complétées par deux mesures annexes, travail à temps partiel et compte épargne temps.

La retraite anticipée a été le principal dispositif pour faciliter le départ des ingénieurs. Il a été complété par différentes mesures destinées à faciliter le temps partiel. A la fin du mois de mai 2008, ces mesures concernaient environ 300 personnes, dont 118 retraites anticipées.

## **B - Le coût des mesures d'adaptation des effectifs.**

A compter de sa date d'entrée en liquidation, CdF a perdu sa qualité d'employeur ; celle-ci a été transmise à l'agence nationale pour la gestion des droits des mineurs qui en assume les obligations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

En 2008, l'ANGDM gère un effectif de 4 500 salariés environ, composé en très grande majorité de salariés en « mesure d'âge » et de salariés détachés dans divers organismes (400 personnes) qui sont les seuls à avoir une activité effective.

### **1 - Les mesures d'âge**

Jusqu'en 2007, le coût des mesures d'âge a été supporté, à titre principal, par CdF et très partiellement par l'ANGDM qui a ensuite pris en charge la quasi-totalité de ces dépenses.

Le coût des mesures d'âge prévues par le pacte charbonnier et prises en charge par CdF jusqu'à fin 2007, s'élève, selon les chiffres fournis par CdF à 2 774,1 M€ A cette somme s'ajoutent des indemnités diverses mises à la charge de CdF en liquidation, à hauteur de 31,5 M€

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'ANGDM assure le paiement des rémunérations des ex-salariés de CdF. A ce titre, elle assume le paiement des mesures d'âge prévues par le pacte charbonnier. Le montant de ces

dépenses a été évalué par l'ANGDM, hors coût de retraite anticipée, à 691,7 M€ Les coûts supportés par l'ANGDM au titre de la retraite anticipée s'élèveront à 377,6 M€ étant précisé qu'une partie de ces coûts a été transférée à l'ANGDM dès 2005.

En définitive, le coût total des mesures d'âge depuis le pacte charbonnier jusqu'à l'extinction des droits est le suivant :

**Coût total des mesures d'âge depuis le pacte charbonnier  
jusqu'à l'extinction des droits**

*Source : en M€*

Dépenses à charge de CdF	2 805,6
Dépenses à charge de l'ANGDM	1 069,3
<b>Total</b>	<b>3 874,9</b>

*Source : CdF et ANGDM*

Le coût élevé de ces mesures relève de la volonté de l'État signataire du pacte charbonnier de ne pas recourir à des licenciements, qui eux-mêmes auraient eu un coût, et celle de conduire tous les salariés, par des mesures d'âge adaptées, à la retraite. Ces mesures, exorbitantes du droit commun, maintenaient la fiction d'un contrat de travail entre CDF et les bénéficiaires. Le maintien de ce lien contractuel et le peu d'intérêt financier des bénéficiaires à rechercher un emploi nouveau ont limité la reconversion des mineurs vers d'autres secteurs.

## 2 - Les avantages en nature

Prévus par le statut des mineurs de 1946, ces avantages sont constitués par le logement et le chauffage. Ils sont accordés au mineur et à son conjoint, jusqu'à leur décès.

Le versement des avantages en nature ou des indemnités représentatives de ces avantages incombe à l'ANGDM. Ces avantages ne représentent pas un coût d'adaptation des effectifs puisqu'ils auraient été payés aux salariés même si l'exploitation avait été rentable. En revanche, ils constituent une charge future pour l'État dans le cadre de la gestion de la fin de l'activité charbonnière.

L'estimation réalisée par l'ANGDM de la charge des avantages en nature ou des indemnités qui les représentent dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 à 6 856 M€ Les avantages en nature étant viagers, ce calcul repose pour partie sur l'application de tables de mortalité à la population actuelle des bénéficiaires ou de leurs conjoints.

### **III - La remise en état des sites arrêtés**

L'exploitation charbonnière a fortement marqué de son empreinte les paysages de certaines régions. Mais cette exploitation n'a pas été sans conséquences écologiques. L'arrêt des sites de production suppose a minima leur sécurisation : traitement des gaz potentiellement dangereux comme le gaz de mine, comblement des puits, stabilisation des terrains, traitement des eaux, dépollution des installations de surface etc. Quelques données permettent d'illustrer l'importance de ces travaux : le sous-sol du Nord Pas de Calais recèle 852 puits de mines et environ cent mille kilomètres de galeries, celui du bassin du Centre Midi plus de 4 000 orifices débouchant au jour et plus de mille puits.

C'est à ces actions que CdF a consacré la plus grande partie de son activité dans les dernières années de son existence. Ces travaux ont parfois été spectaculaires, comme le traitement des découvertes du bassin du Centre Midi, transformées en lacs d'agrément à la suite de la remontée des eaux.

Ils se sont déroulés selon les dispositions du code minier, qui prévoit les exigences auxquelles doit se soumettre le concessionnaire dans le cadre de la renonciation à concession, exigences formalisées dans un cahier des charges dont l'exécution est vérifiée par les autorités de tutelle.

Conformément à ses prévisions, au 31 décembre 2007, CdF avait quasiment achevé ces travaux, respectant ainsi les échéances et les budgets prévus.

#### **A - Le coût des travaux**

L'année 1990, année durant laquelle ont été conduits les premiers travaux de remise en état de site dans le bassin du Nord Pas de calais, a été prise comme point de départ pour l'évaluation de ces dépenses.

La comptabilité détaillée de CdF permet d'obtenir le coût complet de ces opérations, incluant les dépenses de personnels, avec une bonne précision. Le coût des travaux de remise en état des sites arrêtés réalisés au cours de cette période, s'est élevé à 1 033,6 M€

Par bassin minier la répartition est la suivante :

**Répartition des coûts des travaux par bassin**

<b>Bassins</b>	<b>M€</b>
Lorraine	335,3
Nord- Pas -de -Calais	291,9
Centre Midi	406,4

*Source : CdF*

Les travaux résiduels qui seront à la charge de la cellule liquidation s'élèvent à 9,5 M€ Ils concernent les bassins de Lorraine et de Centre Midi et comprennent des travaux très largement engagés.

D'autres travaux ne pourront, pour des raisons techniques, être réalisés avant la liquidation de l'entreprise. Ce sont par exemple ceux consécutifs à la montée des eaux dans les puits après arrêt des pompes. Ces travaux concernent les trois bassins de Lorraine, Centre Midi, Nord Pas de Calais. Ils sont évalués à 13,2 M€, somme qui devra être prise en charge par l'État.

Les sites miniers, après arrêt de l'exploitation et sécurisation des installations, nécessiteront une surveillance et des opérations de maintenance.

Dès 2004, une mission conjointe du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) et de CdF a étudié les différents aspects techniques liés à la gestion de l'après mine. A la suite de ces réflexions, les missions du BRGM ont été modifiées pour attribuer à celui-ci compétence en la matière. Pour remplir ces missions, le BRGM a créé un « département prévention et sécurité minière » (DPSM).

Après réalisation des reliquats de travaux estimés à 13,2 M€ en 2013, ne demeureront que des dépenses récurrentes relatives à des activités de surveillance et de prévention. Elles devraient représenter un coût de 10 M€ par an environ selon les estimations du BRGM.

**B - Les incertitudes sur l'évaluation du coût des travaux.**

Les chiffrages réalisés supposent que la réglementation en matière de pollution reste constante. Mais, si des exigences nouvelles venaient à apparaître, elles auraient évidemment une incidence sur le coût des travaux de remise en état des sites miniers.

Par ailleurs, un problème spécifique de pollution important demeure à Carling, en Lorraine : une pollution de la nappe phréatique par

du benzène sur le site de la cokerie a été constatée. Cette cokerie a été vendue à un industriel allemand avec une garantie sur la pollution des sols antérieure à la cession. Le problème est d'autant plus complexe que la pollution est, certes, issue de la cokerie de Carling, mais aussi d'une usine chimique exploitée par un autre industriel. Des études sont en cours afin de déterminer les responsabilités respectives et donc un partage des coûts. L'incertitude sur ces travaux est d'autant plus grande que les exigences de l'administration en matière de dépollution finale n'ont pas encore été fixées. L'enjeu n'est pas négligeable puisque, selon une première étude, le montant des travaux pourrait s'élever de 20 à 90 M€ selon les exigences et solutions retenues

Enfin, des coûts supplémentaires pourraient résulter de contentieux que certaines collectivités territoriales, non satisfaites par les travaux, pourraient introduire.

#### **IV - Les dommages miniers**

L'exploitation minière peut entraîner des désordres divers dans les terrains en surface, qui viennent donc s'ajouter, lorsqu'ils surviennent, aux travaux de remise en état des sites arrêtés précités.

Ces désordres se traduisent en général par des effondrements de terrain entraînant des dommages dans les constructions : fissures, perte de verticalité...etc. Des désordres peuvent également survenir du fait de la modification du régime des eaux, à la suite de l'arrêt de l'exhaure, c'est à dire du pompage des eaux de mines. Les techniques de l'exploitation charbonnière consistent à laisser s'effondrer les terrains après extraction du charbon. Elles laissent apparaître les dégâts plus rapidement que les techniques dites par chambres et piliers retenues pour d'autres exploitations minières.

Jusqu'au 30 juillet 2003, CdF était seul responsable des dommages miniers et avait l'obligation de remettre en état ou d'indemniser les biens endommagés. Les indemnisations étaient faites selon un barème dépendant principalement du degré de pente des immeubles touchés.

En 2003 à la suite des affaissements survenus dans le bassin ferrifère lorrain, le Parlement a adopté des dispositions complémentaires avec le vote de la loi du 30 juillet 2003.

Les victimes de dommages immobiliers résultant de désordres miniers peuvent désormais être indemnisées par le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages, à charge pour ce fonds de se retourner contre l'exploitant ou contre l'État. En outre, cette loi a permis

d'ouvrir, à nouveau, certains contentieux, dans le Nord Pas de Calais par exemple, bien que l'exploitation ait cessé depuis 1990.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, CdF, qui a perdu sa qualité d'exploitant, n'indemnise plus les dommages miniers, pris en charge par l'État. Depuis la fin de l'exploitation dans le bassin du Nord Pas de Calais en 1990, le montant des indemnités et réparations des dégâts miniers payés par l'entreprise pour la période 1990/2007 s'élève à 47,8 M€ CdF en liquidation est en train de réaliser une nouvelle tranche d'indemnisation à hauteur de 4M€

S'il est facile d'évaluer l'impact financier de la soixantaine de contentieux en cours, de l'ordre de 12 M€ en revanche, l'évaluation des dégâts miniers dont l'indemnisation incombera dans le futur à l'État est très difficile, à la fois pour des raisons techniques et à cause du changement dans les modes d'évaluation de ces dégâts. Leur évaluation incombe en effet depuis la loi du 30 juillet 2003, au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAOD) dont les pratiques d'indemnisation sont nouvelles.

Dans le domaine technique, il est difficile, aux dires mêmes des experts, d'établir des prévisions fiables sur les conséquences de la remontée des eaux, assez rapide en Lorraine (vingt ans), mais très lente dans le Nord, de l'ordre d'une centaine d'années.

## **V - Le coût de l'après-mines**

L'arrêt de l'exploitation charbonnière est un processus qui s'est étendu sur plusieurs dizaines d'années. Cela s'est traduit par des dépenses considérables liées essentiellement aux travaux de remise en état des sites et au coût des mesures d'âge.

Le coût des mesures d'âge a été apprécié à partir de 1994, date de la mise en œuvre du pacte charbonnier. A ces coûts doit s'ajouter le coût des mesures prises, en 1990, en faveur des personnels des houillères du Nord Pas de Calais, dans le cadre d'un plan social. Le coût des travaux, comme indiqué plus haut, a été évalué à partir de 1990.

Parmi ces coûts, certaines dépenses ne sont pas encore engagées et constituent pour l'État des charges futures. Il s'agit principalement du coût des mesures d'âge de 2007 à leur extinction, des reliquats de travaux et des coûts de maintenance des sites miniers, coûts qui, à partir de 2013, devraient, de manière récurrente, s'élever à 10 M€ par an..

Suivant les hypothèses prises, le coût de la fin de l'activité charbonnière, y compris le coût du plan social de 1990 dans le Nord Pas de Calais, peut être estimé à 6,88 Md€, dont 1 Md€ environ de charges

futures. A ces coûts, il convient d'ajouter la charge que représente la reprise d'une dette s'élevant 2,4 Md€ en principal et 470,5 M€ en intérêts.

S'agissant des travaux et des dégâts miniers des incertitudes techniques ou des évolutions réglementaires futures pourront avoir une incidence sur leur montant, difficile à évaluer à ce jour.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*L'arrêt de l'extraction du charbon a mis fin à une activité industrielle chargée d'histoire qui a très profondément marqué les mentalités et les paysages des bassins miniers.*

*La fin de cette activité posait essentiellement un grave problème social dans une industrie de main d'œuvre qui, en 1994, employait encore plus de 16 000 personnes. A cette même époque le groupe CdF était une entreprise toujours industriellement puissante comportant un grand nombre de puits de mines en exploitation et de nombreuses filiales telles que les cokeries ou les centrales thermiques de production d'électricité.*

*La volonté de l'État de prendre en compte ces contraintes sociales et industrielles explique les conditions de durée et de coût des mesures prises pour mettre fin à cette activité dans des conditions socialement acceptables. Pour ne pas recourir à des licenciements et fonder les départs exclusivement sur le volontariat jusqu'en 2005, des mesures d'âge, exceptionnelles dans leur contenu et leur durée, ont été mises en œuvre. Ces mesures ont coûté 3,9 Md€ et ont conduit à rémunérer des salariés mis en situation d'inactivité, pour certains, la quarantaine à peine dépassée.*

*Globalement, le coût de l'après-mines, hors coûts récurrents de prévention et maintenance des sites, peut être évalué à 5 Md€, dont 1 Md€ en charges futures.*

*La remise en état des sites miniers par CdF a été conduite dans de bonnes conditions, se traduisant parfois par des réalisations spectaculaires. Toutefois, le problème des dégâts miniers, qui ne devrait pas se traduire par des coûts aussi importants que ceux engagés pour les travaux de remise en état, reste entier et pèsera dans l'avenir sur les finances de l'État d'un poids impossible à apprécier à ce jour.*

*La période de liquidation de CdF s'est ouverte le 1<sup>er</sup> janvier 2008 pour une durée de trois ans. Correctement anticipée, elle se déroule dans des conditions satisfaisantes. Mais, à la fin de cette période, tous les travaux ne seront pas achevés et certaines attributions ou fonctions se poursuivront, dans le domaine contentieux par exemple. La Cour recommande que la désignation des organismes qui les prendront en charge soit suffisamment anticipée.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE  
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*La Cour a examiné les conditions dans lesquelles il a été mis fin à l'exploitation par Charbonnages de France (CdF) du charbon, à compter des années 1990, processus qui a abouti à l'arrêt total de l'exploitation en 2004 et à la dissolution de l'entreprise au 31 décembre 2007. Je tiens à souligner la qualité du travail de la Cour qui présente dans cette insertion un bilan exhaustif des coûts encourus au titre de l'arrêt des activités charbonnières.*

*La nécessaire adaptation des effectifs de l'entreprise aux contraintes économiques liées à l'arrêt de l'exploitation a pu se faire en évitant des mesures de licenciement collectif qui auraient été d'une ampleur sociale sans précédent. Le pacte charbonnier de 1994, qui a mis en œuvre des dispositifs à caractère exceptionnel, dont la Cour souligne justement l'importance du coût, a ainsi été un facteur de paix sociale.*

*Du fait de la disparition programmée de l'employeur, l'Etat a par ailleurs tenu à ce que la gestion de cet effectif et le service des prestations dues aux anciens salariés, puissent perdurer en confiant cette mission à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), créée par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004.*

*S'agissant des cessions d'actifs, je partage l'analyse de la Cour selon laquelle ces cessions se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes, à la fois sur le plan patrimonial et en termes de qualité des procédures.*

*L'Etat a en outre veillé à ce que les travaux miniers postérieurs à la fin de l'exploitation, et la surveillance des sites soient assurés dans les meilleures conditions. Il a également préservé les intérêts des propriétaires riverains des exploitations vis-à-vis des incidences sur les terrains de surface. Le transfert de la gestion des sites arrêtés au département prévention et sécurité minière (DPSM) du bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), agissant pour le compte de l'Etat participe de cette prise en compte.*

*Enfin, je partage l'analyse de la Cour relevant les bonnes conditions dans lesquelles se déroule la liquidation de CdF. Je reste attentif au fait que les compétences techniques et humaines qui seront encore nécessaires à l'issue de celle-ci, puissent être mises, par anticipation, à la disposition des organismes concernés, pour ce qui concerne notamment : le traitement des sites anciennement exploités, la gestion matérielle et juridique des litiges relatifs aux conséquences de cette exploitation et le suivi des dossiers et contentieux de sécurité sociale.*



*Les archives techniques et sociales ont ainsi été confiées respectivement au BGRM et à l'ANGDM. De même un certain nombre de salariés spécialisés de CdF ont rejoint ces deux établissements, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008.*

*Enfin, je souhaite indiquer que la dévolution opérationnelle et juridique des dossiers dont la gestion actuelle reste encore confiée au liquidateur fera l'objet, en temps voulu, d'un transfert aux organismes les mieux à même d'en assurer le suivi ou la responsabilité, y compris pour le compte de l'Etat.*

---

## L'audiovisuel extérieur

---

### **PRESENTATION**

---

*La politique audiovisuelle extérieure est une composante importante de la politique de rayonnement international de la France. Sous la responsabilité principale du ministère des affaires étrangères, elle comprend depuis les années 1980 la diffusion de programmes radiophoniques en français et en langues étrangères par Radio France Internationale (RFI), la diffusion d'émissions de télévision à l'origine destinées à être reprises par des télévisions partenaires et, à partir de 1994, directement auprès du public par Canal France International (CFI), ainsi que la réalisation et la diffusion mondiale de programmes de télévision par la chaîne francophone TV5 à laquelle participent le Canada, le Québec, la Suisse et la Communauté française de Belgique. A ce dispositif s'est récemment ajoutée la chaîne d'information continue en français, en anglais et en arabe, France 24, créée à la fin de 2005. Les trois premières sont des sociétés publiques, la dernière une société de droit privé filiale à parité de France télévisions et TFI et dont le financement est assuré par l'Etat.*

*Le contrôle de ces quatre sociétés auquel la Cour a procédé en 2008 a fait apparaître une absence de vision d'ensemble, des choix stratégiques différés, un coût global croissant et l'absence de mesure satisfaisante de la performance. Les rapports de la Cour sur les quatre sociétés ont été transmis à la commission des finances de l'assemblée nationale, accompagnés d'observations de synthèse. Depuis, la holding de l'audiovisuel extérieur de la France, créée en avril 2008 afin de rassembler les participations publiques dans RFI, TV5 et France 24, cherche à remédier à cette situation et à donner cohérence et direction à ce dispositif. Les observations de la Cour se concluent sur une série de recommandations qui s'inscrivent dans cette perspective et visent à tirer le meilleur parti de la restructuration en cours de ce secteur.*

---

## **I - Une stratégie instable ; des choix différés**

Ponctuée depuis le début des années 1980 par une longue série de rapports et de recommandations ainsi que de multiples changements d'orientation, la politique audiovisuelle extérieure a souffert depuis plus de 20 ans d'une rare instabilité.

Jusqu'en 2002, la stratégie est restée celle définie en 1998 par le Conseil de l'action audiovisuelle extérieure (CAEF) : elle accordait la priorité à la télévision et faisait de la chaîne francophone TV5 le principal instrument (le « navire amiral ») de l'audiovisuel extérieur de la France, tout en développant des synergies entre TV5 et l'autre opérateur télévisuel, CFI, qui devait être recentré sur son rôle de banque de programmes, ainsi qu'avec France Télévisions, appelé à devenir leur actionnaire de référence.

La mise en œuvre de cette politique a été lente et inégale. La priorité budgétaire affichée en faveur de TV5 ne s'est pas concrétisée. Il a fallu attendre cinq ans pour que soit mis fin en 2003 au rôle de diffuseur direct de CFI avec l'arrêt de la chaîne destinée à l'Afrique, CFI-TV. Décidée dans son principe en 1998, la montée de France Télévisions dans le capital de CFI n'a été effective qu'en 2003. Des synergies attendues entre CFI et TV5, dotées à partir de 1998 d'une présidence commune, notamment pour la commercialisation, la diffusion par satellites, les achats de programmes, aucune ne s'est matérialisée.

Le fait est que cette stratégie souffrait d'une contradiction, qui persiste à ce jour, entre la nature multilatérale de TV5 qui limite le contrôle que la France peut exercer sur la chaîne comme son identification à notre pays, et la volonté d'en faire le principal instrument d'une politique audiovisuelle extérieure nationale conçue et mise en œuvre par la France.

En dépit de ces limites, la stratégie définie en 1998 est restée néanmoins la référence, jusqu'à ce que le projet de chaîne d'information internationale, souhaité par le Président de la République le 12 février 2002, se matérialise. Le processus s'est étalé sur près de trois ans, de l'appel à projets lancé en mars 2003 jusqu'à la signature en décembre 2005 de la convention entre l'Etat et la nouvelle société France 24. Cependant, ce projet a été marqué par de fortes réserves de la part des administrations en charge de l'audiovisuel extérieur, particulièrement le ministère des affaires étrangères. Celui-ci jugeait que les coûts élevés d'une chaîne disposant d'une capacité de production propre d'information sur le modèle de CNN ou d'Al Jazeera excèdent les moyens que la France

pouvait y consacrer et craignait que, même dans le format allégé reposant principalement sur l'achat externe d'images d'information qui a finalement vu le jour, France 24 n'obère gravement son budget, déjà soumis à de sérieuses contraintes.

Les années 2003-2005 ont ainsi été pour la politique audiovisuelle extérieure des années d'incertitude et de débat, au cours desquelles le ministère des affaires étrangères, seul ou en conjonction avec le ministère de la culture, s'est efforcé de suggérer des alternatives au projet de chaîne d'information internationale, sous la forme d'une offre renforcée d'information sur TV5 ou d'une évolution volontariste de la chaîne européenne Euronews, aidée par la France jusqu'en 2002.

Parallèlement, dans le contexte de la guerre d'Irak de 2003, l'objectif de dispenser une information télévisuelle française à destination du monde arabe est apparu plus urgent. La réflexion sur une « chaîne arabe » a rencontré le projet de l'opérateur de la radio Medi 1, qui émettait depuis longtemps au Maroc en français et en arabe avec le soutien de la France, de développer une télévision d'information continue bilingue, Medi 1 Sat. C'est dans ce contexte que la France a été amenée à soutenir ce projet en 2005 par une participation publique au capital de la société et un prêt conventionné de l'Agence française de développement. Les ambitions de la France en matière d'information télévisuelle internationale s'incarnaient ainsi dans un projet spécifique à destination du monde arabe, alors que le projet France 24, qui comportait une part d'émissions en arabe, était dans sa phase de définition finale.

Au total, France 24 s'est développée en marge du dispositif existant de l'audiovisuel extérieur, plutôt qu'en synergie ou dans une complémentarité organisée avec lui. Le projet a été volontairement développé sur un modèle inédit de partenariat entre opérateurs publics et privés et a bénéficié d'un traitement budgétaire distinct, les crédits de subvention de France 24 étant rattachés au Premier Ministre dans un programme spécial.

Au cours des années 2000, la focalisation des débats stratégiques sur la télévision s'est effectuée au détriment de Radio France Internationale, qui avait tenté de s'y associer en déposant conjointement avec France Télévisions un projet pour le développement de la chaîne d'informations internationale en mars 2003, qui a été écarté. Il n'a pas été suffisamment prêté attention par les tutelles à sa situation et à sa place dans le dispositif.

Ce n'est que depuis l'été 2007 et le lancement d'une réflexion interministérielle d'ensemble sur ce dispositif que la question de l'inscription de France 24 dans ce dispositif et de la cohérence

d'ensemble de celui-ci, y compris RFI, a été véritablement posée. Les débats des années 2002-2005 ont en outre tendu à différer le traitement des questions que posaient les situations, parfois difficiles, des opérateurs existants.

## **II - CFI, RFI et TV5 : trois sociétés aux objectifs insuffisamment précisés**

Les hésitations et les choix différés de la politique audiovisuelle extérieure ont pesé sur les objectifs stratégiques assignés aux trois sociétés « historiques » de l'audiovisuel extérieur.

### **A - CFI : des objectifs changeants**

De ces trois entreprises, CFI est celle à laquelle sa tutelle a imprimé les plus nombreux changements de cap: banque de programmes destinés aux télévisions étrangères à sa création en 1989, elle est ensuite devenue une chaîne de télévision à ambitions mondiales, avec un signal par continent, avant d'être contrainte d'abandonner sa diffusion directe au Moyen-Orient en 1997, puis en Amérique, en Europe et en Asie dans le cadre de la décision précitée du CAEF d'avril 1998 qui la recentrait sur sa fonction originelle de banque de programmes, sauf en Afrique. CFI poursuivra jusqu'en 2003 la diffusion d'une chaîne destinée au public africain, auprès duquel elle rencontrait un certain succès, grâce à une programmation adaptée.

Outre son rôle maintenu de banque de programmes, la société s'est vue confier, à partir de 2002, une nouvelle mission de coopération audiovisuelle à destination des pays en développement, principalement d'Afrique. Favorisée par l'implication de France Télévisions qui fournit des experts pour l'accomplissement de missions sur place, cette activité de CFI devrait, selon le ministère des affaires étrangères, prendre progressivement le relais d'une activité de banque de programmes dont le succès implique de voir peu à peu les pays bénéficiaires de programmes gratuits français sortir d'une logique d'aide et s'adresser au marché pour les acquérir. De la rapidité de cette transition, et du volume d'actions de coopération dont pourra être chargée CFI, dépendra à moyen terme l'avenir de cette société.

Enfin, en 2005, CFI a été chargée par sa tutelle de réaliser grâce à une filiale créée à cet effet un portail Internet « idées de France » dont le ministère des affaires étrangères souhaitait faire un moyen de diffusion multilingue des débats d'idées et de la production éditoriale audiovisuelle

française. Le financement prévu ayant été supprimé du PLF 2006 à l'initiative du Sénat, la filiale a été dissoute en mai 2006 et ses personnels licenciés, le coût de l'opération (2,3 M€) correspondant pour l'essentiel à la subvention initiale du ministère des affaires étrangères.

## **B - RFI : des réformes différées ou incomplètes**

Société de programmes dont le personnel relève de la convention collective de l'audiovisuel public, soumise à une double tutelle de la direction du développement des médias, rattachée au premier Ministre et au ministère de la culture et de la direction de l'action audiovisuelle extérieure du ministère des affaires étrangères, correspondant à un double financement, par ce dernier et par la redevance, RFI a fait l'objet d'une moindre attention des pouvoirs publics alors qu'elle était pourtant la société de l'audiovisuel extérieur dont la situation appelait les arbitrages les plus nécessaires de leur part. La double tutelle s'est avérée inefficace et paralysante, rendant jusqu'à ce jour impossible la mise au point d'un contrat d'objectifs et de moyens, pourtant obligatoire, ou à tout le moins d'un document d'orientation commun des deux ministères à destination de RFI.

Alors que les diagnostics sur l'offre d'émissions en langues étrangères de RFI convergent depuis longtemps pour estimer que des choix, d'ailleurs difficiles, sont à faire en matière de langues de diffusion, en fonction de l'évolution géopolitique et de celle des techniques de diffusion, les conséquences à en tirer en ont été constamment différées. Il a fallu attendre plusieurs années pour qu'une restructuration de l'offre en langue étrangère soit proposée en 2003 en réponse aux inquiétudes manifestées par les administrations de tutelle. En sens inverse, en 2004, ce sont les tutelles qui ont opposé une fin de non-recevoir à la question de la restructuration des rédactions en langues étrangères, accompagnée d'un plan social, que le nouveau président de RFI, tout juste nommé, leur avait posée. Devant ce refus, l'utilité de chacune des 17 langues de RFI a été confirmée. Si certaines d'entre elles ont été déclarées prioritaires, aucune réallocation de moyens significative n'a été effectuée en conséquence, les effectifs de rédaction « non prioritaires » étant ensuite maintenus, voire augmentés.

La société a, parallèlement, mené deux réformes qui n'ont pas produit les résultats attendus. Les gains de productivité escomptés de la numérisation de la production ne se sont pas matérialisés, tandis que ceux liés à la réduction de la diffusion en onde courte ont été, jusqu'en 2000, principalement absorbés par la hausse des frais de personnel ; ceux, moindres, enregistrés depuis, ont été accompagnés d'une réduction en

termes réels des subventions publiques. La restructuration nécessaire des rédactions reste suspendue à une implication forte et convergente de la direction et de ses tutelles. Quant à la réorganisation envisagée en 2001 pour mettre fin à l'isolement de chacune d'elles et permettre de rapprocher rédactions en français et en langues étrangères, elle aussi grandement souhaitable et qui relève de la seule responsabilité de l'entreprise, elle reste à accomplir.

### **C - TV5 : des priorités relativement claires, mais imparfaitement suivies**

Des trois entreprises, TV5 Monde est celle qui a eu la direction stratégique la plus claire, en dépit d'une gouvernance complexe liée à son caractère multilatéral. La conférence de Niagara-sur-le-Lac a retenu fin 2001 quatre objectifs pour le plan stratégique 2001-2004 : l'optimisation du réseau mondial de distribution, le développement du sous-titrage, l'amélioration de la qualité des programmes et le développement d'une information mondiale de référence. De ces objectifs, le troisième, l'amélioration de la qualité des programmes, a été relégué en dernière position, dans un contexte où l'augmentation des coûts et la progression modérée du budget de TV5 le rendait très difficile à poursuivre. En 2005, ces objectifs ont été complétés par trois priorités géographiques : l'Afrique, le monde arabe et l'Europe francophone.

TV5 a ainsi été destinataire d'une feuille de route relativement claire. Elle a poursuivi l'extension de son réseau de diffusion, dans le cadre d'une politique de développement mondial, voulue dès l'origine, et dont le critère était de pouvoir recevoir la chaîne où que l'on soit dans le monde. Les marges de manœuvre qu'elle a pu dégager ont été principalement consacrées au sous-titrage, dont l'entreprise et ses mandants ont estimé qu'elle était la condition nécessaire de sa pénétration dans les zones autres que celles de la francophonie active, et à la préservation de sa présence sur les réseaux câblés face à une concurrence accrue. En revanche, il y avait sans doute une contradiction entre cette politique de présence mondiale aux objectifs relativement indifférenciés et l'identification de trois orientations géographiques que TV5 a, à ce jour, peu traduites en priorités effectives. La priorité géographique de fait de la chaîne reste l'Europe non francophone, où ses coûts de programmes et de diffusion sont les plus élevés.

S'il y avait ainsi des contradictions intrinsèques à ces différents axes stratégiques, la principale est bien celle qui a opposé le développement de l'information sur TV5 et le projet de chaîne d'information internationale voulu parallèlement par la France. Les

dirigeants de TV5 ont conçu dans ce contexte un modèle inédit de chaîne « info/généraliste ». De 2002 à 2005, ils ont développé leur offre d'information, qui a représenté jusqu'au tiers de la grille, structurant celle-ci autour de rendez-vous à l'heure ronde (ce qui a d'ailleurs entraîné la perte de droits correspondant aux programmes en stock les plus longs qui n'entraient pas dans ce format). Il a fallu attendre 2006 pour que les contraintes de ce modèle peu convaincant soient assouplies et que l'information soit réduite dans la grille, sans toutefois que l'on observe de décre sensible du volume des moyens que la chaîne lui consacre (116 ETP dont le tiers a été recruté entre 2002 et 2005). La direction, mais aussi sa tutelle directe, le ministère des affaires étrangères, ont laissé l'offre d'information se développer au-delà de la priorité assignée par les cinq partenaires de la chaîne, dans le contexte du débat interne autour du projet France 24 qui s'est poursuivi jusqu'à son lancement effectif en 2006.

### **III - France 24 : une création en marge du dispositif public existant**

Dix-huit mois après son lancement, la chaîne d'information continue France 24 diffuse 24 heures sur 24 deux programmes en français et en anglais, ainsi qu'un programme destiné à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient composé de 4 heures d'émission par jour en arabe, complété respectivement par ses programmes en français et en anglais. France 24 est diffusée en mode exclusivement numérique, par satellite et par câble en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Elle est accessible par internet dans le monde entier. Dernière née de l'audiovisuel extérieur, la chaîne est organisée de façon à tirer pleinement parti des potentialités du numérique dans ses modes de production de l'information. A la mise en place de bureaux permanents à l'étranger dotés de moyens de production propres, elle a préféré la formule souple et moins coûteuse d'un réseau de correspondants.

Ces modes de fonctionnement, le recrutement auquel elle a procédé *ab initio* de journalistes bilingues et très majoritairement jeunes, ont situé la chaîne française d'information internationale à part dans le dispositif de l'audiovisuel extérieur. Sur le plan juridique et financier aussi, elle a reposé sur un montage qui la distingue des autres sociétés chargées de la mise en œuvre de cette politique. Il a consisté à confier la réalisation de la chaîne à une société privée détenue à parité par un actionnaire public, France Télévisions, et un actionnaire privé, TF1, et régie par un pacte d'actionnaires leur conférant un pouvoir de codécision



(et donc de blocage en cas de désaccord) sur les principales décisions stratégiques de la société. En revanche, le budget et l'intégralité des risques financiers sont assumés par l'Etat qui s'est engagé par convention à assurer sur cinq ans à la société un niveau de financement assorti d'une clause d'indexation favorable. La convention ne prévoit ni le développement de ressources propres, ni l'intéressement des actionnaires aux performances de la société.

C'est la direction de France 24 qui a fait le choix, avalisé par les pouvoirs publics, d'en faire une chaîne mettant en œuvre en parallèle des programmes distincts en français et en anglais (puis en arabe), plutôt que d'offrir un programme en français entrecoupé de « décrochages » en langues étrangères comme cela était prévu au départ. Ce choix a clarifié l'offre de France 24 a facilité la montée en puissance rapide de la chaîne.

Cependant, deux séries d'interrogations ayant trait à la stratégie et au mode de financement de la chaîne se posent.

## **A - La stratégie**

Sur le plan stratégique, la chaîne voit s'ouvrir plusieurs voies pour son développement. Projet à dimension mondiale, il n'a pas achevé sa montée en puissance. La convention de subvention prévoyait que la chaîne, au-delà des zones prioritaires où elle émet aujourd'hui (Europe, Moyen-Orient et Afrique), étende sa diffusion à l'Asie et au continent américain et à d'autres langues étrangères dont l'espagnol, mais sans que ces priorités soient clairement énoncées et hiérarchisées entre elles. Ces développements ne sont pas les seuls concevables. Pour sa part, la direction de France 24, juge prioritaire le développement de son offre en arabe (qu'elle souhaiterait faire passer à 24 heures quotidiennes) et sa diffusion en anglais sur les continents asiatique et nord américain. Ces développements, compte tenu du mécanisme d'indexation, porteraient le budget de France 24 à 133 M€ en 2010 (et la subvention de l'Etat à 125 M€, soit un quasi doublement par rapport aux besoins initialement estimés de la chaîne en vue de son lancement en 2006). Cette évolution est à mettre en regard de la subvention que l'Etat s'est engagé à verser à la chaîne en 2008, soit 88,5 M€. En tout état de cause, l'amélioration de l'offre de France 24 et l'élargissement de son audience potentielle entraîneront un renchérissement du coût des achats de programme: cette perspective impose que les diverses hypothèses de développement envisagées soient rapidement clarifiées entre France 24 et l'Etat.

## **B - Le financement**

Quels que soient les choix retenus, une hausse des besoins de financement de la chaîne sera nécessaire, même s'il se situe en-deçà du chiffre de 133 M€ correspondant à l'estimation des priorités identifiées à ce stade par la société. Or celle-ci se situe dans un secteur où ses concurrentes tirent une part de leur financement du développement de ressources propres, qu'il s'agisse de la publicité sur l'antenne ou sur internet, du sponsoring ou d'autres formes de partenariat. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si France 24 a vocation à être financée dans la durée et de façon quasi-exclusive sur fonds publics, comme c'est le cas aujourd'hui. Interrogée sur ce point par la Cour lors de son contrôle, sa direction a estimé qu'elle pourrait à terme s'autofinancer à hauteur de 40% quand les représentants de l'administration se montraient plus prudents, citant des chiffres allant de 20% à 30%. Les estimations de la chaîne se fondent notamment sur l'anticipation –à une échéance encore malaisée selon elle à déterminer– de ressources importantes issues des nouveaux usages de la téléphonie mobile.

Ces avis convergent en tout cas pour reconnaître qu'une part de financement sur ressources propres mérite d'être prévue. Il est souhaitable qu'un objectif clair et partagé soit défini entre les pouvoirs publics et l'entreprise, en même temps que seront précisés les axes de son développement stratégique et la contribution financière de l'Etat à leur réalisation.

En tout état de cause, il importe que des critères permettant de juger de la réussite de la stratégie adoptée par France 24 soient fixés à cette occasion. A cet égard, on peut regretter que les dispositifs de mesure existants, s'ils reposent sur des critères acceptés (le contenu ; la notoriété ; l'image ; la distribution et le référencement ; les audiences et parts de marché ; les recettes publicitaires), ne comportent pas encore les objectifs chiffrés qui les rendraient opérationnels dans le dialogue stratégique entre l'Etat et la société et dans l'évaluation de sa performance.

## **IV - Un coût croissant ; un pilotage défaillant ; des résultats d'audience incertains**

### **A - Sur le plan budgétaire, l'audiovisuel extérieur va rester à court terme dans une phase de croissance**

Ramenée à l'essentiel, la situation conjugue une politique chère et des sociétés appauvries. L'action audiovisuelle extérieure a vu ses dotations budgétaires sensiblement augmenter au cours des six dernières années, et ce sous l'effet de la création de France 24 : le total des crédits des programmes 115 et 116 et du financement sur redevance de RFI est passé de 215 M€ en 2002 à 286 en 2007 soit +33%<sup>283</sup>. De cette forte progression du budget de l'audiovisuel extérieur, qui en a fait un secteur prioritaire par rapport aux autres outils de l'action culturelle extérieure, on ne saurait retirer une impression d'aisance budgétaire, puisqu'elle a été entièrement absorbée par la montée en charge de France 24. En outre, à la subvention de 70 M€ inscrite en loi de finances initiale pour 2008, il faut ajouter 18,5 M€ dus en exécution d'un avenant de 2006 à la convention la liant à l'Etat, mais non budgétés en LFI. Ce sont donc 304 M€ qui auront été nécessaires au financement des entreprises concernées en 2008, ce qui porte l'augmentation constatée par rapport à 2002 à + 41 %. Le PLF 2009 prévoit, à périmètre constant, de porter ces crédits à 315 M€ (+5%), alors même que, comme au PLF 2008, la subvention de l'Etat à France 24 reste artificiellement inscrite pour 70 M€ et ne tient compte ni de la clause d'indexation, ni des 18,5 M€ dus en exécution de l'avenant de 2006. L'augmentation réelle 2008/2009 sera donc largement supérieure à 10%.

Cependant, hors France 24 (la convention qui la lie à l'Etat a prévu pour cinq ans des ressources publiques garanties, assorties d'un mécanisme d'indexation généreux) la réalité est celle d'une tension persistante sur les ressources : on a voulu trop faire, sans s'en donner pleinement les moyens. Le résultat est un relatif appauvrissement des sociétés de l'audiovisuel extérieur : les subventions publiques à CFI, RFI et TV5 ont progressé de façon très modérée, et inférieure à l'inflation, au cours des six dernières années<sup>284</sup>. Leur situation financière, sans être

---

283) Cette considération d'ensemble du budget de l'audiovisuel extérieur sera facilitée par une fusion des deux programmes 115 et 116, déjà préconisé par la Cour à l'occasion du rapport sur l'exécution de la loi de finances 2006, et finalement réalisée dans le PLF 2009.

284) De 2002 à 2007, les financements publics français en euros courants sont passés pour : CFI de 22,03 à 19,50 M€ (- 11,4%) ; RFI de 120,90 à 126,16 M€ (+ 4,4%) ; TV5 de 63,32 à 67,68 M€ (+ 6,9%).

alarmante, est tendue. Enfin, dans les trois sociétés, les frais de personnel ont progressé plus rapidement que les subventions publiques, ce qui peut s'expliquer compte tenu de la faible progression de celles-ci, mais a rigidifié leurs structures de coûts.

- En LFI 2008, la subvention du ministère des affaires étrangères à CFI a été réduite de 2 M€ par rapport à 2007, dans le contexte d'une baisse des ses coûts de diffusion.
- RFI a enregistré en 2006 une perte exceptionnelle de 11 M€ liée à la renégociation, par ailleurs génératrice d'économies à terme, du contrat de diffusion qui la liait à TDF : une recapitalisation de la société avant fin 2009 sera nécessaire.
- Enfin, TV5 a principalement financé son développement grâce à ses ressources propres (8,9 M€ en 2002 ; 10,5 M€ en 2007) et par les économies réalisées sur ses frais de diffusion : or, il ne reste qu'une zone où de celles-ci restent réalisables, l'Europe, où l'option de renoncer à l'analogique pourra être exercée en 2009 et générer une économie annuelle de l'ordre de 3 M€ (mais la multiplication des modes de diffusion et l'enrichissement de ses programmes impliquent des coûts croissants qui l'absorberont très largement).

## **B - Un pilotage défaillant**

Le pilotage de ce secteur, divisé et fonctionnellement inefficace, n'a pas permis de dessiner une véritable politique. Au cours des années passées, se sont en effet juxtaposés :

- Un pilotage minutieux par le ministère des affaires étrangères de TV5 et CFI, qui se justifiait par le rattachement à son budget des subventions de l'Etat à ces deux sociétés, ainsi que par la nature de TV5 qui relevait d'accords intergouvernementaux de nature diplomatique, autant que d'une véritable gouvernance d'entreprise : c'est dans un contexte complexe que le ministère des affaires étrangères a réussi à convaincre les partenaires de la France de recentrer et rendre plus efficace la gouvernance de TV5 ; en revanche, ce pilotage a peut-être été insuffisamment stratégique : il n'a pas réussi en tout cas à imposer à TV5 un suivi efficace des priorités décidées en principe, telles que l'Afrique, ni à organiser de vraies synergies entre TV5 et CFI (et *a fortiori* entre celles-ci et RFI) ;

- Un pilotage de RFI divisé (fonction d'un financement mixte, relevant du ministère de la culture par la redevance et d'une subvention du ministère des affaires étrangères) qui s'est avéré sur la durée inefficace, et incapable de faire prendre à la société les arbitrages en termes de langues et de zones de diffusion lorsque celle-ci ne les envisageait pas, ni même de décider lorsque la direction de RFI a finalement fait à l'Etat des propositions en ce sens. C'est pour RFI que les carences du pilotage ont eu les conséquences les plus dommageables : la société va devoir assumer dans des conditions défavorables des choix nécessaires trop longtemps différés ;
- Une relative autonomie de France 24 : conçue hors des deux ministères en charge de l'audiovisuel extérieur et largement contre eux, elle a été rattachée sur le plan budgétaire et administratif aux services du Premier ministre. Entreprise privée financée par l'Etat, elle n'a pas eu de tutelle à proprement parler ; ses choix stratégiques ont été le fait de la direction de l'entreprise, puis avalisés par son administration de rattachement, la direction du développement des médias.
- France Télévisions, dont on pouvait espérer qu'en lui adossant TV5 puis France 24 elle jouerait un rôle croissant d'orientation stratégique de l'audiovisuel extérieur, n'a pas joué ce rôle. Tout en prenant toute sa part au lancement de France 24, elle n'a pas intégré ses participations dans une vision d'ensemble de ce secteur, resté pour elle relativement secondaire.

### **C - Des mesures d'audience insuffisantes aux résultats incertains**

Dans un contexte général de plus en plus concurrentiel, la mesure des résultats de l'audiovisuel extérieur est incertaine. De façon générale les sociétés concernées ne mesurent pas suffisamment leurs résultats : leurs dépenses d'études sont faibles –moins de 1% de leur chiffre d'affaires pour CFI, RFI et TV5- voire insuffisantes) ; les mesures tendent à valoriser l'offre –le nombre de foyers initialisés- ou la notoriété, au détriment des mesures réelles d'audience : tel a été le cas de France 24, conformément à une stratégie où le développement de la notoriété de la chaîne –en France et à l'étranger- a été considéré comme prioritaire au départ par rapport à celui de l'audience.

Dans les pays développés où la mesure directe de l'audience est possible, les chaînes internationales sont souvent à la limite des seuils techniques de mesure (en France, la dizaine de chaînes d'information nationales et internationales disponibles sur le câble et le satellite ne dépassent pas ensemble 2% d'audience). Ailleurs, des enquêtes qualitatives sont nécessaires qui ne donnent qu'une idée approximative de l'audience et ne sont parfois que des enquêtes de notoriété. En revanche, la diffusion sur Internet est mesurable par l'organisme émetteur dans toutes ses dimensions.

Les mesures par CFI de l'impact de sa banque de programmes auprès des chaînes utilisatrices sont incertaines, puisque la reprise par celles-ci de ses programmes lui a longtemps été connue par leurs seules déclarations, un système de filigranage électronique destiné à lui fournir un retour direct se mettant progressivement en place. De façon assez comparable, une grande incertitude entoure les reprises de ses programmes en espagnol par les radios partenaires de RFI en Amérique latine.

Les performances globales dont TV5 fait état se réfèrent à un bassin d'audience potentiel (le nombre de téléspectateurs initialisés) indicateur d'un objectif assigné à TV5 qui est l'extension mondiale de son offre. Les mesures d'audience proprement dites ne sont directement effectuées qu'en Europe. Ailleurs, une cinquantaine de villes, où les résultats ne sont actualisés qu'au rythme de six à huit par an, servent de test, leurs résultats étant extrapolés au reste du monde de façon peu certaine. Au cours des années récentes, les deux indicateurs (audience potentielle évaluée aujourd'hui à 178 millions de foyers et audience « réelle » à 74 millions) ont crû rapidement, mais en partie sous l'effet de facteurs mécaniques et méthodologiques. Là où ces chiffres se prêtent à une véritable analyse, c'est-à-dire en Europe, le premier croît plus vite que le second : cela tendrait à montrer que le développement tous azimuts de son offre doit désormais faire place à une politique plus ciblée d'identification de ses publics et de consolidation de son audience effective de la part de TV5.

Le nombre d'auditeurs réguliers de RFI dans le monde (écoutant la radio au moins une fois par semaine) était estimé en 2005 à 44 millions, dont 56% sur le continent africain et 24% au Proche et Moyen-Orient. En termes de part de marché, RFI attire jusqu'à 35% de l'audience veille (auditeurs ayant écouté la radio la veille du sondage soit une audience quasi-quotidienne) dans les capitales d'Afrique francophone, mais ne dépasse 2,5% dans aucune des autres capitales mondiales objets de sondages réguliers.

Enfin, les mesures d'audience sur Internet montrent un nombre de visites en forte croissance pour RFI et TV5, qui atteignent, avec respectivement 2 et 3 millions de visiteurs mensuels chacun, des niveaux comparables à ceux de sites de médias de premier rang comme celui des *Echos* ou de *l'Express*. Ceux de France 24 s'établissent à un niveau inférieur (1,5 million de visiteurs mensuels).

Au total, même si les mesures d'audience sont difficiles à réaliser à l'international là où n'existent pas d'instituts de mesure automatisée de type « Médiamétrie », davantage d'efforts et des méthodes homogènes entre les différents intervenants de l'audiovisuel extérieur sont nécessaires.

## **V - Des choix difficiles à opérer ; une cohérence à définir**

### **A - Des choix financiers et géographiques difficiles**

Un premier arbitrage est celui des moyens à consacrer à la politique audiovisuelle extérieure au regard d'autres vecteurs de la langue et de l'influence françaises tels que l'enseignement du français à l'étranger ou l'action culturelle extérieure. En fonction des hypothèses de développement de France 24, une hypothèse de 350 M€ pour l'audiovisuel extérieur n'est pas improbable. L'ordre de grandeur serait comparable au coût pour l'Etat de l'ensemble du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger (140 établissements, 240 000 élèves).

La considération des priorités respectives à accorder aux différents outils du rayonnement culturel et linguistique de la France à l'étranger sera cependant rendu plus complexe dès lors que les crédits de l'audiovisuel extérieur ne sont plus rattachés au ministère des affaires étrangères.

Sur le plan géographique, aussi, des arbitrages devront être rendus. En effet, deux zones prioritaires pour l'avenir de la francophonie, le Maghreb et l'Afrique subsaharienne, ne l'ont pas été au même degré pour l'audiovisuel extérieur :

- au Maghreb, ce sont les débordements (et le piratage) des chaînes de télévision nationales qui assurent pour l'essentiel la présence télévisuelle française, de façon d'ailleurs précaire; RFI y est peu présente, l'instrument radiophonique essentiel de la politique audiovisuelle française étant Medi 1 qui émet depuis Tanger à destination du Maroc et de l'Algérie.

- si l'Afrique subsaharienne représente bien pour RFI la priorité en termes de moyens de diffusion et rédactionnels, TV5 Afrique ne représente que 10% des coûts de TV5, autant que chacun des signaux Asie et Amérique latine, et le tiers des coûts des deux signaux européens de la chaîne ; son offre a été peu enrichie en programmes destinés à l'Afrique.

Au-delà des priorités par zone, l'audiovisuel extérieur n'a pas de définition commune de ses publics cibles et reste une politique de l'offre. Le passage à une politique plus différenciée, renonçant à une présence universelle de chacun des médias paraît inévitable dans le contexte budgétaire actuel.

## **B - Une cohérence à définir**

Un deuxième problème est celui de la cohérence du dispositif de l'audiovisuel extérieur, qui repose sur quatre opérateurs principaux : une entreprise multilatérale (TV5), une filiale majoritaire de France Télévisions (CFI), une société nationale de programme (RFI), et une filiale à parité de TF1 et France Télévisions (France 24), chacune dotée de sources de financement, de procédures budgétaires et de modes d'exercice de la tutelle de l'Etat distincts.

Par ailleurs, chacun des quatre acteurs de l'audiovisuel extérieur présente des forces et des faiblesses spécifiques :

- RFI a une présence forte et reconnue en Afrique subsaharienne, plus inégale ailleurs ; ses langues, ses priorités géographiques de diffusion sont largement à redessiner ;
- TV5 est devenue une chaîne généraliste mondiale, dont le réseau est le principal atout, mais la qualité des programmes insuffisante ; elle a été entraînée, depuis le début des années 2000 vers un format hybride, info/généraliste, qu'elle a clarifié dans le sens d'un retour à sa vocation généraliste, mais sans réduction de ses moyens d'information ;
- CFI est un modèle *sui generis* de banque de programmes gratuite, auquel s'ajoute une vocation récente de coopération, dont on ne sait pas si elle prendra le relai d'une activité de banque vouée au déclin dès lors que de plus en plus de pays accèdent à une offre de programmes payante ;



- France 24 est une chaîne d'information moderne, qui a établi sa présence sur les réseaux, mais qui n'est pas un CNN ou un Al Jazeera à la française ; c'est un modèle relativement économe, qui repose principalement sur la fourniture externe d'images et le recours à un réseau de correspondants non-permanents ; elle ne prétend pas avoir la capacité de production d'information de ses concurrentes.

La création de la holding de l'audiovisuel extérieur de la France (AEF) regroupant l'ensemble des participations publiques dans ces sociétés (à l'exception de CFI dont la vocation de coopération sera affirmée ce qui a conduit au choix de le sortir du périmètre de l'audiovisuel extérieur) vise à mieux coordonner cet ensemble disparate et à y réaliser des synergies importantes. Or, ce diagnostic est ancien, et il n'est pas inutile de rappeler que le rapprochement de CFI et TV5, la montée de France Télévisions dans le capital de CFI et la création même de France 24 ont été en leur temps accompagnés de l'annonce de synergies et d'une cohérence renforcée du dispositif qui ne se sont pas réalisées.

Cependant, la mise en place d'AEF s'effectue dans conditions nouvelles qui devraient donner à la holding les moyens d'une coordination plus efficace des différentes composantes de l'audiovisuel extérieur : les financements de l'Etat destinés aux sociétés transiteront par la holding ; son président a vocation à assumer également la présidence des trois principaux opérateurs ; la holding est devenue l'actionnaire principal de TV5, et l'unique de RFI et France 24. La Cour avait exprimé en juillet 2008 son souci que l'opération de rachat des parts de France 24 reflète le fait que le financement de la société était entièrement assumé par l'Etat : elle note avec satisfaction que cette opération s'est déroulée à un niveau qui tenait compte de la réalité économique d'un montage où les risques de l'exploitation pesaient en fait sur l'Etat et non sur les actionnaires.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Dans la perspective de la mise en œuvre de la holding de l'audiovisuel extérieur, la Cour formule les recommandations suivantes, qui lui paraissent conditionner le succès de la réforme annoncée :*

4. *A court terme, la clarification des missions et des priorités de chacune des entreprises, accompagnée d'une réorientation correspondante de leurs moyens, lui semble urgente. Parallèlement, il est souhaitable d'opérer la mutualisation des domaines tels que les études d'audience, la vente d'espaces publicitaires ou la commercialisation, dont la mise en commun rapide est relativement aisée.*

5. ***L'exercice sur la holding du pilotage stratégique par l'Etat doit être unifié et clarifié*** : des objectifs stratégiques clairs et compatibles entre eux doivent être assignés aux entreprises, assortis d'une responsabilisation accrue de leurs dirigeants dans un cadre qui leur donne une visibilité pluriannuelle sur leurs objectifs et leurs moyens, tout en maîtrisant la dépense publique. Le rassemblement dans un seul programme budgétaire de l'ensemble des subventions de l'Etat à l'audiovisuel extérieur, déjà réclamé par la Cour et effectif dans le PLF 2009, va dans le sens d'une plus grande lisibilité de la politique et des financements de l'Etat. Cependant, dans le contexte du désengagement du ministère des affaires étrangères, la question est posée de l'instance ministérielle qui sera responsable des orientations stratégiques, géographiques et linguistiques de la politique audiovisuelle extérieure.
6. ***La maîtrise des coûts et de l'équilibre financier des sociétés doit être au centre de la réforme. Sur ce plan, la Cour souhaite formuler trois préconisations*** :
- *D'une part, la formalisation des objectifs de ressources propres des sociétés de l'audiovisuel extérieur : pour France 24 d'abord, pour laquelle l'absence d'un tel objectif de son plan de financement initial est injustifié alors même que la chaîne a réalisé au cours du premier exercice significatif, 2007, un produit non négligeable de 4,3 M€, dont sa direction anticipe la croissance<sup>285</sup> ; pour TV5 ensuite, dont les ressources propres sont passées de 8,9 M€ en 2002 à 10,5 M€ en 2007<sup>286</sup>. L'inscription de premiers indicateurs de ressources propres au PLF 2009 est un premier pas dans cette direction.*
  - *La réalisation de synergies progressives, réalistes, mais financièrement substantielles doit être un objectif majeur de la holding nouvellement mise en place. Elle implique, une fois les missions des entreprises clarifiées et les mutualisations les plus évidentes réalisées, de porter l'effort sur des centres de coût*

---

285) Dans le cadre de l'audition devant la Cour, en Juin 2007, elle a évoqué un financement sur ressources propres qui pourrait s'élever à terme jusqu'à 40% de ses ressources, les actionnaires et les tutelles évoquant quant à elles des hypothèses de 20-30%.

286) Mais elles ont accusé une forte baisse dans les premiers mois de 2008, dans le contexte de l'annonce d'une suppression possible de la publicité sur France Télévisions, les espaces publicitaires de TV5 étant pour l'essentiel commercialisés avec ceux des autres chaînes du groupe par leur régie commune).

*importants et communs aux chaînes, dont le principal est l'information.*

- S'il n'est pas anormal d'anticiper les coûts, notamment de restructuration, et d'achèvement de la montée en puissance de France 24, **il est impératif de les inscrire dans un cycle pluriannuel** dans lequel, à ces surcoûts qui peuvent être considérés comme un investissement de départ, succèdera une phase de « retour » budgétaire, sous forme de synergies d'une part, d'une croissance des ressources propres de l'autre. Il est indispensable que ce cycle soit formalisé dans un contrat pluriannuel avec la holding de l'audiovisuel extérieur qui engage également les directions de chacune des sociétés concernées.*

- 7. **Il est nécessaire de faire des choix dans les zones géographiques, les publics et les médias** qui les desservent. Ces choix, ainsi que l'arbitrage qui doit les accompagner entre l'affectation prioritaire de moyens à l'audiovisuel extérieur ou aux autres vecteurs à l'international de notre langue, de notre culture et de nos idées, sont à faire au niveau politique. La France a hérité dans le domaine de l'audiovisuel extérieur d'un ensemble disparate, constitué en strates successives, où chaque société a été successivement l'objet d'attentions prioritaires : d'abord RFI, pilier le plus ancien de cette politique, CFI qui a aspiré à devenir une chaîne mondiale de télévision au début des années 1990, TV5, chaîne francophone mondiale devenue à la fin des années 1990 la pièce essentielle du dispositif audiovisuel extérieur, France 24, priorité la plus récente, enfin. Ce dispositif doit être resserré, les acteurs spécialisés dans des rôles mieux définis, la politique de l'offre remplacée par une politique plus ciblée et plus attentive à la demande, les résultats mieux évalués. Cela implique d'abord de stabiliser un secteur sur lequel planent depuis longtemps trop d'incertitudes, de remobiliser les sociétés dont certaines sont démoralisées, d'assigner à chacun des objectifs clarifiés : la mise en place de la holding de l'audiovisuel extérieur n'est pas une fin en soi ; elle est un moyen d'atteindre ces objectifs dont il faut espérer qu'ils seront assumés de façon énergique et dans la durée par les pouvoirs publics.*
-

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

*Je partage les grandes lignes des analyses de la Cour concernant France 24, Radio France International et TV5 Monde, et notamment l'idée qu'il est nécessaire de clarifier les missions et les priorités de l'ensemble de l'audiovisuel extérieur et de chacune des sociétés qui le compose, tout en développant les synergies entre celles-ci.*

*A cet égard, je tiens à préciser qu'un projet de contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel liant la société Audiovisuel Extérieur de la France à l'Etat devrait être négocié dans les prochains mois, et qu'il sera notamment l'occasion :*

- d'inscrire le développement des sociétés de l'audiovisuel extérieur dans une trajectoire financière pluriannuelle, qui comprendra entre autres des objectifs en termes de ressources propres et de synergies,*
- de définir avec les dirigeants de ces sociétés les perspectives et les priorités de développement de l'ensemble et de chacune des sociétés,*
- d'établir les synergies qui pourront être réalisées afin d'améliorer la cohérence de l'ensemble mais aussi l'efficacité de chacun des opérateurs,*
- d'élaborer un certain nombre d'indicateurs permettant le suivi de l'atteinte de ses objectifs. Ces indicateurs seront assortis, lorsque ce sera pertinent, de cibles chiffrées.*

\*\*\*

#### *Précisions concernant les crédits de l'audiovisuel extérieur*

*La fin du premier paragraphe de la **page 10** de l'insertion citée ci-après appelle un certain nombre de précisions : « Ce sont donc 300 M€ qui auront été nécessaires au financement des entreprises concernées en 2008. Le PLF 2009 prévoit, à périmètre constant, de porter ces crédits à 315 M€ (+5%), alors même que, comme au PLF 2008, la subvention de l'Etat à France 24 reste artificiellement inscrite pour 70 M€ et ne tient compte ni de la clause d'indexation, ni des 18,5 M€ dus en exécution de l'avenant 2006. ».*

*En effet :*

- tout d'abord, dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur, les crédits visant à financer les sociétés de l'audiovisuel extérieur de la France, à savoir France 24, RFI et TV5 Monde et la société holding récemment créée Audiovisuel Extérieur de la France, ne font plus l'objet d'une répartition par sociétés. Ainsi, une dotation globale est inscrite au PLF 2009. Celle-ci sera versée à la holding Audiovisuel Extérieur de la France, qui la répartira entre les différentes entreprises concernées. En particulier,*

la subvention de France 24 pour 2009 n'est donc pas inscrite en tant que telle au PLF 2009. Par ailleurs, le montant de subvention prévu pour 2009 par la convention de subvention liant l'Etat et la société, à savoir 91,7 M€, devrait être respecté ;

- par ailleurs, si l'on souhaite raisonner à périmètre constant, il convient de comparer les 315 M€ mentionnés pour le PLF 2009 à un montant de 312 M€ pour 2008, qui comprend :

- les crédits votés pour le programme 115 (financement de TV5 Monde, RFI, CFI et Média1) en 2008, soit 157,3 M€ ;

- les produits issus de la redevance alloués au programme 844 (financement de RFI) en 2008, soit 58,7 M€ TTC ;

- la subvention versée par France Télévisions à TV5 Monde en 2008, qui a été en 2009 intégrée au montant de redevance inscrit au programme 844, soit 4,2 M€ ;

- les crédits votés pour le programme 116 (financement de France 24) en 2008, soit 70 M€ ;

- l'abondement nécessaire au respect de la convention de subvention de France 24, soit 18,5 M€.

- la subvention versée en cours d'année 2008 à la société Audiovisuel Extérieur de la France, soit 3,7 M€.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCE TÉLÉVISIONS**

La Cour a eu l'occasion lors de ses précédents rapports de souligner la difficile construction, à partir d'une architecture complexe, de l'audiovisuel extérieur français.

Comme le rappelle la Cour à propos de France 24, le projet de création d'une chaîne internationale a été marqué « par de fortes **réserves** de la part des administrations en charge de l'audiovisuel extérieur », complétant aussitôt ce constat par un autre, celui des « années d'**incertitude** et de débat » qui ont rythmé et précédé la réforme de l'audiovisuel extérieur.

Des « **réserves** » et des « **incertitudes** » qui ont pesé sur l'effort de rationalisation et qui n'ont effectivement pas permis à France Télévisions (FTV) « d'orienter » une stratégie considérée comme peu lisible de l'avis même de la Cour et du Parlement.

A cet égard, et qui plus est s'agissant de stratégie, on peut s'étonner que dans le même document et tout à la fois, la Cour d'une part fasse grief à France Télévisions de n'avoir pas su jouer le « rôle croissant d'orientation

stratégique de l'audiovisuel extérieur » qu'on attendait de lui (IV/B/§.4), pour mieux réclamer, d'autre part, dans ses conclusions et recommandations « que des objectifs stratégiques clairs et compatibles entre eux soient assignés aux entreprises... » dans le cadre de « L'exercice sur la holding du pilotage stratégique de l'Etat ».

De ce fait le pilotage stratégique de l'audiovisuel extérieur sur la période couverte par la Cour (et qui intègre encore CFI) doit être examiné à l'aune du poids respectif de l'Etat d'une part et de celui des actionnaires d'autre part. Deux poids et deux mesures d'influence sur les stratégies évidemment incomparables.

- **S'agissant de CFI**

Dans son rapport pour les exercices 2000 à 2006 (N° 51584), la Cour observe « qu'au total il n'est pas contestable que France Télévisions joue son rôle d'actionnaire au sein de CFI ».

C'est moins, notons-le en raison de son poids capitalistique (actionnaire à hauteur de 75%) que grâce à sa position directement opérationnelle que FTV a pu contribuer efficacement au développement des activités de CFI.

Une seule tutelle, celle du Ministère des Affaires étrangères, donnant une orientation stratégique assez rapidement clarifiée, avec l'infléchissement progressif en faveur des actions de coopération dès 2002 (2003 année de l'entrée de FTV au capital de CFI), ont effectivement permis à FTV de « jouer son rôle d'actionnaire ».

L'abandon de la Présidence commune de TV5 Monde et de CFI, et le nouveau rattachement budgétaire 2009 au titre des actions de développement, prolongent le processus de clarification.

- **S'agissant de TV5 Monde**

Il est patent que la marge de manœuvre de FTV était d'emblée restreinte pour au moins trois raisons :

C'est par une charte « intergouvernementale » signée en 2004 que les missions principales et le cadre organisationnel de TV5 ont été arrêtés dans un document intitulé « la charte de TV5 » et signé notamment par des Ministres belge, canadien, québécois et français ainsi que par un Conseiller fédéral suisse. De ce fait l'espace laissé à FTV quant aux orientations stratégiques de TV5 était particulièrement réduit ;

Le cahier des charges et des moyens détermine quant à lui très exactement le volet d'action de FTV et en fixe les limites ;

Le nombre de tutelles (de jure ou de facto).

*Pour cet ensemble de raisons, FTV, si telle avait été sa volonté, n'aurait de toute façon pas disposé de la légitimité suffisante et dès lors de l'autorité nécessaire pour impulser une orientation stratégique de grande amplitude à TV5. Les difficiles négociations menées avec les partenaires de TV5 Monde dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur ont assez montré que le niveau d'engagement nécessaire se situait à hauteur de l'Etat. Cette donnée se trouve pour ainsi dire transcrite dans le nouvel équilibre capitalistique de TV5 Monde dans lequel la participation de FTV a été ramenée à 12,58%.*

*Pour autant, dans ce qu'il conviendrait de qualifier d'orientation stratégique de deuxième rang (celle de l'Etat primant sur celle de l'entreprise), FTV s'est toujours beaucoup impliqué, comme en témoigne sa participation à l'écriture des plans stratégiques 2006-2009 & 2009-2012 (dans le cadre d'une prise de relais anticipé).*

*Enfin FTV donne à TV5 Monde l'ensemble de ses programmes libres de droits, soit en 2007, 23.000 heures de programmes ce qui correspond à environs 32% du volume total.*

• **S'agissant de France 24**

*FTV a joué un rôle aussi actif que possible dans la limite des marges d'action dont il disposait. C'est ainsi que FTV a présenté à l'origine, conjointement avec RFI un projet de création d'une chaîne française d'information international. Toutefois c'est un projet associant à parité le secteur public et le secteur privé qui a finalement été retenu.*

*Les objectifs très différents voir opposés (par exemple sur l'ADSL) des deux actionnaires ont pesé sur le développement stratégique de France 24.*

*Pour autant FTV a été un actionnaire engagé, comme en témoigne l'engagement fort pour assurer le succès du lancement de cette chaîne ou encore les quatre conventions de collaboration conclues avec France 24 par France 2, France 3, RFO et l'AITV.*

➤ **En conclusion de ces commentaires :**

*L'audiovisuel extérieur n'est, de fait pas un secteur prioritaire pour FTV, conformément en cela à son cahier des charges et des moyens qui définit très clairement les priorités du groupe ; dès lors le « secteur » s'il ne ressort pas des principales missions de service public du Groupe ni des priorités encore affichées dans le cadre de la réforme actuelle de FTV, n'est pour autant pas « relativement secondaire » pour FTV car il fait l'objet d'une attention et d'un effort soutenu ainsi que le relève par ailleurs la Cour lorsqu'elle se penche sur le détail des actions menées par le groupe dans ce domaine.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TV5 MONDE**

*Lors du contrôle auquel la Cour a procédé entre septembre 2007 et début 2008 TV5 Monde n'avait que peu de visibilité sur son avenir dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur français et des négociations multilatérales en cours entre gouvernements partenaires.*

*Sous l'impulsion du Président de la République, la mise en place de la nouvelle entité de l'Audiovisuel Extérieur de la France a été décidée en février 2008. Alain de Pouzilhac et Christine Ockrent en ont été nommés respectivement Président Directeur Général et Directrice Générale déléguée en avril 2008.*

*L'audiovisuel extérieur de la France (AEF) est en train de se constituer en un groupe formé d'une holding et de filiales. AEF vient ainsi de devenir l'actionnaire de référence de TV5 Monde suite à une recomposition de capital. Cette recomposition prend en compte le maintien du niveau de participation actuel des partenaires francophones (33,33 %) et une participation de la holding AEF limitée à 49 %, conformément à l'accord entre les gouvernements bailleurs de fonds de TV5 Monde (12,58% pour FTV/ 3,29% pour ARTE / 1,74% pour l'INA).*

*L'accord entre les gouvernements bailleurs de fonds de TV5 Monde est formalisé dans une entente signée par les ministres des gouvernements partenaires. Pour la France, c'est le Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie, M. Alain Joyandet qui en a été signataire le 9 octobre dernier.*

*Les principales dispositions du projet d'entente sont les suivantes :*

- Préserver le caractère multilatéral de TV5 Monde ;*
- Faire évoluer la gouvernance de l'entreprise, afin de préciser la place de TV5 Monde vis-à-vis d'AEF. À cet effet, la fonction du Président du Conseil d'Administration est confiée au Président Directeur Général de la holding AEF tandis que celle de Directeur Général est confiée à un Français (en l'occurrence une Française : Mme Marie-Christine Saragosse) sans fonction à la holding. Les nominations de M. de Pouzilhac, de Mme Saragosse ainsi que de Mme Ockrent (en tant qu'administrateur) ont eu lieu le 29 avril 2008.*
- Étudier les modalités d'un rééquilibrage des financements de TV5 Monde par les partenaires non français. Parallèlement, l'évolution de la programmation de la chaîne doit évoluer afin d'assurer une meilleure exposition des émissions de l'ensemble de la Francophonie y compris des pays du Sud.*



- Réalisation d'études conjointes de TV5 Monde et d'AEF pour la réalisation de synergies avec France 24 et RFI sous réserve de l'approbation des conseils d'administration des deux sociétés.

La réunion des Hauts Fonctionnaires qui a eu lieu à Vancouver les 26 et 27 novembre 2008 entre les représentants des gouvernements partenaires de TV5 Monde a permis d'approuver à l'unanimité les nouvelles orientations stratégiques de la chaîne qui réaffirment son statut unique de chaîne mondiale généraliste francophone et qui visent à la faire évoluer vers un média global parallèlement au renforcement de son réseau de distribution historique afin de consolider son audience mondiale.

Cette rencontre s'est déroulée dans un climat particulièrement constructif et a donné lieu à des engagements financiers très significatifs tant pour le rééquilibrage entre les contributions respectives de la France et des autres gouvernements partenaires francophones que pour dégager les moyens nécessaires à la chaîne pour lancer ses nouveaux développements.

Cet effort financier sans précédent des partenaires non français de TV5 Monde témoigne de la confiance retrouvée et de la volonté de soutenir la chaîne dans le nouvel élan qui a été impulsé ces derniers mois.

La prochaine conférence des Ministres responsables de TV5 aura lieu en 2009 au Canada. Elle sera l'occasion d'inscrire le plan stratégique dans un cadre financier pluriannuel et de ratifier la charte de TV5 qui prend en compte l'entente intergouvernementale.

**L'ensemble de ces évènements de la vie de l'entreprise, qui ont permis de remobiliser les salariés de l'entreprise et leurs instances représentatives, le Conseil d'administration, les actionnaires et les gouvernements bailleurs de fonds sont suffisamment notables, bien que postérieurs au contrôle auquel la Cour a procédé, pour devoir être mentionnés.**

S'il n'appartient pas à TV5 Monde de se prononcer sur les conclusions et recommandations de la Cour, il peut être utile d'apporter des précisions sur certains points ou des indications sur l'évolution de certains sujets depuis le contrôle effectué.

#### Politique audiovisuelle extérieure de la France

La Cour indique que faire de TV5 Monde le « navire amiral » de l'audiovisuel extérieur était contradictoire avec sa nature multilatérale qui « limite le contrôle que la France peut exercer sur la chaîne comme son identification à notre pays ».

A ce stade, il ne s'agit pas tant de faire de TV5 Monde le « navire amiral » de l'audiovisuel extérieur de la France que de constater, de manière pragmatique, que son réseau de distribution mondial (180 millions de foyers 24H/24) se situe dans le peloton de tête des trois plus grands réseaux avec

*MTV et CNN et que ses chiffres d'audience cumulée (revus drastiquement à la baisse après audit de la nouvelle équipe dirigeante afin d'être indiscutables, cf. infra), soit 54 millions de téléspectateurs en audience cumulée hebdomadaire (les plus fortes de l'audiovisuel extérieur de la France), en font un outil décisif du rayonnement de la France. Dans de larges zones du monde (Amérique Latine, Asie, Etats-Unis d'Amérique), si TV5 Monde n'était pas en mesure de diffuser des programmes et de l'information en français, l'influence de la France en serait radicalement réduite faute d'alternative à ce jour.*

*En second lieu, le « contrôle » exercé par les tutelles et le contrôle général économique et financier sur TV5 Monde n'est pas moindre que celui exercé sur les autres opérateurs audiovisuels extérieurs et permet donc parfaitement la prise en compte des intérêts de la France.*

*Enfin, en s'appuyant sur l'ensemble des pays francophones, la France accroît son influence, car elle apparaît, non pas comme un pays isolé, mais comme une puissance fédératrice qui rassemble d'autres pays qui se reconnaissent dans le même espace culturel.*

*Pour autant, dans beaucoup de pays, TV5 Monde est appréciée parce qu'elle illustre l'art de vivre à la française, la « french touch ». Le développement de TV5 aux Etats-Unis, qui n'a vraiment commencé qu'à compter de 2001, lorsque Paris en a repris les rennes, témoigne de ce désir de France que TV5 vient satisfaire tout en valorisant la diversité culturelle.*

*La prépondérance de programmes français dans les grilles de TV5 Monde, surtout aux heures de grande écoute, témoigne également de la dimension française de la chaîne dans un cadre d'ouverture aux cultures des autres pays signe distinctif depuis toujours de la politique d'influence de la France dans le domaine culturel (Alliance françaises, Lycées français...).*

*La nature multilatérale de TV5 Monde comporte, par ailleurs, des avantages (en dehors des financements importants des partenaires non français) qui sont trop souvent sous-estimés. Ainsi, dans les zones ou les pays où l'influence française peut être déclinante de manière durable ou conjoncturelle pour diverses raisons, les valeurs françaises et francophones véhiculées par la chaîne sont mieux acceptées en raison justement de son caractère multilatéral. Cela permet à la France d'être présente dans des pays et auprès de publics auxquels elle n'aurait pas ou peu accès sans cela (Chine, Turquie, Brésil par exemple).*

*Cela est particulièrement significatif en matière d'information. Le principal atout de l'information de TV5 Monde est son objectivité et donc sa crédibilité en raison de sa signature multilatérale : les « regards croisés ». Or ce sont bien le journal de France 2 (toujours dans les meilleures audiences de la chaîne) et les sujets de France 2, France 3 et RFO-AITV repris dans les journaux de TV5 Monde qui sont les plus présents et les mieux exposés sur les antennes de TV5 Monde.*

*Et lorsque, lors de la production d'opérations spéciales par sa rédaction, comme ce fut le cas sur les élections américaines, le signal de TV5 Monde est repris en direct et en intégralité par la télévision publique belge (RTBF), par RFO Antilles, par les télévisions publiques ivoirienne et sénégalaise ou encore une télévision privée béninoise, ce très fort témoignage de confiance n'est possible que parce que la chaîne n'est pas perçue comme la chaîne d'un seul pays mais comme un « opérateur de la francophonie » grâce à son caractère multilatéral.*

*Ainsi, TV5 Monde, loin d'être concurrent de France 24 et a fortiori de RFI, constitue au sein de l'audiovisuel extérieur de la France, un outil parfaitement complémentaire :*

- Chaîne généraliste offrant des magazines, des documentaires, de la fiction, du cinéma, des jeux et du divertissement en sus des sessions d'information inhérentes à toute chaîne généraliste ;*
- Chaîne francophone faisant de la langue française un signe distinctif dans un paysage audiovisuel mondial qui n'en comporte guère, tout en sous-titrant largement ses programmes dans huit langues étrangères et en français afin de toucher le public francophile imparfaitement francophone qui constitue une forte proportion de son audience (80% au Brésil par exemple) ;*
- Chaîne multilatérale présentant une offre plurielle dans ses sources en particulier pour l'information et démultipliant l'influence de la France par le soutien des pays francophones partenaires. L'effort budgétaire de la France dans le budget de TV5 Monde est du même coup plus faible que dans les autres sociétés de l'audiovisuel extérieur (70,6 millions d'euros) grâce à l'apport en programmes et en financements des autres gouvernements qui viennent de consentir un effort de rééquilibrage de leurs contributions sans précédent.*

#### *Priorités stratégiques imparfaitement suivies par TV5 Monde*

##### *1/Orientations géographiques*

*La Cour indique qu'il y avait selon elle une contradiction entre une politique de présence mondiale et l'identification de trois orientations géographiques (l'Afrique, le monde Arabe et l'Europe francophone) que TV5 Monde aurait « peu traduites en priorités effectives ».*

*Les priorités géographiques opérées par TV5 Monde ne sont pas toujours lisibles dans les budgets.*

*En premier lieu, il convient de rappeler que le plan stratégique comportant ces orientations géographiques n'avait pas été financé par les gouvernements bailleurs de fonds. Or, la lecture de ce plan permet de se rendre compte que ces orientations stratégiques reposaient sur de nouveaux*

développements et n'impliquaient pas, en l'absence de financement, de régresser sur une zone pour en favoriser une autre.

Ainsi, par exemple, le dédoublement du signal africain permettant de dissocier les signaux sur le plan linguistique et sur celui de la programmation, n'avait pas pu être mis en œuvre en raison de son coût important. Il le sera sur le plan linguistique en 2009 grâce à la rationalisation du dispositif satellitaire en Afrique qui permet deux routes satellitaires distinctes, dont une avec du sous-titrage anglophone incrusté, et sur le plan des programmes en 2010 grâce au financement d'un deuxième départ africain, doté d'une programmation propre, dans le cadre du nouveau plan stratégique.

En second lieu, la Cour part du postulat, a priori logique, qu'une orientation stratégique implique une augmentation des budgets alloués. Mais les règles du marché mondial sont parfois en contradiction avec ce postulat logique. Or, les coûts associés à chaque signal par la Cour ne tiennent pas compte de la grande différence des coûts d'exploitation dans chacune des zones et au sein de ces zones dans chacun des pays en raison des différences de marché.

Ainsi, par exemple, l'achat de programmes africains ne se traduit pas par un surcoût mais par une économie compte tenu de la moindre valeur marchande de ces programmes par rapport à des programmes français. Cette économie ne traduit pas bien au contraire, un retrait stratégique.

De même, les coûts d'achats de droits de diffusion de programmes français varient très sensiblement selon les zones, en fonction des lois de l'offre et de la demande. Il est beaucoup moins onéreux d'acquiescer des programmes pour l'Afrique ou le Moyen-Orient où les débouchés commerciaux sont moindres que pour l'Europe.

De la même façon le très grand nombre d'émissions produites en France et en Afrique par TV5 Monde spécifiquement pour l'Afrique (JT africain, Continent noir, Afrique presse, Et si vous me disiez toute la vérité, Stade Africa, Afrogoals...) prouve la priorité accordée à la promotion du Sud sur nos antennes, même si elles sont contenues dans une enveloppe budgétaire très raisonnable.

La politique de sous-titrage, à volume identique est également moins coûteuse sur le Moyen-Orient, compte tenu des tarifs pratiqués par les prestataires dans le monde Arabe, qu'elle ne l'est pour les pays Européens à plus fort niveau de vie. De plus la moindre diversité des langues (Arabe pour l'Orient et le Maghreb) ou la pratique généralisée du Français (Maghreb-Afrique occidentale) permet une pénétration plus forte sans coûts prohibitifs pour casser la barrière linguistique.

En matière de dépenses de communication et de marketing, la présence historique de TV5 Monde sur ces zones lui confère une notoriété

*spontanée qui nécessite beaucoup moins de moyens que dans d'autres régions. Ainsi, en Afrique francophone TV5 Monde a une notoriété maximale et de très fortes audiences*<sup>287</sup>.

*Les modes de distribution de la chaîne sont moins complexes en Afrique et dans le Monde Arabe qu'en Europe, en Asie, en Amérique Latine ou aux Etats-Unis. Ainsi, seuls deux opérateurs satellite desservent toute l'Afrique et notre signal est repris ensuite par les plus gros opérateurs MMDS qui ne sont qu'au nombre de 19. Il en va de même au Proche et Moyen-Orient. Il n'est donc pas nécessaire d'entretenir un réseau de correspondants marketing sur ces zones qui peuvent être gérées depuis Paris. De même, le coût d'un partenariat massif avec le FESPACO à Ouagadougou est inférieur au coût d'un partenariat limité avec le Festival de Berlin. L'économie qui en résulte ne saurait être assimilée à une absence de priorité marketing sur ces zones.*

*Enfin, il semble important de noter que si l'objectif d'assignation de priorités stratégiques régionalisées (soit adaptées en fonction des contextes locaux) est nécessaire, ces priorités ne sauraient être uniquement régionales (soit potentiellement divergentes en fonction des contextes locaux). Les téléspectateurs de TV5 Monde se reconnaissent en effet dans la chaîne parce qu'elle représente un trait d'union entre les peuples et les continents du fait de son caractère mondial qui doit être absolument préservé et réaffirmé. Il est un élément essentiel de l'identité de TV5 Monde et de son attractivité tant pour les distributeurs que pour les téléspectateurs. Le nouveau plan stratégique de TV5 Monde a donc pour ambition, non seulement de faire évoluer la chaîne vers un media global mais aussi, pour que son action prenne tout son sens, de réaffirmer fortement son caractère de chaîne mondiale de proximité.*

## 2/ Développement de l'information

*La Cour note que la principale contradiction stratégique a été celle du développement de l'information de TV5 Monde alors qu'un projet de chaîne d'information internationale avait vu le jour.*

*TV5 Monde était, avant le lancement effectif de France 24, la seule chaîne de télévision à diffuser de l'information française à l'échelle mondiale. Elle reste celle qui offre à ce jour la meilleure visibilité grâce à sa distribution et à ses audiences.*

---

<sup>287</sup>) Dans la grande majorité des métropoles d'Afrique francophone près de 9 personnes sur 10 connaissent TV5 Monde (plus même en 2008 sur Abidjan, Conakry, Kinshasa et Dakar). Les études conduites entre 2005 et 2008 montrent qu'elle est la chaîne internationale la plus regardée dans huit pays africains sur onze. Par ailleurs, le pourcentage d'habitants qui déclarent regarder TV5 Monde au moins une fois par semaine dépasse 40%, toujours dans huit pays sur onze.

*Cela n'est en rien contradictoire avec le lancement et le développement d'une chaîne française d'information en continu. Les deux chaînes évoluent sur de segments différents et complémentaires et sont, à elles deux, un minimum pour assurer à l'information française la visibilité qui correspond à ses ambitions internationales.*

*En tant que chaîne généraliste, TV5 Monde se doit de diffuser de l'information. Cette information est par nature très différente de celle diffusée sur France 24. En effet, l'information d'une chaîne généraliste s'adresse à une large population. Par ailleurs, les journaux nationaux repris par TV5 Monde sont en grande majorité axés sur des thématiques nationales. France 24 pour sa part n'intègre qu'une part très minoritaire d'information nationale et vise essentiellement les leaders d'opinion.*

*En tant que chaîne mondiale couvrant 24 fuseaux horaires, TV5 Monde se doit de produire cette information 24h sur 24, c'est donc à juste titre que le plan d'action stratégique précédent prévoyait une montée en puissance de la production de l'information dans les priorités qui lui étaient « assignées ». Il convient de noter que le chiffre de 116 ETP cité par la Cour ne correspond pas aux effectifs travaillant sur les journaux télévisés uniquement mais à ceux travaillant sur les magazines de la rédaction soit la quasi totalité des productions propres de la chaîne.*

*Dès lors que cette information est produite, autant l'exposer sur un maximum de signaux, afin d'optimiser son coût. Le problème qui en résulte, comme l'a justement noté la Cour, est de trouver un équilibre entre les nécessités générales de la programmation de chaque signal, en particulier concernant la souplesse des grilles, et cet objectif d'optimisation de l'information produite. Au-delà de l'optimisation économique, la présence de sessions d'information répétées au cours de la journée est un gage de réactivité et de crédibilité pour un grand média international.*

*C'est dans cette optique que la nouvelle équipe de direction a préparé la re-programmation de l'information qui a été au centre de la première phase du travail de modification des grilles fin 2008 afin de :*

*- Diffuser les journaux des télévisions partenaires sur tous les signaux au plus près de leur diffusion nationale ou, en cas de diffusion très décalée, avec un système d'alerte (habillage et/ou proximité d'un JT ou flash TV5 Monde) ;*

- Diffuser les journaux de la rédaction sur tous les signaux chaque fois que possible ;*
- Diffuser les JT à heures fixes ;*
- Diffuser les JT de TV5 Monde en direct et au plus avec une heure de décalage sauf cas particulier ;*

- *Faciliter la programmation d'événements spéciaux :*
  - *Prise d'antenne exceptionnelle en cas d'actualité brûlante ;*
  - *Programmation d'événements spéciaux.*

*Les nouvelles grilles prévues pour janvier 2009 élargissent les plages d'information le matin, quel que soit le signal, de façon à permettre de donner davantage de possibilités aux voyageurs de prendre connaissance des nouvelles « fraîches ».*

*L'information produite par TV5 Monde est particulièrement peu onéreuse. Elle est en effet constituée de sujets provenant des télévisions partenaires et en particulier françaises (France 2, France 3 et RFO-AITV) à qui elle offre une deuxième vie, un public plus large et donc une rentabilité supérieure.*

*De plus, le passage au multimédia de la rédaction de TV5 Monde, qui est un des axes majeurs du plan stratégique, vise également à en démultiplier la rentabilité, en permettant au public de prendre connaissance des informations et magazines de la chaîne sur tout support, où il veut et quand il veut.*

*Ce nouveau plan stratégique, soutenu par le Président du Conseil d'administration, a été voté à l'unanimité par le Conseil de TV5 Monde avant d'être approuvé par les Hauts Fonctionnaires à Vancouver.*

#### *Des mesures d'audience insuffisantes aux résultats incertains*

*La nouvelle équipe nommée à la tête de TV5 Monde le 29 avril 2008, informée des travaux menés par la Cour, a procédé à une remise à plat des chiffres d'audience de la chaîne.*

*Ce réajustement se fonde sur des changements méthodologiques importants dans les outils de mesure. L'impact porte principalement sur le Maghreb où jusqu'à présent les instituts d'études fournissaient des indicateurs de fréquentation de la chaîne (habitude d'écoute) alors que sont désormais disponibles des mesures « d'audience veille » ou « 7 derniers jours », plus précises par définition mais moins « généreuses » en termes de résultat.*

*Ainsi, les chiffres d'audience cumulée quotidienne et hebdomadaire pour 2007 ont été réajustés à la baisse respectivement de -24,5% et de -18,6% par rapport aux chiffres précédemment annoncés.*

*Par ailleurs, à outils de mesure constants, le bilan des audiences 2007/2008 fait apparaître une baisse de l'audience cumulée hebdomadaire de TV5 Monde d'un peu plus de 6 millions de téléspectateurs.*

*Cette baisse de 10,6 % est principalement due :*

- *À la mise à jour de chiffres d'audience dont les dernières études dataient de plus de quatre ans, voire 7 ans pour certain pays<sup>288</sup>,*
- *Aux pertes de distribution et de pénétration qui impactent directement l'audience de la chaîne, même si le solde de distribution reste positif du fait de l'implantation de la chaîne sur de nouveaux modes de distribution numérique (adsl, IPTV, téléphonie mobile), mais ces nouveaux modes de distribution ne sont pas pris en compte pour le moment par les instituts d'études dans le cadre de leurs échantillons.*

*En termes de distribution, si la chaîne est encore parvenue à maintenir sa distribution 24 heures sur 24 dans près de 180 millions de foyers, elle a cependant enregistré des baisses significatives sur certains territoires (perte de 5 millions de foyers en 2007, partiellement compensée par des gains sur d'autres zones). Et ce mouvement se poursuit, notamment en Europe, avec la bascule progressive des réseaux câblés de l'analogique vers le numérique (Pays-Bas, Danemark, Pologne, Allemagne, Turquie..)*

*Ce phénomène, conjugué à la multiplication des chaînes locales et internationales et à la fragmentation des audiences liée au multimédia, exerce une pression à la baisse sur les audiences de toutes les chaînes.*

*TV5 Monde, chaîne historique fortement implantée dans les réseaux analogiques, subit de plein fouet les effets de cette mutation du paysage audiovisuel mondial, mais résiste souvent mieux que d'autres chaînes, comme Euronews ou BBC World.*

*En tout état de cause, TV5 Monde réalise une audience réelle significative, supérieure à celle de la plupart des chaînes nationales francophones et de toute autre chaîne internationale francophone : **18 millions de téléspectateurs/jours en audience cumulée et 54 millions/semaine, selon les données d'audience vérifiées et actualisées par la nouvelle équipe de direction.***

*À ce titre, le nouveau plan stratégique de l'entreprise prévoit que pour mieux appréhender la réalité des performances de la chaîne il faut donc diversifier les mesures d'audience : antenne, site Internet, programmes délinéarisés hors site et tenir compte également de la notoriété de la chaîne à l'échelle planétaire. Un travail de fond doit être entrepris pour systématiser ces mesures, les diversifier dans l'univers du multimédia, les rendre toujours plus fiables, en accélérer la périodicité, le tout sous forte contrainte budgétaire. D'où l'importance de développer des synergies dans ce domaine avec d'autres médias internationaux comme RFI et France 24.*

---

288) TV5MONDE au regard de sa distribution dans plus de 200 pays ne peut mesurer son audience dans la totalité de ceux-ci d'une année sur l'autre. Il peut donc s'écouler 4 ans parfois plus entre deux mesures.



Autres remarques :

*Lorsque la Cour indique que la qualité des programmes de TV5 Monde est insuffisante, elle porte un jugement éditorial sur des programmes qui sont très majoritairement ceux du service public audiovisuel français dans son ensemble.*

*Le nouveau plan stratégique réaffirme les valeurs que la chaîne entend illustrer dans sa programmation :*

- *TV5 Monde valorise la raison et l'échange dans un monde complexe et conflictuel, tout particulièrement grâce à la pluralité de ses sources de programmes et à sa capacité à offrir des « regards croisés » sur les grandes évolutions de notre époque.*
- *TV5 Monde valorise l'engagement au service de causes universelles tout en respectant la diversité culturelle, combat majeur de la famille francophone : droits de la personne, développement durable, lutte contre les grandes pandémies.*
- *TV5 Monde promeut l'action volontariste contre toutes les formes de passivité ou de démission.*
- *TV5 Monde valorise la curiosité, l'innovation, la qualité des contenus et offre des grilles diversifiées permettant tant le questionnement que le divertissement.*

*Pour chaque genre de programme, la chaîne entend revendiquer ses choix, y compris dans l'exposition de programmes non français en France :*

- *Notamment en exposant mieux les programmes partenaires dès lors que, comme l'ensemble des programmes de TV5 Monde, ils sont adaptés à une diffusion internationale et susceptibles de fédérer de larges publics, tout particulièrement à travers les films et documentaires qui doivent compléter l'offre magazines.*
- *En réaffirmant la singularité de l'information sur TV5 Monde, plurielle, fiable, explicative et réactive, qui est un élément central de son identité. Une meilleure exposition des Journaux télévisés (des chaînes partenaires et de la rédaction), leur diffusion en direct ou léger différé autant que possible, la capacité à « casser » les grilles en cas d'événements majeurs sont autant de moyens d'y parvenir. L'implication de la rédaction dans l'univers de TV5 Monde Plus est désormais un impératif. Ces développements ne peuvent réussir que grâce à un renforcement des relations avec les rédactions des chaînes partenaires.*
- *En accentuant la spécificité de ses productions propres (« regards croisés » et délocalisation régulière des productions pour aller sur le terrain) et en renouant avec des opérations spéciales en direct.*

- *En revendiquant ses choix éditoriaux pour chacun des types de programmes : cinéma et fiction francophones de référence illustrant la diversité culturelle, valeurs humanistes du sport, mise en perspective de l'information instantanée à travers une large place faite aux documentaires, programmes jeunesse de qualité, jeux incitant à la connaissance...*

*Enfin, ses grilles de programmes ont été profondément remaniées et offriront à partir du 26 janvier prochain des programmes de grande qualité dans le cadre d'une programmation attendue et inattendue destinée à :*

- *Fidéliser les téléspectateurs : grilles lisibles, claires organisées autour de labels ombrelles horizontaux, articulées en modules permettant de créer des carrefours repérables pour les journaux télévisés et de répondre aux contraintes de programmation des signaux couvrant plusieurs fuseaux horaires.*
- *Et surprendre les téléspectateurs : cycles spéciaux (cinéma, documentaires, sitcom ou fictions), programmations spéciales (soirées, semaines, saisons ou journées thématiques ; opérations spéciales délocalisées).*

*En conclusion, la révolution technologique et la mondialisation des marchés déploient aujourd'hui pleinement leurs effets : la numérisation de la distribution télévisuelle, la multiplication et la diversification de l'offre concurrentielle et le développement d'un marché de masse pour les nouveaux médias personnels et mobiles ont des effets profonds, rapides, et durables.*

*Les chaînes généralistes sont partout dans le monde les premières à en souffrir, les grands réseaux internationaux également. Dans ce contexte difficile, TV5 Monde doit réagir pour résister à la pression à la baisse qui s'exerce sur ses audiences (c.f. supra).*

*Au total, après deux ans d'hésitations et une longue crise qui avaient :*

- *Démobilisé ses équipes ;*
- *Fait apparaître un lourd déficit budgétaire et une perte de 50% de ses ressources publicitaires ;*
- *Détourné les pays du Sud qui depuis 2006 ne versaient plus de contributions au budget de TV5 Monde ;*
- *Paralysé le développement d'une stratégie multilatérale ;*
- *Ebranlé la combativité de la chaîne en termes de distribution et de conquête des audiences ;*

*TV5 Monde démarre l'année de ses 25 ans avec un budget 2008 exécuté à l'équilibre, un budget 2009 voté également à l'équilibre et qui permet d'engager la perspective d'un plan stratégique ambitieux qui devrait permettre à la chaîne de remplir son rôle et les objectifs qui lui sont assignés dans le cadre de la réforme de l'audiovisuel extérieur public français.*

---

# Données chiffrées sur l'activité des juridictions financières

## A - L'activité des juridictions financières

### 1 - La Cour des comptes

#### Rapports présentés devant les chambres de la Cour

	Nombre de rapports déposés		
	2006	2007	2008
Contrôle juridictionnel ou de gestion, audit et évaluation (toutes phases)	1 152	929	1 019
Certification des comptes de l'État	103	87	166
Certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale	-	30	16
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 255</b>	<b>1 146</b>	<b>1 201</b>

#### Les publications et communications au Parlement (\*)

	2006	2007	2008
Rapport public annuel (nombre d'insertions classiques + de suivi)	1 (21+26)	1 (26+38)	1 (27+38)
Rapports publics thématiques	6	7	5
Rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique	2	4	1
Rapports sur la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, les perspectives des finances publiques et les comptes	4	5	5
Communications au Parlement (art. 58-2 et 58-6 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)	16	15	16

La liste exhaustive des publications et communications figure page 775 et sqq.

**Les communications administratives de la Cour des comptes**

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2004	2005	2006	2007	2008
Cour	Référés	41	31	31	38	42
	Communications du Procureur Général (CPG)	88	45	51	52	38
	Lettres du président	235	261	266	220	246
	Rapports particuliers	33	31	34	17	27
	<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>397</b>	<b>368</b>	<b>382</b>	<b>327</b>	<b>353</b>
CRTC	CPG demandées par les CRTC	48	30	21	22	21
Affaires pénales	Transmises par la Cour	4	2	7	3	2
	Transmises par les CRTC	26	29	21	28	21
	<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>475</b>	<b>429</b>	<b>431</b>	<b>380</b>	<b>397</b>

**Les différents types de communication :**

<p><u>Référés</u> : 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.</p> <p><u>Communications du Procureur général (CPG)</u> : 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</p> <p><u>Lettres du président</u> : 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</p> <p><u>Rapports particuliers</u> : Rapport dans lequel la Cour expose ses observations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique</p>
---

### Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2004	2005	2006	2007	2008
Arrêts	373	321	280	347	390
Arrêts d'appel	40	33	31	56	42
Amendes	3	3	1	0	1
Gestion de fait	14	10	14	14	16
Arrêts de débet	34	38	33	45	39

\*\*\*

### 2 - Les activités internationales de la Cour et des CRC

	Nombre de rapports produits			
	2005	2006	2007	2008
Commissariat aux comptes d'organisations internationales*	<b>50</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>38</b>

\*En 2008, les mandats de commissariat aux comptes concernaient : l'ONU, l'UNESCO, l'OACI, Interpol, l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Organisation mondiale du commerce.

### 3 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

#### Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	2004	2005	2006	2007	2008
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	146	159	129	114	49
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	153	142	115	112	146
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	57	103	84	70	33
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	160	143	119	101	148
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	325	326	283	225	178
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411 du CGCT) -Saisines			10	17	6
Autres saisines				4	12
<b>Total des saisines</b>	<b>841</b>	<b>873</b>	<b>740</b>	<b>643</b>	<b>569</b>
Total des avis (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> stade)	862	986	825	648	660

### Jugement des comptes

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Jugement des comptes des comptables publics :</b>					
Nombre de jugements prononcés (1)	25 122	16 215	11 790	9701	9330
- dont Nombre de débets prononcés	253	388	213	294	274
<b>Gestions de fait :</b>					
Nombre de jugements prononcés	48	63	78	55	51
Nombre de déclarations provisoires	10	22	16	21	19
Nombre de déclarations définitives	14	11	26	15	8
Nombre de débets prononcés	5	0	0	4	9
<b>Condammations définitives à l'amende :</b>					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	34	77	104	86	50
Amendes pour gestion de fait	10	2	3	15	16

(1) La loi du 21 décembre 2001 prévoyait qu'à partir de l'exercice 2002, les comptes des communes et établissements publics, au dessous des seuils de 750 000 € de recettes ordinaires et de 3 500 habitants, ainsi que ceux de la totalité des associations syndicales autorisées (ASA) et des associations foncières de remembrement (AFR) seraient désormais soumis à l'apurement administratif des comptables supérieurs du Trésor.

L'application de cette loi explique la diminution du nombre de jugements prononcés depuis quatre ans maintenant.

**Interventions administratives des CRTC  
Répartition par catégorie de destinataires**

	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique</b>					
<b>♦ Collectivités territoriales</b>					
- Rapports d'observations définitives	256	303	291	298	274
- Autres interventions administratives	99	125	124	124	89
<b>♦ Établissements publics locaux</b>					
- Rapports d'observations définitives	197	217	214	189	175
- Autres interventions administratives	228	90	113	113	74
<b>♦ Établissements publics spécialisés</b>					
- Rapports d'observations définitives	143	111	109	129	143
- Autres interventions administratives	67	58	68	49	65
<b>Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique</b>					
<b>♦ Sociétés d'économie mixte</b>					
- Rapports d'observations définitives	43	41	34	43	34
- Autres interventions administratives	29	8	6	6	5
<b>♦ Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier</b>					
- Rapports d'observations définitives	47	45	65	38	57
- Autres interventions administratives	17	11	26	9	21
<b>Total rapports d'observations définitives</b>	<b>686</b>	<b>717</b>	<b>713</b>	<b>706</b>	<b>683</b>
<b>Total autres interventions administratives</b>	<b>443</b>	<b>292</b>	<b>337</b>	<b>301</b>	<b>254</b>



**Activité de chacune des CRTC en 2007 et 2008**

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
ALSACE	9	0	273	115	13	15
AQUITAINE	23	33	708	703	72	58
AUVERGNE	23	32	333	181	12	14
BOURGOGNE	32	23	335	434	27	23
BRETAGNE	9	16	688	805	38	25
CENTRE	22	17	545	492	33	41
CHAMPAGNE ARDENNE	18	22	342	282	22	18
CORSE	16	19	95	91	7	8
FRANCHE COMTE	55	38	271	225	11	12
ILE-DE-FRANCE	66	31	1072	1079	70	64
LANGUEDOC-ROUSSILLON	24	44	205	143	20	14
LIMOUSIN	20	11	157	183	14	15
LORRAINE	20	19	800	811	36	50
MIDI-PYRENEES	68	39	331	488	44	21
NORD-PAS-DE-CALAIS	21	37	699	400	19	22
BASSE-NORMANDIE	12	6	306	236	22	22
HAUTE-NORMANDIE	34	16	346	355	12	16
PAYS - DE - L A - LOIRE	9	18	609	643	53	51
PICARDIE	24	9	315	347	25	25
POITOU CHARENTES	17	19	312	365	33	30
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	33	38	589	546	31	36
RHONE-ALPES	49	41	206	232	52	51
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	121	106	50	32	13	11
LA REUNION	7	25	43	81	11	12
NOUVELLE CALEDONIE	4	1	43	22	9	18
POLYNESIE FRANCAISE	0	0	28	39	10	11
<b>TOTAL</b>	<b>648</b>	<b>660</b>	<b>9701</b>	<b>9330</b>	<b>706</b>	<b>683</b>

## B - Le personnel des juridictions financières

### 1 – La Cour des comptes

#### Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2004	2005	2006	2007	2008
Premier président	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	8	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	4	3	4
Avocats généraux	3	3	4	4	4
<b>Personnels de contrôle</b>					
Conseillers maîtres (1)	106	116	118	123	127
Conseillers référendaires	76	76	75	76	73
Auditeurs	16	20	18	15	16
Rapporteurs à temps plein	60	60	65	65	65
Assistants	83	70	75	66	64
Experts et inspecteurs de certification (2)			24	37	40
Total agents	341	342	375	382	385
Rapporteurs à temps partiel	37	33	25	23	18
<b>Total personnels de contrôle</b>	<b>378</b>	<b>375</b>	<b>400</b>	<b>405</b>	<b>403</b>
<b>Personnels administratifs</b>					
Personnels administratifs	256	259	257	266	262
<b>Total Cour des comptes</b>	<b>634</b>	<b>634</b>	<b>657</b>	<b>671</b>	<b>665</b>

- (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 (*)	226
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	4
Détachés dans une administration ou un organisme public	95
En disponibilité	44
Hors cadre	4
<b>Total</b>	<b>400</b>

(\*) Y compris le Premier président, le Procureur général et les présidents de chambre

## 2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

### Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2004	2005	2006	2007	2008
Présidents et vice-président	27	27	27	27	27
<b>Personnels de contrôle</b>					
Magistrats	342	340	331	324	<b>331*</b>
Rapporteurs	7	4	3	4	4
Assistants	337	338	334	345	332
<b>Total personnels de contrôle</b>	<b>686</b>	<b>682</b>	<b>668</b>	<b>673</b>	<b>667</b>
Personnels administratifs	474	472	463	439	455
<b>TOTAL CRTC</b>	<b>1187</b>	<b>1154</b>	<b>1131</b>	<b>1112</b>	<b>1122</b>

\* dont 274 magistrats de CRTC, 1 magistrat non affecté et 57 fonctionnaires détachés dans ce corps

**Répartition des magistrats des  
chambres régionales et territoriales des comptes**

Présidents de section	55
Premiers conseillers	329
Conseillers	27

*+ 4 rapporteurs mis à disposition des CRC*

**Position administrative des magistrats des  
chambres régionales et territoriales des comptes**

	Effectif au 31 déc. 2008
En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	274 *
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF )	57
Mis à disposition de la Cour des comptes	5
Mis à disposition auprès d'une administration	0
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	68
En disponibilité	9
Hors cadre	2
<b>Total</b>	<b>415</b>

*(1) dont 8 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes*

*\* dont les 4 rapporteurs mis à disposition des CRC et 1 magistrat non affecté*

**Répartition des effectifs par chambre au 31 décembre 2008  
(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	9	15	<b>34</b>
AQUITAINE	18	17	23	<b>58</b>
AUVERGNE	8	9	16	<b>33</b>
BOURGOGNE	9	8	19	<b>36</b>
BRETAGNE	16	17	20	<b>53</b>
CENTRE	13	13	19	<b>45</b>
CHAMPAGNE ARDENNE	8	8	14	<b>30</b>
CORSE	4	6	12	<b>22</b>
FRANCHE COMTE	6	6	15	<b>27</b>
ILE-DE-France	50	48	42	<b>140</b>
LANGUEDOC-ROUSSILLON	13	13	18	<b>44</b>
LIMOUSIN	5	4	13	<b>22</b>
LORRAINE	16	17	15	<b>48</b>
MIDI-PYRENEES	15	13	22	<b>50</b>
NORD-PAS-DE-CALAIS	20	16	26	<b>62</b>
BASSE-NORMANDIE	7	8	16	<b>31</b>
HAUTE-NORMANDIE	9	9	15	<b>33</b>
PAYS-de-la-LOIRE	19	19	20	<b>58</b>
PICARDIE	8	9	14	<b>31</b>
POITOU CHARENTES	7	9	14	<b>30</b>
PROVENCE-ALPES- COTE D'AZUR	24	24	27	<b>75</b>
RHONE-ALPES	27	30	29	<b>86</b>
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	6	7	15	<b>28</b>
LA REUNION	5	6	11	<b>22</b>
NOUVELLE CALEDONIE	4	3	4	<b>11</b>
POLYNESIE FRANCAISE	3	4	3	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>330</b>	<b>332</b>	<b>457</b>	<b>1119</b>

## C - Les moyens financiers

### Évolution des dépenses des juridictions financières

(Crédits de paiement en M€)

	Dépenses		
	2006 (chiffres définitifs)	2007 (chiffres définitifs)	2008 (provisoires chiffres au 08/1/2009)
<b>Dépenses de personnel (Titre 2)</b>	<b>141,15</b>	<b>146,44</b>	<b>154,60</b>
- dont rémunérations nettes	65,37	67,92	69,10
- dont indemnités	34,11	35,15	38,12
- dont cotisations et prestations sociales	41,67	43,37	47,38
<b>Dépenses de fonctionnement (titre 3)</b>	<b>19,68</b>	<b>23,05</b>	<b>27,18</b>
- dont informatique	2,02	1,90	2,83
- dont matériel et fonctionnement	17,66	21,15	24,35
<b>Dépenses d'investissement (titre 5)</b>	<b>2,69</b>	<b>3,66</b>	<b>7,94</b>
<b>Dépenses d'intervention (titre 6)</b>	<b>0,01</b>	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>
<b>Total hors titre 2</b>	<b>22,38</b>	<b>26,73</b>	<b>35,14</b>
<b>TOTAL DEPENSES (titre 2 et hors titre 2)</b>	<b>163,53</b>	<b>173,17</b>	<b>189,74</b>

\* L'année 2006 est marquée par l'introduction dans le budget des juridictions financières : des cotisations de pensions civiles à la charge de l'État, du coût réel des rémunérations et indemnités des personnels mis à disposition des juridictions financières par les ministères et pour les dépenses d'investissement, des opérations immobilières déléguées en maîtrise d'ouvrage au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

## Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006

- \* **Rapport public annuel (février 2008)**
- \* **Rapport public annuel (février 2007)**
- \* **Rapport public annuel (février 2006)**
  
- \* **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)
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)
  
- \* **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 2008)**
- \* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)
- \* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)

**Rapports publics thématiques :**

- 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)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

**\* Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- 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)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)