## RAPPORT PUBLIC ANNUEL

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

Délibéré		III					
Chapitre I – Politiques publiques1							
	Rapport	Réponses					
L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat	3	37					
Le bilan de la gestion des défaisances	63	92					
Le rôle et la stratégie du CNRS	113	140					
Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives	155	<i>17</i> 9					
La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	187	200					
L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi	209	233					
Les péages autoroutiers	237	257					
La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer	323	336					
Les aides au développement agricole	347	357					
La participation de la France aux corps militaires européens permanents	363	373					
Chapitre II – Gestion des services de l'Etat et des organismes publics		379					
	Rapport	Réponses					
La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat	381	393					
La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives	395	411					
L'Imprimerie nationale : le coût d'une réforme mal pilotée	417	429					
Les conservations des hypothèques	435	452					
La gestion des frais de justice	457	473					
Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)	483	492					

	Rapport	Réponses		
La gestion des ressources humaines de l'ANPE	501	518		
Situation et perspectives de l'institut national de l'audiovisuel	521	529		
L'établissement public de santé national de Fresnes	537	544		
La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains	549	559		
Défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).	561	572		
Chapitre III – Gestion immobilière	•••••	591		
	Rapport	Réponses		
La restructuration de l'immeuble des Bons Enfants	595	604		
La gestion immobilière des ministères sociaux : la rénovation du site Ségur-Fontenoy	619	624		
Les opérations immobilières Kléber / Convention à Paris	635	651		
L'immeuble abritant le « pôle renseignement » du ministère de l'intérieur	657	665		
Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes	671	676		
L'activité des juridictions financières		679		
Rapports publiés par la Cour des comptes en 2006 et 2007				
Rapports communiqués au Parlement en 2006 et 2007				

DÉLIBÉRÉ III

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. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Delafosse, Cieutat, Carrez, Fragonard, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Billaud, de Mourgues, Mayaud, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Cazanave, Ritz, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Pannier, Moulin, Lebuy, Lefas, Durrleman, Gauron, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Bertucci, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Lefebvre, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Maistre, Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Corbin, Ravier, Rabaté, Doyelle, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), M. Guibert, Mme Carrère-Gée, MM. Uguen, Zérah, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, M. Martin (Claude), conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Lemasson, Schaefer, Zeller, d'Aboville, Limodin, André, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

N'ont pas pris part aux délibérations :

- M. Frèches, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat » ;
- M. Lemasson, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « Le bilan de la gestion des défaisance » ;
- M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'établissement public de santé national de Fresnes » et l'insertion « La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains » ;
- M. Billaud, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'Opéra national de Paris ».

\*\*\*

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

Fait à la Cour, le 23 janvier 2008

Chacune des vingt-six insertions publiées dans ce fascicule ont préalablement été délibérées par une des sept chambres de la Cour des comptes ou par une chambre régionale ou territoriale 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 insertions publiées dans le rapport annuel de la Cour constituent la synthèse :

L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat

M. Bertrand, conseiller maître Mme Bouzanne des Mazery, conseiller référendaire

Le bilan de la gestion des défaisances

M. Lefas, conseiller maître Mme Saliou (Monique), conseiller maître M. Bichot, conseiller référendaire

Le rôle et la stratégie du CNRS

Mme Froment-Meurice, conseiller maître M. Groper, conseiller référendaire Mme Charolles, rapporteur

Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives

Mme Froment-Meurice, conseiller maître

M. Pétel, conseiller maître

M. Korb, conseiller maître

M. Zeller, conseiller maître en service extraordinaire

M. Barichard, conseiller référendaire

M de Nicolay, conseiller référendaire

M. Hacquin, rapporteur

La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

M. Bayle, conseiller maître M. Urgin, conseiller référendaire L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi

M. Durrleman, conseiller maître

M. Baccou, conseiller référendaire

M. Guédon, conseiller maître

Les péages autoroutiers

M. Lévy, conseiller maître

M. Le Roux, rapporteur

La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer

M. Pallot, conseiller maître Mme Prieur, rapporteur

Les aides au développement agricole

M. Berthet, conseiller maître

M. Écalle, conseiller référendaire

La participation de la France aux corps militaires européens permanents

M. Bouquet, conseiller maître

M. d'Albis, conseiller maître en service extraordinaire

La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat

M. Bertrand, conseiller maître

M. Bigand, rapporteur

La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives

M. Bertrand, conseiller maître

M. Andréani, conseiller maître

M. Vareille, rapporteur

L'Imprimerie nationale : le coût d'une réforme mal pilotée

M. Duret, conseiller maître

M. Malhomme, rapporteur

Les conservations des hypothèques

M. Bertrand, conseiller maître

M. Brouder, conseiller référendaire

La gestion des frais de justice

M. Moreau, conseiller maître

M. Gourdin, auditeur

Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE).

M. Bayle, conseiller maître

M. Machard, conseiller référendaire

La gestion des ressources humaines de l'ANPE

Mme Dayries, conseiller maître

Mme Pailot-Bonnetat, conseiller référendaire

Mme Chapuis-Nenny, rapporteur

Situation et perspectives de l'institut national de l'audiovisuel

M. Sabbe, conseiller maître

M. Rousselot, conseiller référendaire

L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF)

Mme Casas, conseiller référendaire Mme Cordier, conseiller référendaire

La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains

M. Cardon, conseiller maître

M. Cultiaux, conseiller maître en service extraordinaire

Défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)

M. Bertucci, conseiller maître, Président de la chambre

régionale des comptes d'Ile-de-France

M. Mourier des Gayets, conseiller référendaire,

Vice-président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France

M. Burckel, Président de section auprès de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France

La restructuration de l'immeuble des Bons Enfants

M. Sabbe, conseiller maître

M. Giannésini, conseiller référendaire

Mme Wirgin, auditrice

La gestion immobilière des ministères sociaux : la rénovation du site Ségur-Fontenoy

M. Mollard, conseiller maître

Les opérations immobilières Kléber / Convention à Paris

M. Bertrand, conseiller maître

M. Maistre, conseiller maître

M. Lion, conseiller référendaire

L'immeuble abritant le « pôle renseignement » du ministère de l'intérieur

M. Ganser, conseiller maître

M. Cazanave, conseiller maître

Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes

M. Maistre, conseiller maître

M. Briand, rapporteur

# Chapitre I Politiques publiques

### L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat

#### — PRESENTATION –

La Cour s'est attachée à dresser un premier bilan de la réforme de l'Etat actionnaire, dont la création, en 2004, de l'Agence des participations de l'Etat (APE) a été la pièce maîtresse.

Distingué de l'« Etat régulateur » (des marchés, en particulier) ou de l'« Etat acheteur » (surtout quand il est un client dominant, comme pour les matériels de défense), l'« Etat actionnaire » est l'expression d'un choix politique, visant, dans un souci d'amélioration de l'efficacité de l'Etat, à mieux reconnaître et à professionnaliser l'exercice de sa fonction d'actionnaire à l'égard des entreprises qu'il contrôle ou dont il détient une participation.

Des enquêtes conduites par la Cour sur l'Agence des participations de l'Etat, mais aussi sur les entreprises publiques, il ressort que, malgré les privatisations successives, l'Etat reste un actionnaire fondamentalement atypique, par le nombre et le poids de ses participations, mais surtout par la multitude des intérêts, souvent contradictoires, qu'il est amené à prendre en compte. Dans son organisation et ses processus de réflexion stratégique, de préparation des décisions et d'arbitrage, il peine à maîtriser les contradictions qui l'enserrent.

Tout comme a été bienvenue, antérieurement, la dissociation des fonctions de régulation des marchés au sein des administrations centrales ou par l'institution d'autorités indépendantes (le Conseil de la concurrence, l'Autorité de régulation des communications électriques et des postes, la Commission de régulation de l'énergie, etc.), la réforme de 2004 a constitué un progrès, en facilitant, par la création de l'Agence des participations de l'Etat, l'identification et la prise en charge de la dimension patrimoniale du rôle d'actionnaire revenant à l'Etat.

Pour autant, la stratégie, avant tout financière, suivie par l'Agence n'a guère été transparente, ni suffisamment justifiée, notamment auprès du Parlement. En réalité, elle a été essentiellement axée sur le désengagement et les cessions. Malgré un indéniable savoir-faire, ses performances patrimoniales n'ont pas toujours été convaincantes.

Par ailleurs, dans ses positions d'actionnaire, l'Etat ne peut s'en tenir à des considérations strictement patrimoniales. Il lui faut aussi, à des degrés divers selon les secteurs de l'économie, englober d'autres considérations stratégiques, participant notamment des politiques de défense ou industrielles et plus généralement de la valorisation d'intérêts nationaux ou européens. Or, volontairement centrée sur la défense des intérêts patrimoniaux, l'Agence ne joue pas ce rôle de synthèse. Pour cette raison aussi, de nouvelles évolutions de la gouvernance de l'Etat actionnaire paraissent nécessaires.

### I - Un actionnaire atypique

Après plusieurs vagues de privatisations, l'Etat conserve, en tant qu'actionnaire, des spécificités irréductibles. Sa place dans l'économie, ses motivations particulières et ses mécanismes décisionnels font de lui un acteur à part du secteur productif national.

### A - Des enjeux financiers toujours considérables

Au 31 décembre 2006, d'après le répertoire établi par l'INSEE<sup>1</sup>, l'Etat contrôlait directement 90 entreprises et 755 indirectement. Les 90 entreprises publiques de premier rang représentaient 3,7 % de l'emploi salarié.

Pour sa part, l'Agence des participations de l'Etat suivait, en 2007, 53 participations, dont certaines minoritaires, dans des entreprises du secteur productif. Son périmètre ne coïncide donc pas totalement avec le répertoire établi par l'INSEE. A la différence de celui-ci, il exclut les entités considérées comme des « opérateurs des politiques de l'Etat » (telle la Caisse centrale de réassurance), ainsi que la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations<sup>2</sup>. Quelques entreprises, telles que

<sup>1)</sup> Répertoire RECME, établi annuellement.

<sup>2)</sup> Le rapport sur «L'Etat actionnaire » publié par l'Agence des participations de l'Etat explique cette exclusion de la Caisse des dépôts et consignations par les « spécificités de ses missions publiques (épargne réglementée, financement du logement social) qui la placent, aux termes de ses statuts, sous la surveillance du Parlement ».

Météo France, ne sont pas non plus aujourd'hui dans le périmètre de l'Agence. Dans le domaine industriel, l'Agence n'a pas compétence sur le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), alors qu'elle suit sa filiale AREVA. Ces cas mis à part, le portefeuille de l'Agence se confond très largement avec celui de l'Etat actionnaire.

Ce portefeuille a connu au cours des dernières années une double évolution : les cessions se sont poursuivies ; pour autant, sa valeur boursière a considérablement augmenté.

### 1 - La poursuite des transferts au secteur privé

### **Privatisations: rappel historique**

Après les nationalisations des années 1981 et 1982, venues accroître le secteur public productif constitué avant et surtout après la seconde guerre mondiale, l'alternance politique de 1986 s'est traduite par une vague de privatisations qui devait permettre aux entreprises de s'adapter de façon plus réactive à leur environnement concurrentiel.

La règle du « ni-ni » (i.e. : ni privatisation, ni nationalisation) en vigueur au cours de la période 1988-1993 n'interdira pas aux entreprises publiques en mal de financement d'ouvrir leur capital à des actionnaires privés minoritaires (opérations dites de « respiration », ayant entraîné une privatisation partielle du Crédit local de France, d'Elf Aquitaine, de Total et de Rhône Poulenc).

La deuxième vague de privatisations trouve son fondement juridique dans la loi du 19 juillet 1993<sup>3</sup>, qui a concerné 21 entreprises du secteur concurrentiel. Ont été transférées au secteur privé, en plus des entreprises qui avaient fait l'objet d'une ouverture minoritaire au cours de la période précédente, la BNP (octobre 1993), Bull (avril 1995) et les AGF (mai 1996).

Durant la période 1997-2002, ont également été privatisées, les entreprises inscrites sur la liste annexée à la loi de juillet 1993 qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un transfert au secteur privé : GAN, CIC, Crédit Lyonnais, Thomson CSF et Thomson Multimédia, ainsi que l'Aérospatiale.

En 2002, seules quatre entreprises figurant sur la liste annexée à la loi de privatisation du 19 juillet 1993 n'avaient pas encore fait l'objet d'un transfert au secteur privé: Air France, Caisse centrale de réassurance, CNP Assurances et SNECMA.

<sup>3)</sup> Loi n° 93-923 de privatisation.

La poursuite des cessions d'actifs, une fois épuisée la liste de 1993<sup>4</sup>, s'est effectuée par la mise sur le marché d'une fraction ou de la totalité du capital d'anciens monopoles publics, nationaux (EDF, Gaz de France, France Télécom) ou territoriaux (sociétés d'autoroutes)<sup>5</sup>.

Les cessions de filiales ou de participations par les entreprises publiques de premier rang ont également contribué à réduire le périmètre du secteur public productif : 51 opérations dites de « respiration » ont été réalisées de fin 2003 à fin 2006 (par exemple, en novembre 2005, la cession du pôle connectique d'AREVA).

#### 2 - Une forte valorisation boursière des participations cotées

La valorisation des participations cotées détenues par l'Etat est passée de 17,2 Md€en septembre 2002 à 191,9 Md€fin décembre 2007. Cette évolution s'explique par les modifications de périmètre intervenues au cours des quatre dernières années, consécutives aux ouvertures de capital sous forme d'introductions en Bourse, et par le contexte de forte croissance des marchés boursiers.

\_

<sup>4)</sup> En dehors de la Caisse centrale de réassurance, dont le capital demeure entièrement public.

<sup>5)</sup> Il s'agit des trois groupes de sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) contrôlées par l'Etat et son établissement public Autoroutes de France : Autoroutes du sud de la France (ASF), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF).

Tableau n° 1 : Les principales participations cotées de l'Etat

	30/09/02		31/12/07		Bilan de l'Etat au 01/01/ 2006	Bilan de l'Etat au 31/12/ 2006
	% détention publique	M€ valeur boursière	% détention publique	M€ valeur boursière	M€ valeur comptable	M€ Valeur comptable
Air France/Air France-KLM	54 %	873	17 %	1 203	925	925
EADS	15 %	1 319	15 %	2 679	2	2
France Télécom	56 %	4 662	27 %	17 597	4 496	4 496
Thalès (ex TCSF)	33 %	1 481	27 %	2 190	0,07	0,07
Renault	26 %	3 218	15 %	4 148	314	307
CNP	1 %	54	1 %	144	95	95
ASF	50 %	3 142			1 517	0
TMM	21 %	936				
Crédit Lyonnais	11 %	1 260				
Dassault-Systèmes	16 %	278				
Bull	16 %	11				
ADP			68 %	4 737	2 031	1 610
EDF			85 %	125 975	17 096	20 355
Gaz de France			80 %	31 398	11 630	12 402
Safran			30 %	1 780	26	26
Portefeuille total		17 236		191 903	38 132	40 218
Total du compte « participations						
financières » (compte 26) dans le						
bilan de l'Etat					143 580	153 821

Sources : tableau établi par la Cour des comptes à partir d'informations fournies par l'Agence des participations de l'Etat (valeurs boursières) ou tirées des comptes de l'Etat (valeurs comptables)

Ainsi, les entreprises introduites en Bourse au cours de cette période, qui ne figuraient donc pas dans le portefeuille des participations cotées de l'Etat en 2002, représentent aujourd'hui 85 % de ce portefeuille, dont 82 % pour EDF et Gaz de France.

Inversement, dans le même temps, les privatisations ont entraîné une sortie du portefeuille de sociétés (par exemple, les sociétés d'autoroutes) qui y avaient été intégrées lors de leur entrée en Bourse, et, par ailleurs, l'Etat a cédé une partie des participations minoritaires qu'il détenait en 2002.

Très concentré sur le secteur de l'énergie, le portefeuille de participations publiques cotées a vu sa valeur progresser de 60 % de fin août 2006 au 31 décembre 2007. Le 31 décembre 2007, il représentait 13,5 % de la valorisation boursière du CAC 40, dont 2,4 % hors EDF et Gaz de France.

Le positionnement de l'Etat actionnaire sur la place financière de Paris ne peut cependant être apprécié à partir de ce seul critère de la valorisation boursière : en effet, l'Etat n'appartient pas à la catégorie des investisseurs actifs de la place, notamment parce qu'il s'interdit, sauf exception, toute nouvelle prise de participation.

### 3 - Des écarts importants entre valeurs comptables et de marché

Dans le compte général de l'Etat - l'équivalent des comptes sociaux pour une entreprise -, les participations financières sont comptabilisées en valeur d'équivalence (quote-part des capitaux propres) pour les entreprises qu'il contrôle et à leur coût historique (valeur d'acquisition) pour les entreprises non contrôlées. Les participations cotées y figuraient pour un montant de 40,2 Md€au bilan au 31 décembre 2006. Ce montant était dans un rapport de 1 à 3,7 avec la valeur boursière du portefeuille (150 Md€), rapport plus important que celui constaté à la même époque pour l'ensemble des sociétés du CAC 40<sup>6</sup>.

<sup>6)</sup> D'après une étude réalisée par le cabinet Ricol, Lasteyrie & associés sur les comptes 2006 des entreprises du CAC 40, la valeur boursière de ces entreprises représentait 2,6 leur valeur comptable (capitaux propres).

#### Comptabilisation des avoirs de l'Etat actionnaire dans le bilan de l'Etat

Les participations de l'Etat actionnaire sont comptabilisées à l'actif du bilan de l'Etat (compte 26 « participations financières »).

Dans le bilan d'ouverture 2006, la valeur comptable des participations de l'Etat dans des sociétés cotées s'élevait à 38,1 Md€

La valeur comptable de l'ensemble des participations suivies par l'Agence des participations de l'Etat était inférieure de 2 Md€à celle des seules sociétés cotées comprises dans ce portefeuille, en raison de l'existence d'entités fortement endettées, aux fonds propres négatifs (EPFR, RFF). Si l'on fait abstraction de ces entités à fonds propres négatifs, la valeur comptable du portefeuille suivi par l'Agence des participations de l'Etat atteignait 57 Md€ soit 40% du montant total du compte 26, qui regroupe l'ensemble des participations financières de l'Etat.

Les écarts entre valeurs comptables et valeurs de marché sont inévitables, y compris lorsque les comptes sont tenus selon les normes comptables internationales IAS/IFRS, qui font une large place à la comptabilisation en valeur de marché. Pour l'Etat, plus encore que pour un actionnaire privé, la plus-value latente que laissent supposer ces écarts doit être considérée avec prudence : certaines participations publiques cotées seraient difficilement négociables à un prix proche de leur cours de Bourse en cas de désengagement, du moins massif, de leur actionnaire public de référence. Compte tenu des montants en cause, certaine des cessions sont, de plus, fortement dépendantes de la capacité d'absorption des marchés.

### 4 - Des chantiers comptables à fort enjeu

L'Etat ne tenant pas encore de comptes consolidés, il a décidé de synthétiser la situation financière de ses participations les plus significatives en produisant des « comptes combinés », technique plus souple qui permet de donner une vision comptable globalisée des sociétés du groupe, sans les relier aux comptes de l'entité mère. Au 31 décembre 2006, ces comptes combinés faisaient ressortir un montant de capitaux propres de 55 Md€, pour un total de bilan de 504 Md€

La production de comptes combinés a constitué un chantier de grande ampleur pour l'Agence des participations de l'Etat, rendu plus complexe par le passage progressif des entités du « groupe » aux normes IFRS. Assistée par un groupe d'experts extérieurs, l'Agence s'est imposée, dans ce processus, des exigences proches de celles d'une véritable consolidation. Pour s'en rapprocher, des progrès doivent cependant encore être accomplis dans la neutralisation des opérations entre les entreprises du

« groupe ». Alors que les relations clients/fournisseurs sont nombreuses entre les entreprises concernées, la neutralisation des écritures comptables correspondantes n'est aujourd'hui que très partiellement réalisée.

L'étape suivante devrait être l'établissement de comptes consolidés de l'Etat, permettant de faire remonter dans ses états financiers les comptes des participations financières et des entités du secteur marchand qu'il contrôle. Appelée de ses vœux par la Cour, notamment dans ses rapports sur les comptes de l'Etat de 2004 et de 2005, la production de comptes consolidés est, pour l'Etat, comme pour les entreprises, un outil indispensable à une bonne vision du patrimoine, à l'efficacité de sa gestion et à l'appréciation de ses performances.

### B - Des préoccupations plurielles

### 1 - Des motivations plus larges que celles d'un investisseur privé

Aussi bien après guerre qu'au début des années 1980, ce n'est pas pour des raisons patrimoniales que l'Etat a fait le choix de nationaliser puis de garder le contrôle d'entreprises du secteur productif, mais pour d'autres motifs : contrôle direct des entreprises chargées d'une mission de service public (transports ferroviaires, énergie), contrôle de ses principaux fournisseurs (armement), maîtrise des agissements des entreprises en situation monopolistique, conduite d'une politique industrielle volontariste, etc.

Dans le mouvement inverse de privatisations, et plus généralement de cessions, intervenu depuis, les considérations patrimoniales, notamment les objectifs de rentabilité mais aussi l'impératif de désendettement de l'Etat, ont été plus présentes. Toutefois, d'autres arguments, tels que la libéralisation de l'économie, l'ouverture de nouveaux secteurs à la concurrence ou les inconvénients attribués à la gestion publique, ont compté au moins autant.

Aujourd'hui, après plusieurs vagues de privatisation, les objectifs stratégiques extrapatrimoniaux continuent de jouer un rôle majeur dans la politique de l'Etat actionnaire: les impératifs liés à la défense nationale, les enjeux de politique industrielle, globale ou sectorielle, ou d'autres considérations stratégiques conduisent à rechercher le renforcement des industriels français dans une perspective européenne, par exemple pour Thalès ou EADS, à promouvoir la plate-forme aéroportuaire francilienne pour ADP, à veiller à l'indépendance énergétique pour EDF et AREVA, à constituer un grand acteur de l'énergie au plan européen et mondial pour Gaz de France/Suez, etc.

### 2 - Une réévaluation du rôle d'actionnaire et de la dimension patrimoniale

Après que les années 1990 eurent été marquées par l'effondrement du Crédit Lyonnais et la crise du secteur financier public<sup>7</sup>, la prise de conscience, en 2002, de la situation financière très dégradée de France Télécom et des risques pris par EDF dans ses investissements internationaux<sup>8</sup> a provoqué un nouveau débat, mettant en cause la gestion par l'Etat de ses participations. Les commissions Douste-Blazy et Barbier de la Serre<sup>9</sup> ont été mandatées pour approfondir l'analyse et en tirer des enseignements et propositions d'action.

La réorganisation de la fonction actionnariale au sein de la sphère publique est résultée de ces travaux : le service des participations de la direction du Trésor, chargé jusqu'alors de la gestion des actifs de l'Etat dans les entreprises publiques, a été remplacé par l'Agence des participations de l'Etat. Selon son décret constitutif de septembre 2004<sup>10</sup>, ce service à compétence nationale rattaché à la direction du Trésor doit exercer la mission d'Etat d'actionnaire « en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'Etat ».

Le renforcement du rôle d'actionnaire a ainsi été associé, en 2004, à une volonté de valorisation du patrimoine public, certes présente auparavant, mais, en général, en tant qu'objectif de second rang, du reste souvent confusément imbriqué avec d'autres.

Cette préoccupation de mieux identifier la fonction actionnariale au sein de la sphère publique n'est pas propre à la France. Elle est au centre des « lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques » élaborées en 2005 par le groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et la gestion des actifs appartenant à l'Etat.

<sup>7)</sup> Voir le rapport public particulier de la Cour de novembre 2000 « L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier ».

<sup>8)</sup> Voir le rapport public annuel de la Cour de février 2007 (deuxième partie, page 33 à 51).

<sup>9)</sup> La commission d'enquête de l'Assemblée nationale, présidée par M. Philippe Douste-Blazy, sur la gestion des entreprises publiques a rendu ses conclusions en juillet 2003. Le groupe de travail présidé par M. René Barbier de la Serre a remis son rapport en mars 2003 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

<sup>10)</sup> Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'Etat.

### C - Des arbitrages nécessairement politiques

Volontiers présentée comme technique par essence, la gestion des participations de l'Etat revêt, en réalité, une forte dimension politique.

Du moins pendant longtemps, les enjeux strictement patrimoniaux n'en ont pas été, de façon générale, le moteur principal. L'unique cas dans lequel les considérations patrimoniales dominent systématiquement est celui des petites participations minoritaires, qui représentent désormais moins de 1% du portefeuille des participations cotées de l'Etat. L'orientation retenue depuis plusieurs années est celle d'un désengagement progressif, décidé en fonction des opportunités offertes par les marchés.

Pour les autres participations, c'est surtout parce que les grandes décisions de gestion nécessitent un arbitrage entre éléments patrimoniaux et autres considérations stratégiques qu'elles font nécessairement intervenir l'échelon politique. L'administration n'en joue pas moins un rôle d'autant plus essentiel pour la préparation et la mise en œuvre des décisions que leur contexte technique, économique et financier est complexe et requiert un grand professionnalisme.

Si la réforme de 2004 concernant l'Etat actionnaire y a assurément contribué, et si, de son côté, le gonflement de l'endettement public a suscité une prise de conscience propice, la problématique patrimoniale doit sans doute autant à la loi organique sur les lois de finances (LOLF), et audelà à la réforme budgétaire, comptable et financière de l'Etat, le surcroît d'intérêt politique qui l'entoure depuis quelques années.

### II - La prise en compte des intérêts patrimoniaux

### A - Un professionnalisme renforcé

Le statut de service à compétence nationale attribué à l'Agence des participations de l'Etat devait lui donner une autonomie, fonctionnelle et opérationnelle, que n'avait pas l'ancien service des participations de la direction du Trésor, ainsi que lui faciliter le recrutement, notamment à l'extérieur de l'administration, de compétences spécialisées.

Dotée d'une cinquantaine d'agents en septembre 2007, c'est-à-dire pratiquement revenue au même effectif que l'ancien service des participations, l'Agence est cependant mieux structurée, avec deux bureaux sectoriels supplémentaires et trois pôles d'expertise juridique, d'audit et de comptabilité et opérations financières. L'encadrement, l'expertise et le

soutien logistique<sup>11</sup>ont été renforcés. Le budget de fonctionnement est relativement modeste.

Quoique les effectifs aient diminué au cours de la période récente, ces forces semblent aujourd'hui, dans l'ensemble, adaptées aux missions de l'Agence, dont les dernières privatisations ont d'ailleurs contracté le champ de compétence. Cependant, les agents extérieurs à la fonction publique y sont peu nombreux, contrairement à la volonté initiale d'appel accru à des compétences spécialisées et donc d'ouverture aux experts du secteur privé. La rotation excessivement rapide des personnels reste par ailleurs un handicap chronique.

Le rattachement de l'Agence à la direction du Trésor, devenue, en novembre 2004, la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), apparaît essentiellement organique. Etroites, les relations de l'Agence avec le ministre et son cabinet sont directes.

Paradoxalement, alors que la situation actuelle devrait favoriser les synergies avec les autres composantes de la direction générale, ce n'est guère le cas avec la sous-direction compétente pour la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, si une plus grande fluidité de la gestion des carrières au sein de la direction générale est censée en être un autre avantage, la nécessaire mise en cohérence de la politique de l'Etat actionnaire avec les autres volets de la politique économique et financière de l'Etat déborde largement le champ de compétence de la seule direction générale du Trésor et de la politique économique.

En tout état de cause, si l'autonomie de l'Agence est réelle au sein de la direction générale, le terme d'« agence » doit s'entendre ici, de même que pour l'Agence France Trésor (AFT), autre composante de la direction générale du Trésor et de la politique économique, comme un mode d'organisation hiérarchique assoupli des administrations centrales classiques, et aucunement comme une déconcentration sous forme d'établissement public autonome ou encore moins comme une formule d'agence à la façon anglo-saxonne : l'Agence des participations de l'Etat est un service d'administration centrale relevant directement du ministre et entretenant des relations constantes de proximité avec son cabinet.

Par rapport au service des participations, le changement d'organisation n'est donc pas fondamental. En revanche, la plus grande professionnalisation, notamment financière, de l'exercice de la fonction d'Etat actionnaire est un apport positif de la réforme.

<sup>11)</sup> Création d'un poste de directeur adjoint, d'un troisième poste de sous-directeur et d'un poste de secrétaire général. Au plus haut, les effectifs représentaient une augmentation d'un tiers par rapport à ceux de l'ancien service.

### B - Une bonne maîtrise des opérations en capital

L'Agence des participations de l'Etat suit attentivement les résultats et le bilan des entreprises dont l'Etat est actionnaire, et donc les grandes options d'arrêté des comptes des entreprises publiques (implications du passage aux normes IFRS, provisions pour démantèlement dans le domaine nucléaire, etc.). La production des comptes combinés de l'Etat actionnaire mobilise également une part significative de ses forces.

Elle veille tout particulièrement aux opérations de croissance externe, notamment internationales, à l'origine des déboires enregistrés par les grands opérateurs français en 2002 et 2003. Les opérations de cession sont également regardées de près, en encourageant les entreprises les plus fragiles à se défaire de leurs actifs non stratégiques.

Une part essentielle de l'activité de l'Agence est consacrée aux opérations portant sur le capital des entreprises publiques. Considérant qu'il n'est pas de son ressort de se prononcer sur l'opportunité des cessions, elle se positionne comme une technicienne des opérations en capital. En la matière, son expertise est assez largement reconnue. Sa notoriété auprès des acteurs de marché a été renforcée par des opérations remarquables par leur ampleur (notamment l'introduction en Bourse d'EDF en novembre 2005, pour un montant de 6,4 Md€), leur rapidité pour les placements accélérés auprès d'institutionnels, et l'absence de décalage significatif avec le cours de marché antérieur.

En revanche, elle intervient peu sur les projets qui ne s'apparentent pas à de la croissance externe (grands contrats à l'exportation par exemple), mais pourtant susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques financiers majeurs. Le contrôle des cessions et des acquisitions des filiales des entreprises publiques est par ailleurs limité.

La relative passivité de l'Agence (souvent aussi des ministères exerçant la tutelle technique) dans les conflits qui opposent entre elles certaines entreprises publiques des secteurs de l'énergie ou des transports peut laisser perdurer des situations préjudiciables pour les intérêts de l'Etat. Quoique l'agence assume sa neutralité, en la justifiant par son refus d'interférer dans des relations de type client-fournisseur, il faut surtout y voir le témoignage des difficultés de l'Etat actionnaire à arbitrer entre ses participations.

### C - Des règles communautaires mieux intégrées

Le pôle juridique de l'Agence consacre beaucoup de son temps à la préparation des notifications aux autorités de Bruxelles des mesures de soutien susceptibles de constituer une aide d'Etat au sens de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne, ainsi qu'à la gestion des contentieux communautaires.

De façon générale, la capacité d'anticipation et d'action en amont auprès des services de la Commission européenne pour les dossiers les plus sensibles a été notablement améliorée, pour une bonne part grâce à l'Agence. Ces efforts ne sont pas vains : alors que la ligne de crédit, pourtant restée virtuelle, accordée à France-Télécom en 2002 avait été qualifiée par la Commission « d'aide d'Etat incompatible avec le marché commun », l'Etat a pu devenir actionnaire du groupe ALSTOM, en juillet 2004, avec l'accord des autorités bruxelloises.

Ces dossiers communautaires sont eux-mêmes générateurs d'opérations en capital. Les contreparties exigées par la Commission en cas d'aide déclarée compatible avec le marché commun comprennent, en effet, presque systématiquement des cessions d'actifs, qui concourent aussi à la réduction du périmètre du secteur public. La cession peut également venir clore un processus d'aide à la restructuration qui n'a pas débouché sur les résultats escomptés : ainsi, une décision du 20 octobre 2004 de la Commission a contraint la SNCF à engager un processus de cession en bloc des actifs de SERNAM SA avant le 31 janvier 2005.

Au demeurant, les exigences de la Commission ont sensiblement accéléré les transformations statutaires du secteur public productif et l'ouverture des marchés à la concurrence, par exemple avec la transformation d'EDF en société anonyme ou l'accélération du calendrier d'ouverture du marché du fret ferroviaire à la concurrence. Elles ont eu souvent un effet plus structurant que les décisions de l'Etat actionnaire.

### D - Une gouvernance améliorée des entreprises publiques

Depuis sa mise en place, l'Agence des participations de l'Etat a incité, avec succès, à la transposition aux entreprises publiques des meilleures pratiques de gouvernance du secteur privé. Positif pour la bonne gestion du secteur public, ce mouvement a également favorisé l'insertion du secteur public productif dans l'environnement concurrentiel.

La systématisation, en cours, des comités spécialisés au sein des conseils d'administration est une première nécessité.

L'Agence a ainsi oeuvré à la quasi-généralisation<sup>12</sup> et au fonctionnement effectif des comités d'audit, y compris dans des secteurs, comme l'audiovisuel, où ils étaient totalement absents. Radio France est désormais doté d'un comité d'audit, tandis que celui de France Télévisions s'est saisi des difficultés posées par les contrats d'échanges de France Télévisions Publicité<sup>13</sup>.

Si, contrairement à ce qui se devrait également, les comités de stratégie ne sont pas généralisés, les grandes entreprises qui en étaient dépourvues en 2003 ont, pour la plupart, comblé cette lacune : la SNCF et la Poste ont instauré de tels comités, et RFF, d'abord doté d'un comité d'investissement, dispose aujourd'hui d'un comité stratégique. Si celui de France Télévisions a été mis en place en juillet 2006, les autres entreprises du secteur audiovisuel en sont, toutefois, encore dépourvues.

En revanche, la généralisation, non moins souhaitable, des comités de rémunération n'est pas réellement engagée. De même, continue de faire défaut un encadrement des conditions de rémunération des dirigeants (y compris les rémunérations annexes, telles que les indemnités de départ et les stock-options) des entreprises dont l'Etat est actionnaire de référence.

Le fonctionnement de certains conseils d'administration demeure peu satisfaisant, soit en raison du choix de leurs membres (absence dans certains cas d'administrateurs dotés d'une expérience de gestion dans le domaine concerné<sup>14</sup>), soit de leur caractère pléthorique. C'était tout particulièrement le cas pour les sociétés d'autoroutes avant 2004 : les représentants de l'Etat étaient nombreux dans leurs conseils d'administration, mais essentiellement passifs, alors que, dans le même temps, certains partenaires occupaient une place dans le tour de table sans commune mesure avec le caractère quasi symbolique de leurs participations au capital (les collectivités locales notamment). Comme cela a pu être constaté à France Télécom et Air France, la sortie du champ d'application de la loi de démocratisation du secteur public de 1983<sup>15</sup>, consécutive à la privatisation de certaines entreprises, entraîne en général une diminution de la taille des conseils, favorable à un meilleur fonctionnement.

<sup>12)</sup> Certaines entreprises appartenant au portefeuille de l'Agence en sont, toutefois, encore dépourvues, dont les ports autonomes et les structures de défaisance ou de financement intermédiaire (l'ERAP, par exemple).

<sup>13)</sup> Voir le rapport public annuel de février 2005 de la Cour (pages 289 à 340)

<sup>14)</sup> Voir notamment le cas de l'Imprimerie nationale, évoqué dans le chapitre II (pages 417 et suivantes) du présent rapport.

<sup>15)</sup> Cette loi « DSP » du 26 juillet 1983 prévoit notamment la représentation des salariés au sein des conseils d'administration à composition tripartite.

Les conditions de nomination des présidents des entreprises publiques, par décret<sup>16</sup>, dérogent au droit commun des sociétés (désignation par le conseil d'administration), et distinguent la France au sein des pays de l'OCDE, étant toutefois observé que, via la nomination des administrateurs, dans la plupart des pays, le choix des dirigeants revient aussi aux autorités politiques. En fait, les entreprises publiques se singularisen plus par l'absence de procédure formalisée de recrutement des dirigeants, permettant d'objectiver les recherches de candidats et les critères de sélection. Dans ce domaine, la création de l'Agence n'a pas modifié la situation antérieure.

### III - Une ligne stratégique peu lisible

### A - Une information budgétaire insuffisante

En dehors du vote des grandes lois de privatisation, le seul moment où la représentation nationale est appelée à débattre de la politique de l'Etat actionnaire est la discussion du projet de loi de finances initiale (i.e. du budget de l'exercice à venir) et, jusqu'à présent dans une nettement moindre mesure, du projet de loi de règlement (i.e. de l'exécution du budget de l'exercice écoulé). Les documents budgétaires sont de ce fait les principaux instruments d'information et de contrôle de la gestion par l'Etat de ses participations.

La politique de l'Etat actionnaire s'appuie, sur le plan budgétaire, sur un instrument particulier : un compte d'affectation spéciale (intitulé « produits de cession de titres, parts et droits de sociétés » jusqu'en 2005, et « participations financières de l'Etat » depuis 2006), sur lequel sont versés, hors du budget général, les produits de vente de titres, et qui sert à financer, le cas échéant, les dotations en capital consenties aux entreprises publiques. Selon l'article 21.1 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le produit des cessions de titres doit être réservé à un usage strictement patrimonial, ce qui interdit de financer sur cette ligne des dépenses courantes ou des dotations à caractère de subvention.

<sup>16)</sup> Excepté pour les entreprises audiovisuelles où la désignation incombe au CSA, les présidents des entreprises publiques détenues directement par l'Etat sont nommés par le Président de la République, par décret simple ou par décret en conseil des ministres.

En fait, la visibilité du Parlement sur ce poste important de dépenses et de recettes demeure limitée. En tout état de cause, la performance de l'Etat actionnaire ne peut être valablement appréciée à travers les seuls programmes budgétaires correspondant à ce compte d'affectation spéciale, exclusivement centré sur les cessions et le désendettement.

Ce compte se caractérise, en outre, par un écart très important entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution budgétaire. Un tel décalage est présenté comme consubstantiel à la mécanique des opérations en capital, dont la mise en oeuvre est conditionnée par de nombreux éléments exogènes, mais il traduit aussi parfois le fait que des décisions ont été prises au dernier moment, pour des raisons de circonstances, notamment budgétaires, sans s'inscrire dans une stratégie prédéfinie.

Tableau n° 2 : Le compte d'affectation spéciale : prévision/ exécution

	en M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévision (	PLF)	5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000
Exécution	recettes	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180	
	dépenses	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170	

Source : comptes de l'Etat

Tableau n° 3 : Les dépenses financées par le compte d'affectation spéciale

en M€	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002- 2006
Dépenses totales	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170	41 567
Dont Caisse de la dette publique (CDP) Fonds de réserve des retraites (FRR) Apports aux entreprises	1 600	100			12 960	13 060
publiques	4 245	2 673	5 508	8 625	3 441	24 492
Apports aux entreprises publiques hors SOFARIS, AFITF et AII	4 245	2 673	4 928	2 845	3 441	18 132
Part des dépenses totales affectée au désendettement (apports aux entreprises publiques porteuses de dette et à la CDP)	61 %	55 %	39 %	9 %	95 %	59 %

Source : comptes de l'Etat

Depuis la loi de finances initiale pour 2007, le compte d'affectation spéciale recouvre deux programmes budgétaires, dont le directeur de l'Agence des participations de l'Etat est le responsable : le programme « opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » (1,4 Md€ en 2007) et le programme « désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat » (3,6 Md€).

Les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) associés à ces deux programmes se veulent davantage conçus comme un outil d'évaluation de l'ensemble de l'action de l'Agence, dont les crédits de fonctionnement sont fondus dans le programme « stratégie financière de l'Etat » du budget général, que comme un instrument de cadrage de la gestion par l'Etat de ses participations financières. Trois objectifs y sont assignés à l'Agence : veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières, assurer le succès des opérations de cession des participations financières, et contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques (APU).

Néanmoins, les indicateurs qui rendent compte de la santé financière des entreprises ne recouvrent que très imparfaitement le champ des bénéficiaires du compte. Les indicateurs associés aux cessions permettent d'apprécier la maîtrise par l'Agence des opérations de mise sur le marché, mais non leur intérêt intrinsèque.

Parmi les trois objectifs inscrits dans le projet annuel de performances, la contribution au désendettement est largement prédominante. A défaut de constituer de véritable outils d'appréciation de la politique de l'Etat actionnaire, les projet et rapport de performances ont cependant le mérite de refléter une double réalité : la primauté donnée par l'Agence à la dimension de technique financière de son action ; la priorité qu'elle attribue aux cessions dans la stratégie suivie.

Pour les dotations en capital, les informations données au Parlement au moment de la discussion de la loi de finances demeurent sommaires. Si elles sont complétées, en cours d'année, par des communications de l'Agence aux commissions des finances des deux Assemblées, les éléments transmis passent cependant parfois sous silence les échanges entre le compte d'affectation spéciale et les structures de financement intermédiaires.

Tel a été le cas quand l'ERAP a reçu de l'Etat une avance de 1,75 Md€ fin 2004, à titre de « réserve » destinée à faire face à une éventuelle difficulté de financement de la Banque postale, en fait reversée au premier semestre 2005 sans avoir été utilisée. De même, en 2006, le Parlement n'a pas été davantage informé de la rétention, par Autoroutes

de France, d'un montant de 1,8 Md€ sur le produit de la cession de ses participations dans les sociétés d'autoroutes, conservé notamment pour pouvoir recapitaliser ultérieurement (0,9 Md€) la Société française du Tunnel routier du Fréjus (SFTRF) sans passer par le compte d'affectation spéciale.

L'impératif de transparence devrait pourtant obliger le ministère à énoncer clairement, à l'appui de la loi de finances, les objectifs assignés à la gestion des participations financières de l'Etat, et à rendre compte ensuite dans le détail de toutes les opérations significatives, notamment pour l'utilisation des produits de cession.

### B - Une priorité implicite au désengagement

Les produits de cession ont connu une forte progression au cours des dernières années : les rentrées de 2005 (10 Md€) ont été quatre fois supérieures à celles de 2003 (2,5 Md€). L'année 2006 a été, de ce point de vue, encore plus exceptionnelle : les produits de cession ont dépassé 17 Md€ en raison des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes et de la vente de la participation acquise par l'Etat dans ALSTOM en 2004.

S'il est difficile d'apprécier les objectifs poursuivis par l'Etat actionnaire à partir des documents transmis au Parlement, l'examen de l'exécution budgétaire est parlant.

### 1 - Les cessions de titres ont assez souvent servi à financer des politiques normalement financées par le budget général

Durant la période 2002-2006, l'Agence s'est constamment efforcée de limiter le champ du compte d'affectation spéciale aux interventions de l'Etat actionnaire, et d'éviter les versements à caractère de subvention¹7. Elle a, sur ce fondement, combattu le plan de financement de la recherche présenté par le ministère de la recherche, qui préconisait un abondement de 10,6 Md€ sur la période 2006-2010 à partir du compte d'affectation spéciale.

Malgré tout, elle n'a pu éviter que les produits de cessions d'actifs soient parfois utilisés pour soutenir des politiques dont le financement n'avait pu être dégagé sur le budget général. A partir de la loi de finances de 2002, le compte a ainsi financé des investissements dans les fonds de

<sup>17)</sup> C'est-à-dire des contributions effectuées sans perspective de retour financier, du moins direct, contrairement à une mise de fonds d'actionnaire, qui se justifie par un retour attendu sur investissement.

capital investissement (au total 68 M€sur l'ensemble de la période), qui reflétaient certes une volonté de développer le capital risque, mais sans lien avec les orientations données à la politique de l'Etat actionnaire. Dans la loi de finances pour 2004 sont apparues des dotations en capital destinées aux fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche (76 M€ en 2004 et 2005). Enfin, en 2005, les dotations à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF; 4 Md⊕, l'Agence de l'innovation industrielle (1,7 Md⊕, et à l'Agence nationale de la recherche (1,3 Md⊕) s'inscrivaient dans des politiques publiques dont l'objet majeur n'est pas la valorisation du patrimoine de l'Etat.

Avec l'attribution de 4 Md€ à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), présentée comme une anticipation du reversement d'une part du produit de la privatisation des sociétés d'autoroutes alloué à titre de compensation de la fin de l'affectation de leurs dividendes, et la « réserve » de 1,8 Md€ conservée par Autoroutes de France, ce sont près de 40 % du produit de la cession des sociétés d'autoroutes (5,8 Md€ sur 14,8 Md€) qui ont été utilisés en dehors du champ du compte d'affectation spéciale.

### 2 - Les recettes de cessions ont été principalement consacrées à l'apurement des déficits passés

Jusqu'en 2006, la contribution des cessions d'actifs à la réduction de la dette publique a été indirecte, à travers les dotations répétées du compte d'affectation spéciale à des entreprises porteuses de passifs lourds : Réseau ferré de France (RFF) jusqu'à ce qu'en 2003, ces dotations, requalifiées en subventions par EUROSTAT, soient remplacées par des subventions du budget général, EMC jusqu'à sa dissolution en 2005, Charbonnages de France jusqu'à la reprise de sa dette par l'Etat, et d'autres structures de financement telles que l'EPFR, chargé de financer la défaisance du Crédit Lyonnais<sup>18</sup>.

A partir de 2006, l'apurement des déficits passés a constitué le principal emploi direct des recettes de cession de titres, via la Caisse de la dette publique.

En 2006, les dotations en capital consenties aux entités porteuses de dette et à la Caisse de la dette publique ont représenté 95 % des dépenses du compte d'affectation spéciale.

<sup>18)</sup> Voir, dans le présent rapport (pages 63 et suivantes), l'insertion consacrée aux défaisances.

Le programme de stabilité 2007-2009 présente les cessions d'actifs non stratégiques comme un des piliers de la stratégie de désendettement pluriannuelle, qui doit permettre à la dette publique de revenir sous le seuil de 60 % du PIB à l'horizon 2010. Le gouvernement a fixé pour la première fois un objectif chiffré de cessions annuelles, compris entre 5 et 10 Md€, objectif repris dans le programme 2008-2010.

En 2007, l'Etat a utilisé le reliquat des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes pour régler, via la Caisse de la dette publique et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), un montant de 5,1 Md€ de dettes de l'Etat à l'égard des caisses nationales du régime général de sécurité sociale.

### 3 - Les investissements effectués à partir des recettes de cessions ont été l'exception

Le financement de la croissance des entreprises publiques à partir du compte d'affection spéciale constitue l'exception : en additionnant les versements effectués au profit de DCN (628 M€ sur la période) et les dotations effectuées au profit du LFB¹9(25 M€), les investissements productifs de l'Etat atteignent moins de 0,7 Md€ alors que les recettes tirées des cessions de titres dépassent 41 Md€ sur la période 2002-2006. Hors ces cas, l'ouverture de capital, et donc la dilution, sont les seuls instruments utilisés par l'Etat pour accompagner le développement des entreprises publiques.

La contribution de l'Etat au sauvetage d'ALSTOM (prise de participation de 715 M€ puis revente avec une plus-value de 1,3 Md€une fois la situation financière de l'entreprise rétablie) constitue un cas atypique d'investissement effectué à partir du compte d'affectation spéciale pour sauver une ancienne entreprise publique privatisée. Par sa finalité, cette opération n'est pas sans rappeler la contribution de l'Etat, via l'ERAP, à la recapitalisation de France Télécom effectuée en 2002. L'Etat actionnaire a donc pu, dans des cas exceptionnels, jouer un rôle dans le sauvetage de grandes entreprises françaises menacées de faillite.

Au total, la création de l'Agence ne s'est pas accompagnée d'une utilisation plus dynamique du compte d'affectation spéciale pour soutenir le développement des entreprises dont l'Etat est actionnaire. En dehors de la contribution au désendettement de l'Etat, la finalité implicite de sa gestion est moins axée sur la création de valeur que sur l'optimisation financière de la contraction du secteur public productif et sur la restructuration progressive des services publics dont la privatisation n'est pas envisagée.

<sup>19)</sup> Laboratoire français de fractionnement et de biologie

### C - L'absence d'approche actif/passif

La pertinence de l'objectif de désendettement de l'Etat n'empêche pas que la prise en compte de ce seul critère puisse conduire à des choix non optimaux.

Sur le plan financier, une cession n'a de justification que si le marché valorise cet actif à un prix supérieur aux gains (dividendes et plus-values) que l'Etat peut espérer tirer de sa détention. La cession ne présente donc d'intérêt financier pour l'Etat que s'il parvient à capter une partie de la création de valeur attendue de la privatisation. Si tel n'est pas le cas, il est aussi intéressant pour lui de conserver dans son patrimoine un actif dont le rendement est suffisamment pérenne pour couvrir ses engagements de long terme, au premier rang desquels les engagements de retraite.

L'impact des cessions sur les dividendes reçus par l'Etat doit donc aussi être pris en compte. Il doit d'autant plus l'être que, si les cessions d'actifs contribuent à limiter la progression de la dette publique, elles ont pour contrepartie la diminution d'une source de recettes dynamiques et récurrentes pour l'Etat : les entreprises les plus contributrices en termes de dividendes sont également celles qui sont le plus susceptibles de faire l'objet de cessions d'actifs commandées par la politique de désendettement.

Si l'amélioration des résultats des entreprises publiques au cours des dernières années, couplée avec le volontarisme revendiqué par l'Agence en matière de perception de dividendes, a jusqu'à présent contrarié ce mouvement, la poursuite de la contraction du secteur public aura inévitablement des effets à court ou moyen terme sur les dividendes touchés par l'Etat et un impact significatif sur ses recettes globales<sup>20</sup>.

L'affectation, en 2002, au Fonds de réserve des retraites (FRR) de certaines recettes de privatisation laissait présager que l'Etat s'inscrivait désormais dans une approche actif/passif, mais elle est restée sans suite. Le FRR n'a reçu jusqu'à présent que 1,6 Md€ du compte d'affectation spéciale, provenant de la cession du Crédit Lyonnais et de l'ouverture du capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF)<sup>21</sup>.

<sup>20)</sup> Voir le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007).

<sup>21)</sup> En 2001-2002, la perte des recettes attendues de l'attribution des licences UMTS, qui devaient notamment alimenter le FRR, a conduit l'Etat à mettre sur le marché 49 % du capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF).

### D - Une faible capacité d'anticipation

L'élargissement progressif du capital des entreprises publiques à des actionnaires privés peut, certes, refléter une volonté d'acclimatation, considérée comme le préalable indispensable à une privatisation ultérieure. Cependant, l'absence de ligne stratégique clairement établie n'a pas toujours permis de préparer dans les meilleures conditions les enjeux des transferts, partiels ou intégraux, au secteur privé.

### 1 - L'Etat actionnaire anticipe mal l'évolution du capital une fois l'entrée en Bourse réalisée

Dans les cas d'Air France et de SNECMA, l'ouverture de leur capital a rapidement été suivie d'une fusion avec un partenaire privé, sans qu'ai été anticipée la dilution supplémentaire de la participation restante de l'Etat.

Pour l'ancien monopole France Télécom, les ouvertures du capital et à la concurrence sont allées de pair, mais, sous les effets conjugués de la contrainte budgétaire et des besoins de capitaux de l'entreprise, la participation de l'Etat n'est pas demeurée durablement majoritaire. Dans un contexte différent, marqué par la prédominance d'impératifs industriels, la fusion de Gaz de France avec Suez va conduire également l'Etat à une position d'actionnaire minoritaire.

L'Etat peut aussi avoir des difficultés à contrer les ambitions de certains actionnaires minoritaires.

Ayant mis, en 2002, 49 % du capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF) sur le marché, l'Etat n'a pu s'opposer à la montée de Vinci au capital d'ASF qu'en signant, le 24 novembre 2004, un pacte d'actionnaires conduisant Vinci à interrompre ses acquisitions de titres au niveau atteint de 23% en contrepartie de l'octroi d'une représentation au conseil d'administration de la société. Pour autant, comme il le stipulait, ce pacte a cessé de s'appliquer lorsque l'Etat est revenu sur sa décision de ne pas privatiser les sociétés d'autoroutes. Lors de la privatisation des sociétés d'autoroutes en la présence de Vinci au capital d'ASF a manifestement dissuadé d'autres, acquéreurs potentiels de se porter candidats à l'appel d'offres. La très forte croissance du cours de l'action Vinci (+ 140 %) entre avril 2002 (première cotation de l'action ASF après l'arrivée de Vinci à son capital) et novembre 2006 (retrait de cote de l'action ASF à la suite de la prise de contrôle par Vinci) témoigne notamment, selon toute vraisemblance, de la perception par le marché que l'acquisition d'ASF s'est faite à un prix avantageux. Il aurait été

préférable de déclarer infructueux l'appel d'offres et de procéder à une nouvelle mise aux enchères, comme ce fut le cas, en 2002, pour la cession de la participation résiduelle de l'Etat dans le Crédit Lyonnais.

### 2 - La protection du consommateur a été mal assurée face aux nouvelles sociétés privées concessionnaires d'autoroutes

A l'occasion de la privatisation des sociétés d'autoroutes, l'Etat n'a pas pris la précaution d'adapter les formules tarifaires au nouveau statut privé des entreprises. Il a ainsi omis de se doter d'un instrument qui lui aurait permis de protéger les intérêts du consommateur après la cession<sup>22</sup>.

### 3 - L'Etat peine à tirer parti de sa position désormais fréquente d'actionnaire minoritaire

Dans sa position, de plus en plus fréquente, d'actionnaire minoritaire, l'Etat peut influer à des degrés divers sur la stratégie de l'entreprise.

Lorsque sa participation est comprise entre 30 et 40 %, son influence demeure déterminante, surtout si son poids est important par rapport au « flottant », ce qui est le cas aujourd'hui, par exemple, pour Thalès.

Lorsque la part de l'Etat au capital passe en dessous de 30 % - par exemple, pour Air France-KLM (18,3 %), Renault (15,6 %) ou France Télécom (27 %) -, il perd la maîtrise des décisions du conseil d'administration. En tant qu'actionnaire de référence, il devrait néanmoins constituer un interlocuteur incontournable pour toute opération de restructuration du capital des entreprises considérées.

Il ne lui est cependant pas toujours possible de tirer parti de cette position, ses marges de manœuvre étant, par certains aspects, plus limitées que celles des actionnaires privés.

Dans le cas d'EADS, dont l'Etat détient 15,04 % par le truchement de la SOGEPA (100 % Etat) et de SOGEADE SCA (54,55 % SOGEPA, 45,45 % Lagardère SCA via la holding Desirade SAS<sup>23</sup>), le dispositif de gouvernance, élaboré dans un cadre bi-national, a été avant tout conçu pour rendre la présence de l'Etat français acceptable pour le partenaire industriel allemand. Il s'est révélé gravement défaillant et devra être

<sup>22)</sup> Ce point est examiné dans le chapitre I (pages 237 et suivantes) du présent rapport, consacré aux péages autoroutiers.

<sup>23)</sup> Répartition du capital à fin juin 2007. L'Etat détient également en direct 0,06 % du capital d'EADS.

modifié rapidement. Les représentants de l'Agence des participations de l'Etat étaient dans l'incapacité au premier semestre 2007 d'exercer un contrôle effectif des comptes et des perspectives de la société, en dépit de son intérêt stratégique pour l'Etat. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les autorités politiques ont toujours été très présentes au plus haut niveau dans les modalités effectives du choix des dirigeants, ainsi que lors des consultations concernant l'évolution du capital d'EADS.

Dans le cas d'Air France-KLM, l'Etat, avec 18,6 % du capital, reste néanmoins le premier actionnaire du groupe et participe à toutes les instances de gouvernance. Ses objectifs et sa présence en tant qu'actionnaire de référence apparaissent pourtant en retrait par rapport à ceux d'un actionnaire privé disposant d'une participation de ce niveau.

D'une manière générale, alors que le pourcentage de détention par l'Etat des participations publiques continue de diminuer, il est indispensable que l'administration chargée de défendre les intérêts de l'Etat actionnaire soit munie d'une doctrine claire sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires.

### E - Les spécificités des monopoles naturels

La privatisation de monopoles remis en cause par l'évolution technologique (télécommunications) ou uniquement justifiés par une protection juridique (tabac) ne pose pas de difficulté particulière. En revanche, la privatisation de monopoles ou quasi-monopoles naturels (transport ou énergie) appelle une réflexion économique et un mode opératoire adaptés.

En pareil cas, l'Etat devrait notamment s'efforcer de tenir compte de la différence de perception d'horizon temporel entre le marché et la puissance publique. Cette dernière est responsable à long terme de la mise en service et de l'entretien d'infrastructures (autoroutes, voies ferrées, canaux, aéroports, lignes à haute tension ou gazoducs, par exemple) qui ont en général une durée de vie longue, pouvant aller jusqu'à 100 ans. Pour sa part, le marché ne sait guère valoriser, avec les taux d'actualisation qu'il pratique, qu'une période de l'ordre d'une quinzaine d'années.

Ainsi, pour protéger les intérêts patrimoniaux de l'Etat, convient-il de prendre certaines précautions, notamment :

- limiter la vente à l'usufruit du monopole que constitue une infrastructure et donc ne pas céder sa pleine propriété: cette première condition était remplie pour la privatisation des sociétés d'autoroutes, puisque l'Etat demeure propriétaire du réseau et n'a vendu qu'une concession d'exploitation pour vingt cinq ans environ;
- vendre des concessions d'une durée n'excédant pas l'horizon des marchés, ce qui, en revanche, n'a pas été fait pour la privatisation des sociétés d'autoroutes : l'intérêt patrimonial de l'Etat n'est respecté que s'il sait vendre à sa juste valeur l'ensemble de la période pour laquelle il cède l'usufruit ;
- prévenir simultanément l'apparition d'une rente tarifaire en adaptant le cadre réglementaire et contractuel, ce qui n'a pas été non plus le cas pour la privatisation des sociétés d'autoroutes.

### IV - Des cessions au bilan parfois discutable

Le succès boursier de certaines cessions, avec parfois des hausses pérennes considérables des titres après leur introduction – par exemple, la valeur de l'action ADP a doublé en moins d'un an -, justifie de s'interroger sur le bilan patrimonial de telles opérations pour l'Etat actionnaire.

La procédure de préparation suivie, formalisée et impliquant de nombreux acteurs (management de l'entreprise, banques conseils, Agence des participations de l'Etat, ministères techniques, commission des participations et des transferts), apporte des garanties, mais celles-ci ont leurs limites.

### A - Le coût des cessions

#### 1 - Les commissions perçues par les banques

Jusqu'en 2003, les prestations de conseil et de placement des titres étaient confiées à un seul intervenant par opération, au risque de mettre les banques en situation de conflit d'intérêts. La dissociation, effectuée depuis lors, entre le choix de la banque conseil et la désignation d'un chef de file pour le placement, est assurément plus saine.

Les commissions de placement sont actuellement calculées en pourcentage du produit de cession. L'instauration d'un système progressif de primes de succès croissantes par tranches de prix de cession garantirait mieux les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

#### 2 - Les avantages consentis aux salariés

Conformément aux dispositions de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, des actions sont proposées aux salariés à des conditions préférentielles (souvent, décote de 20 %, distribution d'actions gratuites, facilités de paiement).

Ces offres réservées visent notamment à améliorer l'acceptabilité des opérations de transfert au secteur privé. Si elles peuvent contribuer à la valorisation de l'entreprise (la fidélisation du personnel est un élément apprécié de certains investisseurs), elle n'en ont pas moins un coût pour la collectivité, supporté, pour l'essentiel, par l'Etat actionnaire.

Dans le cas de la privatisation d'Air France, les offres réservées ont ajouté leurs effets à certains dispositifs spécifiques, tels que les possibilités d'échange de salaire contre actions (plus importantes que les offres réservées aux salariés), au point de faire aujourd'hui de l'actionnariat salarié une des composantes majeures du capital du groupe Air France-KLM (13 % du capital à l'issue de l'offre publique d'échange).

Lors de l'introduction en Bourse d'EDF, le coût pour l'Etat des avantages consentis aux salariés, à la fois en termes de trésorerie et de manque à gagner, est évalué à environ 550 M€

Il importe que le coût de ces mesures soit bien pesé lors de la préparation des cessions.

### 3 - Soultes, garanties et autres engagements hors bilan

Certaines opérations en capital (croissance externe, sauvetage d'entreprises en difficulté) donnent lieu à l'octroi de garanties de passif dont le coût potentiel est par définition difficile à évaluer.

Depuis l'ouverture en capital d'EDF et Gaz de France, entreprises porteuses jusque-là de passifs sociaux importants, la charge pour la collectivité d'une partie de leurs engagements de retraite, auparavant incluse dans les tarifs, est financée au moyen d'une taxe sur les usagers, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), en complément des soultes versées par les entreprises.

#### **B** - La fixation des prix de cession

#### 1 - Les garanties offertes par les lois de privatisation

La commission des participations et des transferts (CPT), créée par la loi du 6 août 1986, joue un rôle central dans la fixation du prix des cessions. Le prix arrêté par le ministre chargé de l'économie ne peut, en effet, être inférieur à l'évaluation de la commission. Pour les cessions hors marché, le ministre de l'économie arrête le choix du ou des acquéreurs, ainsi que les conditions de la cession, sur avis conforme de la commission<sup>24</sup>. Dans tous les cas, l'avis rendu par la commission conditionne donc étroitement la faisabilité d'une opération de cession.

L'absence de moyens d'études propres (ni rapporteur général ni rapporteurs spécialisés) limite cependant la capacité de la commission à émettre des critiques sur les valorisations. Le fait qu'elle soit, par voie de conséquence, rendue tributaire de l'Agence des participations de l'Etat, dont elle doit contrôler les diligences, appelle une modification du dispositif actuel.

#### 2 - Débat sur les hypothèses de valorisation

Ni le recours aux méthodes habituelles d'évaluation, ni les garanties offertes par l'intervention de la commission des participations et des transferts ne suffisent à écarter tout débat sur le bilan patrimonial de certaines opérations.

En faisant appel à une seule banque conseil pour les trois opérations d'ouverture de capital des sociétés d'autoroutes, l'Etat s'est privé de disposer de plusieurs avis, indépendants de ceux fournis par les conseils des entreprises. Par ailleurs, l'évaluation de ces sociétés a été rendue difficile par le terme lointain des concessions accordées par l'Etat, et par la nature des revenus tirés des péages, assimilables en partie à une rente. Alors que les hypothèses de taux d'actualisation ont été, de ce fait, les premiers déterminants de la valeur des sociétés, le choix d'un taux d'actualisation excessivement élevé<sup>25</sup> a interdit à l'Etat de valoriser toute la durée des concessions cédées, et donc de tirer tout le bénéfice patrimonial possible de la privatisation.

<sup>24)</sup> Exigence introduite en 1993.

<sup>25)</sup> Pour les trois groupes ASF, APRR et SANEF, les taux d'actualisation retenus par l'Agence des participations de l'Etat se sont situés entre 7,05 % et 7,13 % pour les premières ouvertures de capital, intervenues entre 2002 (ASF), 2004 (APRR) et 2005 (SANEF) et entre 5, 93 % et 6,35 % pour les privatisations de 2006.

La marge d'incertitude inhérente à toute valorisation est par ailleurs plus importante dans le cas des cessions ou ouvertures de capital par échange ou apport de titres. Tel a été le cas de la fusion Air France-KLM, qui a pris la forme d'une offre publique d'échange, sur la base d'une parité négociée par les deux équipes dirigeantes.

#### 3 - Un manque de réactivité face aux signaux du marché

Lorsqu'il a mis sur le marché 36 % du capital de la SANEF en mars 2005,<sup>26</sup> l'Etat a appliqué une décote de 12 % par rapport aux évaluations des analystes, alors que la demande exprimée était très forte et aurait, au contraire, justifié un relèvement du prix, sans craindre de se placer sensiblement au-dessus du prix plancher fixé par la commission des participations et des transferts.

# C - Neutralité patrimoniale et optimisation des intérêts publics

Si l'avis de la commission des participations et des transferts est supposé garantir la neutralité patrimoniale des cessions, aucune instance n'est, en revanche, chargée d'apprécier dans quelle mesure les conditions de l'ouverture de capital ou du transfert au secteur privé sont les plus favorables aux intérêts de la collectivité.

#### 1 - Les conditions de privatisation ne sont pas toujours optimales

La commission des participations et des transferts n'ayant pas pour mission d'apprécier l'opportunité des projets de cessions, ni celle de leurs dates, il ne lui appartient pas davantage d'envisager des schémas alternatifs qui permettraient, le cas échéant, de maximiser les intérêts de la collectivité publique.

Certes, l'Agence et la commission veillent à ne pas réaliser d'opération lorsque les conditions de marché apparaissent trop dégradées pour assurer la correcte prise en compte de la valeur intrinsèque des entreprises. L'ouverture de capital de la SNECMA a ainsi été ajournée une première fois en raison des conditions de marché prévalant à l'automne 2001.

-

<sup>26)</sup> Juste avant la privatisation, la demande des investisseurs institutionnels représentait, en haut de la fourchette de prix, respectivement 7,5 fois le montant du placement qui leur était garanti dans le cas d'APRR et 5,1 fois dans le cas de la SANEF.

Le calendrier choisi par le gouvernement peut cependant ne pas être le plus propice, alors même que les marchés sont prêts à accueillir favorablement l'opération. Dans le cas des sociétés d'autoroutes, il aurait été préférable de poursuivre leur désendettement, permis par l'amortissement progressif de leurs emprunts, avant de les mettre sur le marché.

Pour l'offre publique d'échange Air France-KLM, assortie d'une prime supérieure pour les actionnaires de KLM, il n'entrait pas dans le mandat de la commission de s'interroger sur la valorisation des synergies ni sur leur répartition entre partenaires français et néerlandais.

Ce dernier exemple montre que les procédures de privatisation prévues par les lois du 6 août 1986 et du 19 juillet 1993 ne sont pas bien adaptées à des opérations plus complexes que la cession en numéraire de titres de sociétés qui n'ont pas encore été mises sur le marché et cotées.

# 2 - L'Etat doit mieux valoriser l'abandon de sa position dominante au sein des entreprises publiques

L'Etat a des difficultés à tirer un bénéfice patrimonial de l'abandon d'un bloc de contrôle lors d'une cession en faveur d'un partenaire privé. Les désengagements effectués de manière progressive ne favorisent pas non plus la maximisation des intérêts financiers liés à la privatisation : la prime de contrôle est diluée au fur et à mesure des cessions effectuées sur les marchés, sans être pleinement valorisée.

#### V - La gouvernance de l'Etat actionnaire

#### A - L'absence de pilotage d'ensemble

#### 1 - Le collège des tutelles

Alors que l'Agence des participations de l'Etat a pour mission première la défense des intérêts patrimoniaux de l'Etat, la direction du budget s'attachant pour sa part à la défense des intérêts budgétaires, les ministères et directions techniques inscrivent leur action dans le cadre plus large des politiques publiques sectorielles.

L'appellation de collège des tutelles parfois utilisée pour désigner les tutelles financière, budgétaire et technique ne doit pas faire illusion : aucune instance n'est chargée de faire la synthèse de ces différentes préoccupations. Le « comité de direction de l'Etat actionnaire », prévu

par le décret constitutif de l'Agence, devait institutionnaliser le dialogue entre les ministères concernés par la gestion des entreprises publiques. Présidé par le ministre de l'économie et des finances, et donc dépourvu de la capacité d'arbitrage qu'aurait pu lui conférer un rattachement au premier ministre, ce comité de direction de l'Etat actionnaire ne s'est jamais réuni.

La coordination des positions avant les conseils d'administration prend des formes diverses selon les secteurs (réunions organisées par la mission de contrôle économique et financier pour la SNCF et la RATP, par le sous-directeur compétent du ministère des transports pour RFF, par l'Agence pour les grandes entreprises industrielles suivies par le ministère de l'industrie, par le ministère de la culture pour l'audiovisuel).

La désignation systématique et formalisée d'un chef de file parmi les administrateurs représentant l'Etat introduirait plus de clarté dans le dispositif. En tout état de cause, la multiplicité et le caractère parfois contradictoire des intérêts de l'Etat se traduisent par une tutelle multiple, trop souvent incapable, en l'absence d'arbitrage interministériel, d'exprimer une position cohérente au sein des conseils d'administration.

#### 2 - Le rôle des commissaires du gouvernement

Dans les entreprises publiques où ils subsistent, les commissaires du gouvernement siègent, sans voix délibérative, au conseil d'administration, en tant que porte-parole de la tutelle technique. Leur existence, exorbitante du droit commun, est fondée sur les statuts particuliers des différentes entreprises publiques, auxquels s'adjoignent pour les entreprises du secteur de l'armement les dispositions relatives au contrôle des marchés de matériel militaire<sup>27</sup>.

Au cours de la période 2002-2005, la fonction de commissaire du gouvernement a disparu dans les grandes entreprises dépendant du ministère des finances, de l'économie et de l'industrie, à l'occasion de leur privatisation ou de leur entrée en Bourse. Pour Air France et pour France Télécom, la fonction de commissaire du gouvernement a été maintenue jusqu'à leur privatisation. Bien que l'Etat y soit majoritaire, ni EDF ni Gaz de France ne comptaient en revanche de commissaire du gouvernement au sein de leur conseil d'administration à la fin 2005.

-

<sup>27)</sup> La présence d'un commissaire du gouvernement y est fondée sur les dispositions législatives relatives au contrôle des marchés de matériel militaire (articles L. 2333-3 et suivants du Code de la défense).

Les fonctions de commissaire du gouvernement ont trouvé une nouvelle faveur avec l'avancée du processus de privatisation, mais sans qu'un pouvoir effectif leur soit attribué. La loi relative au secteur de l'énergie du 7 décembre 2006 prévoit ainsi la désignation d'un commissaire du gouvernement chargé de participer, avec voix consultative, au conseil d'administration de Gaz de France, dans le cadre d'un dispositif, comportant également la création d'une « action spécifique », destiné à permettre un contrôle stratégique de l'Etat sur le nouveau groupe issu de la fusion entre Gaz de France et Suez.

Il est tout à fait légitime que la parole de l'Etat régulateur, client ou promoteur d'une politique industrielle, soit portée auprès des dirigeants de l'entreprise par un fonctionnaire de haut rang, le cas échéant directeur d'administration centrale. Il est, en revanche, moins certain que cette parole doive s'exprimer dans l'enceinte du conseil d'administration, dont, en tout état de cause, l'Etat nomme les administrateurs qui le représentent.

Aujourd'hui, hors le cas des entreprises concernées par le contrôle des marchés de matériels militaires, le système des commissaires du gouvernement ne se justifie que pour la protection d'intérêts stratégiques dans des entreprises désormais privatisées ou en voie de l'être.

#### 3 - Les rôles respectifs de l'Etat et de la Caisse des dépôts

Alors que l'Etat actionnaire, incarné par l'Agence des participations de l'Etat, mène à bien une politique de désengagement progressif du secteur concurrentiel, la Caisse des dépôts et consignations se positionne en actionnaire de long terme de grandes entreprises du CAC 40 et a affirmé, dans la période récente, sa volonté de développer ce rôle.

Arguant de son statut sui generis, qui la place sous la « surveillance spéciale » du Parlement, la Caisse se défend de jouer le rôle de bras armé de l'Etat. La gouvernance de la Caisse limite, au demeurant, le pouvoir de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), qui, via une sous-direction extérieure à l'Agence des participations de l'Etat, représente l'Etat à la commission de surveillance de la Caisse. En particulier, si cette sous-direction a connaissance des grandes lignes directrices de la stratégie de portefeuille de la Caisse, elle n'est informée qu'a posteriori des investissements réalisés, contrairement à ce qui était le cas jusqu'en 2002.

Coexiste ainsi, avec l'Etat actionnaire, essentiellement impécunieux, représenté par l'Agence des participations de l'Etat, une autre incarnation de l'Etat, celui-là investisseur institutionnel public, présent au capital de plusieurs sociétés du CAC 40, et tous deux détiennent parfois des participations dans de mêmes entreprises. Indépendamment même des problèmes qui ont pu apparaître dans certaines opérations particulières, une réflexion s'impose sur le partage des rôles et des disponibilités financières entre l'Etat d'une part, et la Caisse des dépôts et consignations d'autre part.

# B - La nécessité de renforcer l'instruction des arbitrages politiques

# 1 - Les décisions stratégiques sont prises à l'occasion d'arbitrages politiques ponctuels

Les considérations autres que patrimoniales sont intégrées dans la politique de l'Etat actionnaire en fonction d'arbitrages ponctuels, dans lesquels interviennent les différents pôles de l'exécutif, sans véritable cohérence d'ensemble.

La création de l'Agence n'a, sur ce point, que peu amélioré la situation antérieure. La prééminence de l'Agence n'est, en effet, clairement reconnue par les autres directions et ministères que pour les questions financières. Elle a elle-même une conception volontairement restrictive de sa mission : alors que son décret constitutif la charge d'exercer « la mission de l'Etat actionnaire » vis-à-vis des entreprises et participations publiques, « en tenant compte des intérêts patrimoniaux de l'Etat », ses prises de position sont toujours centrées sur la valorisation patrimoniale de ce portefeuille.

#### 2 - Un mécanisme décisionnel opaque

Lorsque les arbitrages remontent à l'échelon politique, il est très difficile de retracer les étapes d'un mécanisme décisionnel qui fait principalement intervenir les cabinets ministériels. Si les notes adressées par les directions d'administration centrale aux ministres permettent de garder la mémoire des arguments avancés par les services, les comptes rendus des arbitrages rendus au niveau supérieur ne sont nullement systématiques et, quand ils existent, ils sont rarement explicites sur les positions en présence et les motivations de la décision retenue.

Si les opérations de marché doivent être préparées dans la plus grande confidentialité, ce défaut de formalisation et de traçabilité constitue une anomalie du processus décisionnel.

Il manque à la gouvernance de l'Etat actionnaire l'équivalent des comités stratégiques aujourd'hui de rigueur dans la plupart des grandes sociétés cotées.

La note sur les perspectives de cession des actions EADS adressée par l'Agence des participations de l'Etat au ministre de l'économie et des finances le 20 janvier 2006 est à cet égard éclairante. L'Agence y fait la démonstration de l'intérêt que pourrait avoir l'Etat actionnaire à céder une partie de sa participation en même temps que les actionnaires industriels allemand et français. A aucun moment ne sont évoquées les considérations stratégiques qui ont pu, au contraire, commander à l'Etat de maintenir cette participation dans l'entreprise aéronautique. En l'espèce, l'Agence s'en est tenue à une approche strictement patrimoniale, donc résolument partielle au regard des intérêts stratégiques de l'Etat actionnaire. Si la proposition de l'Agence n'a pas été ensuite suivie, c'est dans le cadre d'un processus d'arbitrage ministériel et interministériel de traitement du dossier EADS dont la traçabilité s'est révélée particulièrement défectueuse.

# 3 - Mieux préparer les arbitrages sur la politique de l'Etat actionnaire

La réforme de 2004 a permis d'introduire plus de professionnalisme dans le suivi financier des participations publiques. Mais elle laisse insatisfaite la nécessité de mieux organiser la confrontation des préoccupations patrimoniales et des autres préoccupations stratégiques de l'Etat actionnaire, qui peuvent justifier le maintien d'une présence publique dans certains secteurs de l'économie.

Indépendamment de la mission de valorisation patrimoniale confiée à l'Agence des participations de l'Etat, un véritable pilotage stratégique global des participations de l'Etat, à l'échelon de l'administration, continue à faire défaut. Par nature, il devrait avoir une portée interministérielle. Différentes modalités sont envisageables, ne conduisant pas nécessairement à la création de nouvelles structures.

Chargé de préparer les arbitrages politiques, ce pilotage pourrait également avoir pour finalité, au-delà des décisions ponctuelles, de conduire la réflexion sur l'avenir de l'Etat actionnaire et sur les moyens qui lui sont affectés.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour identifie aujourd'hui plusieurs axes de progrès pour la gestion de l'Etat actionnaire :

- 1. progresser dans le sens d'une consolidation des comptes de l'Etat, étendue aux participations de l'Etat actionnaire;
- 2. améliorer la gouvernance des entreprises dont l'Etat est actionnaire, en généralisant les comités d'audit, de stratégie et de rémunération, et en formalisant la procédure de sélection des dirigeants;
- 3. expliciter davantage dans les documents budgétaires les objectifs poursuivis par l'Etat actionnaire;
- 4. éviter que le recours aux structures de financement intermédiaire n'opacifie la gestion des participations de l'Etat, en supprimant ADF, et en rendant plus transparentes les relations entre le compte d'affectation spéciale et l'ERAP;
- 5. favoriser la prise en compte des considérations actif/passif, et apprécier les cessions de titres en fonction des bénéfices attendus du passage à une gestion privée, et non en fonction du seul critère de la réduction de l'endettement brut de l'Etat;
- 6. pour les monopoles naturels, limiter la privatisation à l'usufruit;
- 7. renforcer les diligences de la Commission des participations et des transferts dans le cas des opérations complexes telles que les fusions débouchant sur des privatisations, et la doter de moyens d'étude propres;
- 8. supprimer les commissaires du gouvernement siégeant actuellement au conseil d'administration des entreprises publiques, hors le cas des entreprises concernées par les marchés de matériel militaire ou en voie de privatisation;
- 9. mettre en place les moyens permettant un pilotage global des participations de l'Etat, de faire la synthèse des considérations patrimoniales et des intérêts sectoriels défendus par les ministères et les directions techniques, et de préparer dans les meilleures conditions les arbitrages politiques;
- 10. engager une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l'Etat dans les secteurs considérés comme stratégiques.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

L'insertion au rapport public intitulée « l'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des Participations de l'Etat » vise à dresser un bilan de l'exercice des missions de l'Etat actionnaire par l'Agence des Participations de l'Etat (APE) depuis sa création en 2004.

Le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (ci-après « MINEFE ») partage dans les grandes lignes un certain nombre d'observations formulées par la Cour des Comptes dans cette insertion, notamment en ce qui concerne les progrès réalisés dans la gestion des entreprises à participation publique de son périmètre (ci-après, par extension de langage, « entreprises publiques ») et leur suivi par l'Etat depuis 2004. En effet, la création de l'APE a permis d'identifier clairement au sein de l'Etat la fonction d'actionnaire, et de professionnaliser davantage cette mission. Les intérêts patrimoniaux de l'Etat sont désormais mieux pris en compte dans la décision publique : l'objectif prioritaire de l'APE est en effet d'accroître la valeur des entreprises entrant dans son périmètre de compétence et donc in fine de créer de la valeur pour l'Etat-actionnaire. Par son action, l'APE a en outre fortement contribué à généraliser les bonnes pratiques en matière de gouvernance au sein des entreprises du secteur public, et incarne aujourd'hui un actionnaire à la fois vigilant et réactif, très présent aux côtés des entreprises pour accompagner et favoriser leur développement. L'action de l'APE s'est traduite par une amélioration de la gestion des entreprises entrant dans son périmètre de compétences, dont les performances opérationnelles ont sensiblement progressé et dont la structure financière s'est significativement assainie au cours des dernières années, comme en attestent les données des comptes combinés du secteur public, et la progression de la valeur boursière du portefeuille (qui était de l'ordre de 40 Mds€ en septembre 2004 et a dépassé les 200 Mds€ fin octobre 2007). L'APE a enfin développé un savoir-faire technique reconnu sur la place en matière d'opérations sur le capital des entreprises, dont elle analyse au préalable l'opportunité sur le plan patrimonial et qu'elle a la charge de mener, au mieux des intérêts de l'Etat, une fois qu'elles ont été décidées par le gouvernement.

Le MINEFE ne partage pas, en revanche, la vision donnée par la Cour des Comptes du rôle de l'Etat actionnaire. Cette vision apparaît parfois trop réductrice, lorsque la Cour des Comptes estime que la stratégie de l'APE est essentiellement axée sur les opérations de cession qui ne représentent pourtant qu'une part très limitée de ses missions. Elle apparaît au contraire excessivement large, lorsque la Cour des Comptes appelle de ses vœux une « évolution de la gouvernance de l'Etat actionnaire » permettant à celui-ci de réaliser la synthèse entre les considérations

patrimoniales et les « intérêts sectoriels défendus par les ministères et les directions techniques » : cette prérogative relève en effet clairement du gouvernement, qui dispose de la légitimité politique nécessaire pour arbitrer entre des objectifs potentiellement divergents.

Par ailleurs, l'objectif de défense des intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire dans le cadre des opérations sur le capital des entreprises ne se limite pas, comme l'indique la Cour des Comptes, à la poursuite d'intérêts purement « financiers », mais prend largement en considération les dimensions stratégiques et industrielles, dans une perspective de création de valeur à long terme, comme le montrent de nombreuses opérations menées au cours des dernières années pour accompagner les projets stratégiques et industriels d'entreprises du périmètre APE : rapprochement entre Air France et KLM, entre GDF et Suez, entre DCNS et Thales, entre Snecma et Sagem, entrée de Bouygues au capital d'Alstom, remontée d'Alcatel au capital de Thales dans le cadre d'un apport d'activités stratégiques (satellites, sécurité). Ces exemples démontrent bien qu'il n'y a pas lieu d'opposer systématiquement ces différents intérêts qui, bien au contraire, sont le plus souvent très naturellement alignés.

En outre, le MINEFE ne partage pas l'appréciation que la Cour des Comptes porte sur le bilan patrimonial des opérations de cession menées par l'APE, qui semble au demeurant se fonder sur la seule opération de privatisation des sociétés d'autoroutes. Le bilan patrimonial de cette opération particulière est pourtant difficilement contestable sur des bases objectives. Ces opérations sont menées dans un souci constant de défense des intérêts financiers de l'Etat. Les conditions financières obtenues, généralement considérées par les professionnels comme à l'avantage clair de l'Etat, attestent du niveau de qualité de ces opérations.

Enfin, les performances de l'Etat actionnaire ne peuvent s'apprécier sur la base du seul critère des fonds injectés par l'actionnaire dans les entreprises, comme le laisse entendre la Cour des Comptes. Si l'Etat ne s'interdit pas par principe d'investir « stratégiquement » lorsque cela s'avère nécessaire et opportun dans le respect des règles communautaires, ses premiers leviers de création de valeur, comme pour tout actionnaire ou investisseur privé, ne résident pas dans ses propres mises de fond : cette valeur doit en effet d'abord provenir de l'amélioration de la gestion, de la gouvernance, et des performances des entreprises elles-mêmes.

#### Réponse détaillée

I. Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport, la création de l'Agence des participations de l'Etat a déjà produit des effets positifs sur la gestion et la gouvernance des entreprises du secteur public, qui peuvent encore être renforcés.

1. Même si l'Etat demeure un actionnaire atypique, la création de l'APE en 2004 a permis une meilleure prise en compte des intérêts patrimoniaux de l'Etat dans la décision publique.

La création de l'Agence des Participations de l'Etat a indéniablement permis de professionnaliser le métier d'actionnaire au sein de l'Etat. En identifiant une structure qui incarne l'actionnaire public et non plus une « tutelle », elle a contribué à une distinction fondamentale des rôles et des moyens d'actions de chacune des parties prenantes publiques (actionnaire, régulateur, client, concédant, financeur d'une politique publique), qui étaient auparavant confusément imbriqués, et permis une amélioration générale de la gouvernance publique, en faisant prévaloir les notions d'intérêt social et d'autonomie de gestion des entreprises publiques. Il paraît souhaitable de poursuivre cet effort de clarification dans les prochaines années. Quant à la recommandation de la Cour des Comptes visant à supprimer la présence des commissaires du gouvernement dans les conseils d'administration, cette présence peut s'avérer nécessaire pour faire valoir, à titre exceptionnel lorsque les enjeux en cause sont importants, des considérations de politique publique en évitant toute situation de conflit d'intérêt liée à la position d'administrateur.

L'insertion au rapport public souligne également, à juste titre, l'important saut qualitatif permis par la création de l'APE dans le suivi des entreprises publiques de son périmètre : généralisation des bonnes pratiques en matière de gouvernance d'entreprise (cf. I.2); suivi renforcé des résultats et des perspectives des entreprises, de leur stratégie, et notamment de leurs opérations de croissance externe ; production de comptes combinés de l'Etat actionnaire, permettant de disposer d'une vision globale des performances des entreprises du portefeuille (cf. infra); renforcement de l'expertise et du savoir-faire en matière d'opérations en capital, qu'il s'agisse d'opérations sur des entreprises cotées ou non cotées; développement de l'expertise en droit communautaire, assorti d'un souci constant d'anticipation dans ce domaine, qui s'est révélé indispensable pour mener à bien certaines grandes réformes (réforme du financement des retraites des grands opérateurs publics, création de la Banque postale) ou opérations (plans de restructuration de la SNCM, de l'Imprimerie Nationale, de Fret SNCF ou de Bull, golden share, etc.). L'APE constitue aujourd'hui un partenaire privilégié pour les entreprises de son périmètre : à travers l'APE, les entreprises publiques qui évoluent, comme leurs concurrentes privées, au rythme des marchés, disposent au sein de l'Etat d'un interlocuteur professionnel, qui sait concilier une forte réactivité et le souci du moyen

terme. A cet égard, il eut été intéressant que la Cour des Comptes complète son enquête en sollicitant en amont le point de vue des dirigeants des entreprises publiques sur l'évolution de la relation avec leur actionnaire public avant et après la création de l'APE.

Cette attention accrue portée aux intérêts patrimoniaux de l'Etat a accompagné une amélioration très sensible de la gestion des entreprises publiques depuis 2004 que traduisent bien leurs comptes individuels et les comptes combinés produits par l'APE: la rentabilité de l'ensemble a considérablement progressé (le résultat net, qui a atteint 13,2 Mds€ en 2006 contre 11,6 Mds€ en 2005 à périmètre comparable, représente 8,5 % du chiffre d'affaires en 2006; ce taux est de l'ordre de 6% pour les 50 principaux groupes français de l'industrie et des services et de 7,5% pour les sociétés des secteurs non financiers du CAC 40) et sa structure financière a été assainie avec une diminution spectaculaire de l'endettement (le ratio de dette nette sur capitaux propres est passé de 3,1 en 2004 à 1,56 en 2006). Ces entités exercent leurs activités en ayant de moins en moins besoin de faire appel aux ressources de l'actionnaire, qu'elles rémunèrent de façon croissante par des dividendes (le montant total des dividendes perçus par l'Etat sur les entités du périmètre APE est passé de 0,9 Mds€ en 2003 à 4,8 Mds€ en 2007 malgré la réduction du périmètre du secteur public), tout en continuant à investir pour leur développement (31 Mds€ en 2006). Si l'action de l'APE est loin d'expliquer la totalité de cette amélioration des performances des entreprises publiques, elle y a néanmoins contribuée. Il est regrettable que le rapport de la Cour des Comptes ne fasse aucune mention de cet élément objectif, dont le rapport annuel public de l'Etat actionnaire rend bien compte.

Tout en soulignant le progrès important que constitue la production de comptes combinés de l'Etat actionnaire, la Cour des Comptes recommande de « progresser dans le sens d'une consolidation des comptes de l'Etat étendue aux participations de l'Etat actionnaire », afin de neutraliser dans leur intégralité les opérations entre les entreprises du « groupe ». Il convient sur ce point de rappeler que ces comptes combinés sont établis en application de l'article 142 de la loi sur les nouvelles régulations économiques. Ce principe a été retenu dans la mesure où l'APE ne dispose pas de personnalité juridique. Les comptes combinés fournissent une image fidèle de la situation financière et opérationnelle des entités du périmètre de l'APE comme en atteste chaque année le groupe de personnalités indépendantes. Par ailleurs, conformément au manuel des comptes combinés et après avis du groupe de personnalités indépendantes, des modalités de simplification sont mises en œuvre pour le traitement des flux intragroupes, notamment pour ceux qui résultent de transactions courantes (électricité, gaz, transport ferroviaire individuel, affranchissement du courrier). Ce manuel fait l'objet d'une revue régulière sous le contrôle du groupe d'experts en vue de son amélioration dans les limites de ce qu'il est raisonnablement possible de faire. S'il était décidé d'établir des comptes

consolidés au niveau de l'Etat, l'APE, forte de son expérience de la combinaison, justement saluée par la Cour des Comptes, se tiendrait à la disposition des administrations compétentes pour contribuer à cet exercice en accord avec le groupe de personnalités.

Enfin, en ce qui concerne l'organisation de l'APE, il paraît difficile d'affirmer, comme le fait la Cour des Comptes, qu'elle ne diffère pas fondamentalement de celle de l'ancien Service des participations, dont le mode de fonctionnement était très différent. En termes d'organisation, l'APE dispose notamment de pôles d'expertise comptable, financière et juridique qui viennent en appui des bureaux sectoriels chargés du suivi des entreprises et jouent un rôle clé dans le fonctionnement quotidien de l'Agence. L'APE peut en outre s'appuyer sur des collaborateurs aux profils très variés et dispose de la possibilité de recruter des agents contractuels dont le nombre demeure significatif, notamment dans les pôles d'expertise (7 personnes) où leur présence est indispensable, mais aussi dans les fonctions opérationnelles (2 chefs de bureaux, un chargé d'affaires). S'agissant des moyens de l'APE, dont les effectifs ont été renforcés en fonction des enjeux liés aux participations (aujourd'hui 4 cadres sont en charge d'EDF et de Gaz de France contre 1,5 équivalent-temps plein en 2002) pour permettre un meilleur suivi quotidien des participations, et s'établissent aujourd'hui à 52 personnes, ils semblent aujourd'hui globalement adaptés aux missions de l'Agence.

# 2. Des progrès très importants ont été accomplis en matière de gouvernance des entreprises publiques depuis la création de l'APE. Des marges de progression subsistent toutefois dans certains secteurs.

La Cour des Comptes recommande dans son rapport d'« améliorer la gouvernance des entreprises dont l'Etat est actionnaire, en généralisant les comités d'audit, de stratégie et de rémunération, et en formalisant la procédure de sélection des dirigeants ». L'APE a d'ores et déjà fortement contribué à généraliser les bonnes pratiques en matière de gouvernance (décrites dans la charte des relations APE/entreprises) au sein des entités de son périmètre : renforcement des pouvoirs des organes sociaux, diversification de leur composition, afin d'y faire entrer davantage d'administrateurs indépendants, d'éliminer autant que possible les éventuelles situations de conflit d'intérêts et d'améliorer la qualité des débats, création de comités spécialisés au sein des organes sociaux, amélioration de la qualité de l'information financière (passage aux IFRS, etc.).

Ainsi, le fonctionnement des organes sociaux des entreprises publiques a-t-il été largement amélioré depuis 2004, même si des marges de progrès significatives existent pour certaines entités, notamment pour les ports autonomes et les sociétés de l'audiovisuel public. Ces efforts doivent néanmoins être conciliés avec les contraintes imposées par la loi du 26 juillet

1983 relative à la démocratisation du secteur public, qui fixe la composition des organes sociaux de certaines entités.

L'APE a également obtenu la généralisation des comités d'audit et travaille aujourd'hui à créer des comités de la stratégie partout où cela est pertinent. Des comités stratégiques ont ainsi été créés au sein des conseils d'administration de RFF, DCNS, ADP, France Télévisions, de la SNCF et de la Française des Jeux. Concernant les comités des rémunérations, leur développement apparaît souhaitable, en tenant compte toutefois de la taille et des spécificités des entreprises, même s'il faut y intégrer les contraintes liées aux règles de droit public applicables pour la fixation des rémunérations des dirigeants d'entreprises détenues majoritairement par l'Etat. Les questions de rémunération sont évidemment une problématique et un levier d'action majeurs pour tout actionnaire. L'APE veille donc, sauf exception, à jouer un rôle central dans les décisions en la matière et a notamment contribué à l'évolution des critères relatifs à la part variable des rémunérations des dirigeants. La généralisation des comités des rémunérations devrait permettre, en tout état de cause, de rendre les procédures plus transparentes, tout en renforçant la gouvernance des entreprises.

Pour ce qui concerne la nomination des dirigeants des entreprises publiques, qui est également un sujet fondamental pour tout actionnaire, ce pouvoir appartient aujourd'hui au pouvoir exécutif (Président de la République, Premier Ministre, Conseil des Ministres), conformément à la Constitution et à l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique, et ne relève pas des compétences spécifiques confiées à l'APE par le décret du 9 septembre 2004 ; ceci n'interdit pas à l'APE d'adresser au Ministre des recommandations, formelles ou informelles, sur les possibles évolutions managériales, notamment pour les entreprises de taille moyenne pour lesquelles son avis est fréquemment sollicité. Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République a formulé des propositions d'évolution dans le sens d'une consultation ad hoc du Parlement pour « un petit nombre d'entreprises et établissements publics qui, par l'importance des services publics dont ils assurent la gestion, exercent une influence déterminante sur les équilibres économiques, sociaux, d'aménagement du territoire et de développement durable de notre pays ». Il apparaît souhaitable que l'Etat actionnaire puisse le moment venu, si cette proposition était retenue, jouer pleinement son rôle dans ces procédures de nomination.

En matière de suivi des risques financiers importants, si des marges de progrès existent là encore, l'APE est déjà amenée à suivre les principaux facteurs de risques (à travers la cartographie des risques par exemple présentée en comité d'audit et aux organes sociaux) des entreprises de son périmètre, via sa participation aux organes sociaux et aux comités. En particulier, contrairement a ce que laisse entendre la Cour des Comptes, les cessions et acquisitions des filiales font, selon leur significativité, l'objet d'un

examen par l'APE et par les organes sociaux de la société mère selon les règles de gouvernance propres à chaque groupe. Il est à noter que l'APE s'efforce constamment d'améliorer les règles de gouvernance en la matière, en s'assurant de la capacité du conseil d'administration de la société mère à contrôler efficacement les opérations des filiales, au-delà de seuils définis dans le règlement intérieur. Les contrats commerciaux structurants, lorsqu'ils engagent les entreprises pour des montants importants et des durées longues, font également l'objet d'un examen très attentif dans le cadre des travaux des comités et des organes sociaux.

# 3. La Cour des Comptes souligne à juste titre la nécessité d'une réflexion sur la gestion par l'Etat de ses participations minoritaires.

L'Etat se trouve désormais de plus en plus souvent en position d'actionnaire minoritaire (Air France-KLM, Renault, France Télécom, Safran, Thales, EADS). Son poids réel dépend naturellement de la répartition du reste du capital (flottant ou présence d'un actionnaire industriel significatif), de l'existence de pactes d'actionnaires et des règles de gouvernance propres à chacune des entreprises concernées. Le MINEFE souscrit pleinement à la recommandation de la Cour des Comptes d'« engager une réflexion sur les objectifs, la gestion et le contrôle des participations minoritaires de l'Etat dans les secteurs considérés comme stratégiques », sujet complexe sur lequel il accueillera volontiers ses propositions, et sur lequel il sera difficile de s'exonérer d'une appréciation au cas par cas.

Il est en revanche contestable d'affirmer, s'agissant de l'Etat, que « ses objectifs et sa présence en tant qu'actionnaire de référence apparaissent pourtant en retrait par rapport à ceux d'un actionnaire privé disposant d'une participation de ce niveau », le cas très particulier d'EADS ne pouvant servir de référence pour juger de la façon dont l'Etat exerce son rôle d'actionnaire minoritaire. A cet égard, les allusions à une faible implication de l'Etat dans la gouvernance d'Air France-KLM sont également contestables. Par ailleurs, l'Etat en particulier lorsqu'il est actionnaire de référence, reste un interlocuteur incontournable pour toute opération significative de restructuration du capital, ce qui impose un dialogue préalable approfondi entre l'entreprise et l'APE.

# II. En revanche, certaines critiques formulées par la Cour des Comptes traduisent une conception contestable du rôle et des missions de l'Etat actionnaire.

Selon la Cour des Comptes, « la stratégie, avant tout financière, suivie par l'Agence n'a guère été transparente, ni suffisamment justifiée, notamment auprès du Parlement. En réalité, elle a été essentiellement axée sur le désengagement et les cessions. Malgré un indéniable savoir-faire, ses performances patrimoniales n'ont pas toujours été convaincantes. ». Ces appréciations procèdent d'une vision erronée des missions de l'Etat

actionnaire et des prérogatives de l'APE, en décalage avec le cadre réglementaire et institutionnel en vigueur et avec la réalité du travail quotidien de l'APE.

1. Il n'appartient pas à l'APE de jouer un « rôle de synthèse » entre les considérations patrimoniales et celles relevant des autres ministères ou directions concernés à divers titres par l'activité des entreprises relevant du périmètre de l'APE, ces arbitrages relevant clairement de la responsabilité du gouvernement.

Le décret du 9 septembre 2004 portant création de l'APE fixe d'une part les missions de cette structure et d'autre part son périmètre d'action. La mission de l'APE est de défendre les intérêts patrimoniaux de l'Etat. Si ce décret prévoit que l'APE s'assure de la cohérence des positions des représentants de l'Etat au sein des organes sociaux, ceci ne lui confère nullement un rôle de synthèse et encore moins d'arbitrage entre les différentes considérations autres que patrimoniales portées par les autres ministères. Le périmètre d'action de l'APE est par définition évolutif : il enregistre au gré des opérations des sorties (Bull, Alstom) et des entrées (LFB, Monnaie de Paris) ; il convient par ailleurs de préciser qu'à ce jour, aucune décision n'a été prise concernant une éventuelle entrée de Météo France dans ce périmètre, contrairement à ce qu'indique le rapport.

Il convient de rappeler que la réforme de l'Etat actionnaire menée en 2004, qui a conduit à créer l'APE sous la forme d'un service à compétence nationale rattaché au ministère de l'économie et des finances, résulte d'un choix politique clair et assumé : il n'a été souhaité ni la création d'une société holding, eu égard à l'opacité dans la gestion des participations qui aurait été induite par la création d'une personne morale qui aurait fait écran entre l'Etat et les entreprises, ni d'un établissement public, ni d'une autorité administrative indépendante, dont il aurait été difficile d'articuler la mission avec les compétences que le législateur confie au ministre de l'économie et des finances et dont la légitimité aurait pu être contestable sur le plan des principes. Ceci conduit logiquement à ce que les arbitrages entre les différentes considérations prévalant au sein de l'Etat soient rendus par le gouvernement, l'APE suscitant le cas échéant et défendant les intérêts de l'Etat actionnaire dans le cadre de ces arbitrages autrefois internalisés. Le MINEFE ne peut donc souscrire à la recommandation de la Cour des Comptes de « mettre en place les moyens permettant un pilotage global des participations de l'Etat, de faire la synthèse des considérations patrimoniales et des intérêts sectoriels défendus par les ministères et les directions techniques, et de préparer dans les meilleures conditions les arbitrages politiques », qui semble méconnaître la procédure d'arbitrages interministériels rendus par le Premier Ministre ou le Président de la République. Ces arbitrages sont consubstantiels à l'Etat et le distinguent d'un holding privé.

L'APE n'a pas davantage vocation à interférer dans la gestion quotidienne des entreprises relevant de son périmètre, ni a fortiori à arbitrer les conflits commerciaux ou les différends financiers susceptibles de surgir entre celles-ci. Le souci de neutralité affiché par l'APE ne procède pas d'une « relative passivité », comme le suggère le rapport public, mais de l'impossibilité juridique pour l'Etat actionnaire de contraindre une entreprise à prendre une décision contraire à son intérêt social. L'APE peut certes intervenir dans le cas où il existe un risque de destruction de valeur pour l'actionnaire, afin de favoriser le dialogue et la recherche d'une solution dans l'intérêt commun des parties, comme elle a pu le faire dans certains cas (notamment pour régler divers litiges ente la SNCF et RFF), mais elle n'est pas en situation de se poser en arbitre.

2. L'action de l'APE ne peut être réduite à celle d'une simple « technicienne des opérations sur le capital » : cette vision réductrice est en décalage avec la réalité quotidienne du travail des équipes de l'APE, dont l'objectif prioritaire est de veiller à la qualité de la gestion et au développement des entreprises de son périmètre

Une des premières missions de l'APE, à laquelle elle consacre la majeure partie de ses ressources est d'assurer la meilleure valorisation du portefeuille de sociétés (cotées et non cotées) relevant de son périmètre, et de rechercher la création de valeur pour l'actionnaire. Il s'agit d'un travail quotidien et minutieux de suivi des participations, qui se décline sous différents aspects. L'APE participe activement aux travaux des organes sociaux et, dans ce cadre, veille à la qualité et à la sincérité des comptes et de l'information comptable, à la pertinence sur le plan industriel et stratégique et à l'optimisation sur le plan patrimonial des investissements importants, des opérations de croissance externe ou de désinvestissement, discute et valide les budgets annuels, les plans à moyen terme, et les grandes orientations stratégiques. Les équipes de l'APE suivent par ailleurs attentivement la situation des entreprises du périmètre, par un dialogue permanent avec leurs dirigeants, des visites de sites industriels, et par une veille quotidienne sur l'évolution de leur secteur d'activité. Cette partie fondamentale du travail de l'APE, qui constitue sa première raison d'être et mobilise l'essentiel du temps de ses équipes, est à peine évoquée dans le rapport de la Cour des Comptes.

Une autre des missions de l'APE est bien d'assurer la réussite des opérations sur le capital du point de vue de l'actionnaire. Comme le souligne à juste titre le rapport, l'APE ne peut être seule juge de l'opportunité de la cession de participations dans des entreprises de son périmètre, cette décision relevant de la compétence du gouvernement, dans la mesure où elle nécessite de prendre en compte des considérations autres que patrimoniales (cf. supra). Ceci ne signifie pas pour autant que l'APE fasse preuve de passivité; elle joue en effet un rôle important de veille, d'analyse et de proposition, en recommandant régulièrement au gouvernement des

opérations sur le capital des entreprises de son périmètre, lorsqu'elle les juge patrimonialement opportunes, au regard de la valorisation de ces entreprises par le marché, de leurs perspectives à moyen terme, etc...

## 3. Les critiques formulées par la Cour des Comptes sur le bilan patrimonial des opérations en capital sont dénuées de fondement.

La Cour des Comptes considère que le bilan patrimonial des opérations de cession conduites par l'APE au cours des dernières années est « parfois discutable », sans pour autant démontrer de façon convaincante cette affirmation; celle-ci semble se fonder sur la seule opération de privatisation des sociétés d'autoroutes, dont le bilan patrimonial est pourtant difficilement contestable sur des bases objectives.

Il convient en outre de rappeler que la Commission des Participations et des Transferts (CPT) joue un rôle très important, qui lui est dévolu par les lois de privatisation, dans les opérations sur le capital, en fixant sous sa responsabilité le prix minimum de cession des actifs publics, et en veillant au bon déroulement des cessions hors marché. Elle travaille en toute indépendance à l'égard des services du MINEFE, et en particulier de l'APE, qu'elle auditionne systématiquement pour toutes les opérations qui lui sont soumises, au même titre que les dirigeants de l'entreprise concernée, que les candidats acquéreurs pour les cessions hors marché et que les banques conseil de l'ensemble des parties, qui soumettent chacune à la CPT leurs analyses sur la valeur des actifs faisant l'objet de la transaction. La CPT dispose donc pour mener ses analyses de différents points de vue, et par ailleurs d'un important recul sur les méthodes de valorisation compte tenu de la diversité des opérations qui lui sont soumises.

3.1. La Cour des Comptes y faisant référence à de multiples reprises, il paraît nécessaire de revenir plus en détail sur l'opération de cession des participations de l'Etat dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes (APRR, ASF et Sanef).

Il convient tout d'abord de préciser que lors des ouvertures de capital des sociétés APRR, ASF et Sanef, comme lors de leur privatisation, l'intérêt patrimonial de l'Etat a été scrupuleusement valorisé et servi, de la même manière que pour les autres opérations sur le capital menées par l'APE.

D'abord les évaluations de ces sociétés, sur la base desquelles se sont fondées les recommandations de prix d'introduction en bourse ou de prix de cession, ont été conduites, comme pour les autres opérations sur le capital menées par l'APE et conformément à ce qu'impose les lois de privatisation, sur la base d'une approche multicritères selon les méthodes employées couramment par les analystes financiers, notamment la méthode par actualisation des flux de trésorerie disponible, particulièrement adaptée au cas des concessions autoroutières du fait de la relative régularité des revenus de ces sociétés tout en permettant d'intégrer la durée de la concession en actualisant jusqu'au terme de celle-ci ces flux de trésorerie. S'agissant des

taux d'actualisation retenus, la méthode de calcul a été celle communément pratiquée par l'ensemble de la communauté financière; les données utilisées pour le calcul proprement dit (taux d'intérêt, structure financière de la société, conjoncture boursière, etc.) reflétaient la situation de la société et des marchés financiers au moment de l'opération et intégraient en particulier la nature relativement peu risquée de l'activité. En outre, il convient de préciser que le taux d'actualisation dépend du risque associé aux flux et est indépendant de celui qui reçoit ces flux; plus fondamentalement, il n'y aucune raison pour que l'Etat ait une appréciation du risque auquel il est exposé différente de celle adoptée par un investisseur, quel qu'il soit. Rien ne permet donc de qualifier ces taux d'actualisation d'« excessivement élevés ».

Ensuite, il doit être observé que la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes est intervenue dans une conjoncture de taux d'intérêt historiquement bas qui, compte tenu de la sensibilité de la valorisation au niveau des taux d'intérêt, a permis de maximiser le produit de cession de ces entreprises. Au-delà, les valorisations qui ressortent des prix de cession obtenus lors de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes se situent significativement au-dessus de la moyenne des multiples des sociétés comparables européennes, ce qui atteste que les prix de cession intégraient bien une prime de contrôle et que la valorisation du patrimoine de l'Etat a été maximisée.

S'agissant spécifiquement de la privatisation d'ASF, elle s'est déroulée selon la même procédure ouverte et transparente d'appel public à candidatures par cahier des charges que pour les cessions d'APRR et de Sanef. Treize candidats ont manifesté leur intérêt pour ASF et ont été déclarés recevables. Si seul Vinci a in fine déposé une offre ferme sur ASF, la comparaison des prix de cession obtenus sur les trois opérations révèle néanmoins que les effets concurrentiels du processus de cession par appel d'offres ont été pleinement intégrés dans le prix de cession d'ASF, comme ils l'ont été pour APRR et Sanef. Enfin, l'évolution du cours de bourse d'une société doit s'apprécier en fonction d'une multitude de facteurs à la fois exogènes (santé des marchés financiers, évolution du secteur d'activité) et endogènes (résultats de l'entreprise comparés à ceux de ses pairs et aux attentes du marché, perspectives de croissance). Aussi, la hausse du cours de Vinci, que la Cour des Comptes relève sur la période 2002-2006, ne saurait être interprétée comme une preuve que les marchés ont jugé que son acquisition d'ASF était faite à un prix avantageux et ce d'autant plus qu'elle ne semble guère exceptionnelle en regard des hausses de cours affichées par certains de ses concurrents européens dans le secteur de la construction (notamment Acciona et FCC).

Sur les questions de régulation relatives à la protection du consommateur, il est nécessaire de rappeler que les procédures de suivi et de contrôle de l'exécution de la concession et les obligations du concessionnaire en matière de qualité de service ont été renforcées à l'occasion de la

privatisation d'ASF, d'APRR et de Sanef. S'agissant de la fixation des péages, le statut privé des entreprises ne change en rien à l'équilibre financier des contrats de concession et n'est pas en soi générateur de l'apparition d'une rente tarifaire. La privatisation a en revanche mis fin à une situation inhabituelle et susceptible de générer des conflits d'intérêt, où l'Etat était à la fois le concédant d'un service public et l'actionnaire majoritaire de la société concessionnaire.

Enfin, s'agissant de la recommandation de la Cour des Comptes, qui souhaite « pour les monopoles naturels, limiter la privatisation à l'usufruit » comme cela a été le cas lors de la privatisation des seules sociétés concessionnaires d'autoroutes (l'Etat demeurant propriétaire du réseau), toute généralisation en la matière apparaît délicate puisque les modèles de régulation sectoriels sont très variables d'un secteur à l'autre (cf. par exemple le cas des autoroutes dont le schéma de régulation est distinct de celui dans les secteurs des télécoms ou de l'énergie).

## 3.2. D'autres observations de portée plus générale appellent un commentaire.

En ce qui concerne les opérations d'introduction en bourse, il convient de préciser que l'offre d'une décote du prix d'introduction par rapport à l'objectif de cours des analystes est une pratique habituelle, les objectifs de cours des analystes financiers se situant dans un horizon de 10 à 18 mois par rapport à l'introduction et intégrant plusieurs effets endogènes. L'augmentation du cours après l'introduction en bourse, variable suivant l'horizon temporel considéré, dépend de plusieurs facteurs (accoutumance et révélation de la performance au marché, liquidité accrue, mise en tension du management...) et ne peut pas s'interpréter comme le signe que le prix d'introduction était sous évalué. Pour reprendre l'exemple de l'introduction en bourse de Sanef mise en avant par la Cour des Comptes, la décote de 12 % retenue lors de cette opération était parfaitement cohérente avec les pratiques observées lors d'opérations d'introduction en bourse les plus récentes (en particulier celles d'ASF et d'APRR). La valeur retenue de 40 €/action pour les particuliers était supérieure de 6,7 % au seuil de la CPT et le cours de Sanef est resté inférieur à son prix d'introduction en bourse pendant plus d'un mois, ce qui laisse plutôt penser que les marchés ont jugé ce prix d'introduction suffisamment ambitieux. L'Etat demeurant actionnaire des sociétés ainsi introduites en bourse, il tire en tout état de cause pleinement profit de cette hausse (cf. cas d'ADP et d'EDF).

S'agissant des commissions bancaires payées par l'Etat, elles ont été globalement réduites de moitié au cours des dernières années, ce qui traduit les efforts constants réalisés par l'APE pour diminuer les coûts des opérations de cession de l'Etat. S'agissant des commissions de placement versées aux banques évoquées par la Cour des Comptes, elles ont également été réduites dans des proportions importantes (entre 2002 et 2007, elles ont été divisées par 7 pour les opérations avec constitution accélérée de livre

d'ordre et de plus de moitié pour les opérations de mises en bourse) et les taux sur les opérations de l'Etat sont aujourd'hui bien inférieurs à ceux appliqués à des cédants privés. La recommandation formulée par la Cour des Comptes relative à l'intérêt de mettre en place des structures de rémunération plus incitatives, dont le principe de commissions de placement à taux variables croissants en fonction du prix de reclassement a déjà été appliqué à deux reprises (lors des placements France Télécom et Air France en 2004), est naturellement partagée par le MINEFE et l'APE travaille à mettre en place les mécanismes de commissionnement les plus incitatifs possibles, en prévoyant par exemple des commissions discrétionnaires, versées en fonction du succès du placement.

Pour ce qui concerne le coût des offres réservées aux salariés, dont la mise en œuvre est obligatoire pour toute cession sur le marché d'une fraction du capital d'entreprises relevant du titre II de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations, le MINEFE partage l'avis exprimé par la Cour des Comptes sur le coût particulièrement élevé de ces dispositifs pour les finances publiques, d'autant plus qu'ils présentent pour certaines entreprises un caractère récurrent (5 offres successives ont ainsi été réservées aux personnels de France Télécom depuis 1997, du fait des cessions successives réalisées par l'Etat, 2 pour Renault, Air France et Snecma). L'APE veille néanmoins à réduire progressivement le coût global de ces opérations ainsi que la charge pour l'Etat, en réduisant les avantages consentis au gré des opérations successives concernant une même entreprise, et en veillant à éviter les effets d'aubaine, en fixant un niveau de décote inférieur au plafond légal de 20% lorsque le cours de bourse connaît une progression significative entre la date du placement institutionnel et celui de l'offre réservée aux personnels.

Enfin, les éventuelles garanties octroyées par l'Etat dans le cadre de cessions, que l'APE cherche à limiter, sont prises en compte dans l'appréciation globale des conditions financières des opérations lors de l'examen par la CPT. De même sur l'opération Air France-KLM, l'analyse de la CPT a tenu compte, contrairement à ce qu'affirme la Cour des Comptes, des synergies attendues de l'opération qui ont été largement développées dans les rapports des banques conseils.

4. Si la tendance au désengagement de l'Etat correspond à une orientation politique sur les dernières années, le rôle de l'APE est de faire évoluer les entreprises (statut, capital...) dans ce cadre au mieux des intérêts de l'Etat et des entreprises elles-mêmes, sans exclure des opérations plus offensives.

La stratégie de l'APE, qui met en œuvre une politique gouvernementale dont on ne peut contester qu'elle traduit depuis une vingtaine d'années, sauf exception, un désengagement progressif de l'Etat du secteur concurrentiel, est très claire: mener des réflexions préalables, proposer des évolutions au ministre de l'économie et des finances lorsque celles-ci apparaissent pertinentes du point de vue des entreprises (besoin

d'évolutions stratégiques ou capitalistiques, éventuellement dictées par des contraintes communautaires) et de l'Etat (externalisation de valeur) puis, lorsque les décisions sont prises, mettre en œuvre les opérations au mieux des intérêts patrimoniaux de l'Etat. Il est important d'insister sur le fait que ces deux objectifs ne sont pas contradictoires, bien au contraire.

L'objectif d'optimisation patrimoniale dans le cadre des opérations sur le capital des entreprises ne se borne pas à la seule poursuite d'objectifs à caractère purement « financier » (au sens où semble l'entendre la Cour des Comptes) mais prend largement en considération les aspects stratégiques et industriels, dans une perspective de création de valeur à moyen-long terme : de nombreuses opérations conduites par l'APE ont été des réussites patrimoniales pour l'Etat tout en permettant d'accompagner des projets industriels stratégiques pour les entreprises concernées (Air France/KLM, GDF/Suez, Bouygues/Alstom, privatisation des sociétés d'autoroutes qui ont permis d'adosser celles-ci à de grands partenaires industriels sur la base de projets stratégiques bien définis); ceci démontre bien qu'il n'y a pas lieu d'opposer systématiquement ces différents intérêts qui sont presque systématiquement alignés.

Par ailleurs, le MINEFE ne partage pas l'analyse de la Cour des Comptes sur la prétendue faible capacité d'anticipation de l'Etat actionnaire sur l'évolution du capital des entreprises postérieurement à leur introduction en bourse : les grandes opérations industrielles citées par la Cour des Comptes, comme Air France/KLM, Snecma/Sagem ou GDF/Suez, n'ont été possibles qu'avec l'accord de l'Etat qui a d'ailleurs joué un rôle moteur pour accompagner ces projets portés par le management des entreprises. Le fait que ces opérations aient été précédées d'une introduction en bourse des entreprises concernées est loin d'avoir constitué un handicap, et a au contraire permis de révéler au mieux leur valeur, et donc de mieux négocier les conditions des rapprochements capitalistiques qui ont suivi. Ces cas constituent de parfaites illustrations d'un désengagement de l'Etat pour accompagner des projets stratégiques majeurs pour les entreprises. L'Etat continue en outre à profiter de la création de valeur liée à ces projets industriels, en demeurant actionnaire des nouvelles entités ainsi créées. Il importe donc que le bilan patrimonial total tienne compte de la création de valeur captée par l'Etat liée à son désengagement progressif et partiel.

L'Etat n'a évidemment pas pour principe de s'interdire de prendre de nouvelles participations, comme le démontrent son investissement dans Alstom en 2005, les injections de capital significatives réalisées au cours des dernières années dans DCNS, GIAT, ou l'Imprimerie Nationale, ou encore les dispositions permettant à l'Etat, en cas de menace sur le contrôle d'entreprises de défense comme EADS ou Safran ou dans certains secteurs sensibles, de reprendre le contrôle de leurs activités présentant un caractère stratégique. L'APE constitue désormais la structure au sein de l'Etat la mieux à même de mener de telles opérations en direct. Il convient également

de rappeler que les entreprises publiques de premier rang sont elles-mêmes très actives et procèdent, sous le contrôle de l'APE, à de nombreuses opérations de croissance externe qui font rentrer différentes sociétés dans le périmètre des participations publiques.

En outre, si l'environnement communautaire crée un contexte favorable à certaines évolutions, il convient de rappeler que l'APE a joué un rôle majeur et proactif dans les grandes réformes structurelles récentes du secteur public (changements de statuts, et modernisation du cadre de régulation le cas échéant, d'EDF, GDF, ADP, de la Monnaie de Paris et du LFB, création de la Banque postale), dont l'objectif a été de favoriser la modernisation et le développement des entreprises concernées.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc faux d'affirmer que « En dehors de la contribution au désendettement de l'Etat, la finalité implicite de sa gestion est moins axée sur la création de valeur que sur l'optimisation financière de la contraction du secteur public productif et sur la restructuration progressive des services publics dont la privatisation n'est pas envisagée. »

Enfin, une distinction très claire doit être opérée entre le champ d'action de la CDC et celui de l'APE, dont les missions et la stratégie actionnariale sont différentes. D'une part, des conflits d'intérêts sont susceptibles d'exister entre ces deux entités, justifiant une nécessaire séparation fonctionnelle entre l'APE et la sous-direction en charge du suivi de la CDC au sein de la DGTPE (la CDC peut notamment être candidate dans des opérations de cession de participations publiques conduites par l'APE). D'autre part, il y a lieu de distinguer clairement le rôle de gestionnaire des participations de l'Etat, sous le contrôle du gouvernement et du Parlement, joué par l'APE et celui d'investisseur institutionnel joué par la CDC, qui n'est par ailleurs pas soumise aux mêmes contrôles.

5. L'efficacité de l'action de l'Etat actionnaire, dont la transparence a été significativement améliorée depuis 2004, ne peut s'apprécier sur le seul critère des dépenses pour des opérations en capital à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat »

Si la LOLF a fourni un cadrage plus précis aux opérations réalisables à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » (ci-après « CAS PFE »), ce qui constitue une évolution très positive, il convient tout d'abord de rappeler que les opérations non strictement patrimoniales qui ont été menées avant l'entrée en vigueur de la LOLF à partir du compte n°902-24 « compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » ont reçu une validation politique et/ou parlementaire.

Des progrès très importants ont été réalisés en matière de transparence depuis la création de l'APE tant vis-à-vis du Parlement que des citoyens, efforts qui sont passés sous silence par la Cour des Comptes dans son rapport. En effet, outre les informations données au Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire, qui fournissent des éléments prévisionnels aussi détaillés que possible et des éléments d'exécution précis, l'enrichissement du rapport annuel sur l'Etat actionnaire, la création du site Internet de l'APE, la production de comptes combinés, les auditions plus fréquentes par les commissions parlementaires constituent des avancées importantes en ce sens.

La Cour des Comptes recommande d'une part d'« expliciter davantage dans les documents budgétaires les objectifs poursuivis par l'Etat actionnaire ». Si des marges de progrès existent certainement – des engagements en ce sens ont d'ailleurs été pris devant le Parlement par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, l'APE veille à fournir la meilleure information possible au Parlement, sachant toutefois que l'objectif de préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat doit primer, eu égard notamment à la nécessaire confidentialité qui s'attache aux informations sur d'éventuelles opérations sur des sociétés cotées.

La Cour des Comptes recommande d'autre part d'« éviter que le recours aux structures de financement intermédiaire n'opacifie la gestion des participations de l'Etat, en supprimant Autoroutes de France, et en rendant plus transparentes les relations entre le compte d'affectation spéciale et l'ERAP ». Si le cas de figure de l'avance d'actionnaire consentie à l'ERAP fin 2004 est demeuré très exceptionnel et était justifié par des circonstances particulières de l'époque, les relations avec les bénéficiaires du CAS PFE, dont l'ERAP fait partie, sont aujourd'hui parfaitement transparentes. S'agissant d'ADF, la suppression de cette structure, qui a eu son sens pour assurer une forme de péréquation entre les différentes situations de trésorerie des sociétés d'autoroutes, est actuellement à l'étude.

S'agissant de la mesure des performances et de l'efficacité de l'action de l'Etat actionnaire, comme l'indique la Cour des Comptes, « la performance de l'Etat actionnaire ne peut être valablement appréciée à travers les seuls programmes budgétaires correspondant à ce compte d'affectation spéciale » : l'action de l'APE revêt en effet des aspects qualitatifs (amélioration de la gouvernance des entreprises, amélioration de la gestion) qui ne sont pas ou qu'imparfaitement retracés dans les programmes budgétaires. C'est la raison pour laquelle l'APE publie un rapport annuel d'activité qui est annexé aux documents budgétaires sur le CAS PFE.

Ainsi, les indicateurs de performance prévus par la LOLF (indicateurs quantitatifs sur la santé financière des entreprises du périmètre de combinaison, sur les conditions financières des cessions, sur le désendettement), bien que perfectibles, fournissent un éclairage partiel sur les performances de l'action de l'Etat actionnaire. Ces indicateurs traduisent des orientations politiques générales données par le gouvernement, et notamment la priorité dans l'affectation des recettes du CAS PFE accordée

au désendettement de l'Etat et des APU, qui est une forme de gestion actif/passif.

Si la Cour des Comptes regrette que « la création de l'Agence ne s'est pas accompagnée d'une utilisation plus dynamique du compte d'affectation spéciale pour soutenir le développement des entreprises dont l'Etat est actionnaire », le MINEFE considère pour sa part que le niveau des dépenses du CAS PFE en faveur des opérations d'actionnaire ne constitue nullement un critère pertinent pour apprécier les performances de l'action de l'Etat actionnaire. Il convient au contraire de se féliciter du fait que les entreprises aient de moins en moins souvent besoin de faire appel à des injections de capital de l'actionnaire, et qu'elles soient désormais capables d'assumer leur croissance sur ressources propres ou en étant capables d'attirer des ressources du marché. Ainsi, en cas de besoin, l'Etat actionnaire a été présent pour souscrire à des augmentations de capital directes ou indirectes (GIAT, DCN, plan fret SNCF, SNCM...), dans le respect des règles communautaires. En effet, les interventions de l'Etat au capital d'entreprises publiques ne sont par principe pas exclues et l'APE veille alors à ce que ces opérations, dont le caractère avisé de l'investissement doit le plus souvent être démontré à la Commission européenne, se déroulent dans les meilleures conditions financières possibles pour l'Etat. De ce point de vue, l'Etat n'est donc pas un actionnaire atypique, le financement des entreprises par apport de fonds de l'actionnaire étant par essence limité aux opérations exceptionnelles par rapport aux autres modes de financement (sur ressources propres ou externes).

Dans ces conditions, le MINEFE ne peut adhérer à la conclusion de la Cour des Comptes lorsqu'elle affirme qu'« Au total, la création de l'Agence ne s'est pas accompagnée d'une utilisation plus dynamique du compte d'affectation spéciale pour soutenir le développement des entreprises dont l'Etat est actionnaire. En dehors de la contribution au désendettement de l'Etat, la finalité implicite de sa gestion est moins axée sur la création de valeur que sur l'optimisation financière de la contraction du secteur public productif et sur la restructuration progressive des services publics dont la privatisation n'est pas envisagée. », ce qui semble contraire à la réalité.

De même, le MINEFE récuse l'idée selon laquelle l'Etat serait un « actionnaire impécunieux », ne cédant des actifs que pour rembourser des dettes passées. Si le désendettement constitue une priorité politique, l'Etat sait également assurer le financement de ses participations lorsque cela s'avère nécessaire et dans un cadre communautaire strictement encadré. Dès lors, la portée de la recommandation de la Cour des Comptes de « favoriser la prise en compte des considérations actif/passif, et apprécier les cessions de titres en fonction des bénéfices attendus du passage à une gestion privée, et non en fonction du seul critère de la réduction de l'endettement brut de l'Etat » paraît limitée par rapport à la pratique actuelle.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPOTS ET CONSIGNATIONS

Comme le souligne la Cour, l'Etat actionnaire est effectivement « incarné par l'Agence des participations de l'Etat » et non par la Caisse des dépôts.

Institution financière de long terme, au service du développement économique, la Caisse des Dépôts se situe pour sa part, dans une logique d'investisseur institutionnel. Elle détient un portefeuille d'actions cotées –au même titre que ceux d'autres classes d'actifs comme les portefeuilles de taux, d'actifs immobiliers ou d'entreprises non cotées- dont la finalité est avant tout financière. Il a fait l'objet d'une gestion patrimoniale active dont l'objectif est de dégager sur longue période un rendement en cohérence avec le risque. Compte tenu de son horizon de long terme, de la taille de son bilan et de ses détentions, la Caisse des Dépôts est un actionnaire particulièrement attentif à l'impact que sa gestion peut générer sur les entreprises dont elle est actionnaire.

En tant que premier ou second actionnaire de nombreuses sociétés du CAC 40, elle a noué avec certaines d'entre elles des relations de confiance, qui se traduisent par une participation significative au capital et par sa présence au conseil d'administration. Dans certaines situations, et si cela est conforme à ses intérêts patrimoniaux de long terme, la Caisse des Dépôts peut soutenir des opérations qui aident à stabiliser leur actionnariat dans la durée, et favoriser l'adaptation et la croissance de leur potentiel productif ainsi que le développement des centres de décision de ces entreprises en France et en Europe.

Ces objectifs sont poursuivis avec des préoccupations d'intérêt général qui seront explicitées dans la doctrine d'investissement mise en place dans le cadre du plan stratégique Elan 2020.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

Tout d'abord, concernant le coût de l'ouverture du capital d'EDF, il convient de préciser que la réforme du financement des retraites de la branche des IEG réalisée préalablement à cette opération s'est effectuée en assurant la neutralité financière pour les consommateurs et la collectivité. Ce point a déjà fait l'objet d'un échange avec la Cour concernant le rapport provisoire sur l'ouverture du capital, la cour ayant alors pris en compte la remarque similaire de l'Entreprise. En conséquence, je demande à la Cour de retirer le paragraphe en bas de la page 28 du rapport («Dans la perspective de l'ouverture...les engagements transférés »).

Par ailleurs, et comme la Cour des comptes l'a noté dans son rapport, je voudrais souligner la qualité de l'exécution de l'ouverture du capital d'EDF, exceptionnelle par son montant et sa complexité.

Je souhaite également commenter la remarque de la Cour relative à la place de l'Etat dans la gestion des entreprises qu'il contrôle. Si le principal actionnaire a sans nul doute un rôle primordial dans la validation des objectifs à long terme et la stratégie de l'entreprise, son rôle en tant qu'actionnaire ne peut aller au-delà de celui d'un actionnaire majoritaire dans une société privée cotée. S'immiscer dans la gestion courante ou/et dans des arbitrages entre sociétés conduirait l'Agence des Participations de l'Etat, et par contrecoup EDF, à encourir les reproches d'actionnaires minoritaires, de l'Autorité des Marchés Financiers, d'entreprises concurrentes ou de la Commission Européenne.

Soyez assuré de ma détermination à poursuivre, dans les années qui viennent, une stratégie de développement rentable pour le Groupe EDF, en parfait accord avec l'ensemble des actionnaires et notamment avec notre actionnaire majoritaire représenté par l'Agence des Participations de l'Etat.

#### RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ERAP

Les analyses approfondies qui sont conduites par la Cour concernant le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire rejoignent celles de l'ERAP qui, depuis le début, a cherché à jouer pleinement ce rôle pour le compte de l'Etat, en articulant politique industrielle et moyens financiers, dans les participations publiques qui lui sont confiées dans le respect des contraintes internationales, et notamment européennes.

Plus précisément, sur les observations concernant l'ERAP dans votre rapport public, je tiens à vous apporter les compléments d'information suivants :

1) Sur la question de l'avance faite par l'Etat à l'ERAP en 2004, un versement de 1,5 Md€ a été effectué par l'Etat le 12 novembre 2004. Ce montant a été porté à 1,75 Md€ le 20 janvier 2005, puis ramené à 1,5 Md€ le 18 mars 2005 et, finalement, complètement remboursé le 20 décembre 2005. Cette opération a été sans impact sur le résultat de l'établissement, les montants prêtés étant replacés auprès de l'ACCT à un taux de rémunération identique.

Placés temporairement auprès de l'ERAP fin 2004, ces fonds ont ainsi été remboursés à l'Etat qui en avait sans doute une meilleure utilisation, sans que l'ERAP soit aucunement informé de celle-ci. Dans d'autres cas, une dotation avait pu être versée à l'établissement et faire l'objet d'un remboursement complet ou partiel, comme celle des Bons de souscription d'actions de France Télécom transférés en avril 2003, totalement remboursée en décembre 2005 pour 2,2 Md€. Ces remboursements sur le compte d'affectation spécial autorisent leur emploi à d'autres fins, dont l'ERAP n'a pas à connaître. L'affirmation du rapport sur ce point ne peut donc être confirmée par l'établissement.

Les opérations plus récentes d'affectation de dotations à l'ERAP ont été clairement identifiées comme destinées à son désendettement, les fonds étant placés à cet effet sur un compte à terme à échéance du 25 avril 2008, qui constitue sa prochaine échéance obligataire.

- 2) Quant à l'investissement effectué en 2003 dans le capital de France Télécom pour le compte de l'Etat, il s'avère effectivement avisé, ayant d'ores et déjà permis de rembourser une très grande partie de l'endettement obligataire de 9,4 Md€ souscrit sur les marchés en 2003, de rembourser à l'Etat sa dotation de 2003 (BSA) et de lui verser des dividendes significatifs, tout en assurant le service de la dette de l'ERAP sans aucune subvention de l'Etat. Il entre donc bien dans la catégorie que vous saluez comme constituant l'exception dans le projet de rapport.
- 4) Enfin, en ce qui concerne votre recommandation finale, je voudrais rappeler que les opérations intervenues entre le compte d'affection spécial et l'ERAP sont retracées dans les comptes de l'établissement et peuvent donc y être suivies de façon transparente.

#### ÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DE L'ADMINISTRATEUR-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE VINCI

La Cour indique que « la très forte appréciation du cours de l'action Vinci (+140%) entre avril 2002 (...) et novembre 2006 (...) témoigne notamment, selon toute vraisemblance, de la perception par le marché que l'acquisition d'ASF s'est faite à un prix avantageux ».

Il nous paraît pour le moins simpliste de se fonder sur l'évolution du cours de l'action de l'acquéreur au cours de la période d'acquisition pour mesurer le « juste prix » d'une cible.

L'évolution du cours de VINCI sur la période de prise de contrôle majoritaire d'ASF reflète de très nombreux éléments, certains propres à VINCI et d'autres externes (environnement macroéconomique, performance boursière des sociétés de construction et de concessions, performance du CAC 40...). Il est, d'une part, abusif d'expliquer la performance boursière de VINCI sur cette période par le seul processus d'acquisition d'ASF et, d'autre part, erroné de déduire d'un impact positif sur le cours que le prix d'acquisition aurait été insuffisant.

Sur le premier point on observera que la cession du bloc majoritaire de l'Etat n'a été annoncée que le 7 juin 2005 et que, jusqu'à cette date, le processus de privatisation était officiellement interrompu, la progression du cours de VINCI a été identique dans les 18 mois précédents et les 18 mois suivants cette date.

Les sociétés de construction et de concessions ont connu, au cours de ces années un véritable engouement (Eiffage : +442,6 % - Bouygues : +38,7 % - Abertis : +156 % - Acciona : +228,6 %).

En ce qui concerne VINCI, sa performance opérationnelle en particulier dans les secteurs de la construction, des routes et de l'énergie a connu une progression régulière et forte qui a été reflétée dans le cours. Les notes d'analystes de recherche relatives à la valorisation de VINCI sur la période font toutes apparaître une réévaluation significative de ses actifs hors ASF. Tout ceci a certainement influé de façon non négligeable sur la performance de l'action.

En fait, le prix payé par VINCI n'a pas surpris le marché car il correspondait à la valeur attendue pour cet actif. Les deux offres successives de VINCI sur ASF contenaient de nombreuses analyses multicritères de l'actif sur la base des plans d'affaires fournis par ASF et ont été validées par les conseils financiers de VINCI et ceux d'ASF, par l'APE et par la Commission des Participations de l'Etat.

Il convient enfin de garder à l'esprit que les actionnaires privés d'ASF ont massivement apporté à l'offre publique lancée par VINCI au prix convenu avec l'Etat et que s'ils avaient jugé ce prix « désavantageux », ils auraient sans doute choisi de conserver leurs titres.

# La Cour indique, in fine, que « il eût été préférable de déclarer infructueux l'appel d'offres et de procéder à une nouvelle mise aux enchères ».

Le processus de privatisation des sociétés d'autoroutes était régi par un Cahier des Charges qui définissait clairement les objectifs de l'Etat. L'Etat a cédé simultanément 3 sociétés d'autoroutes parfaitement comparables dans des conditions financières conformes à ses intérêts patrimoniaux, et dans des conditions permettant d'assurer le respect des Contrats de Concession ainsi que le développement à long terme des Sociétés, dans le cadre d'un projet industriel et social précis et structuré. L'Etat a donc été en mesure de vérifier que VINCI avait une offre comparable à celles reçue pour les deux autres sociétés et payait pour ASF un prix comparable à ceux offerts pour les deux autres.

Il convient donc de préciser que les travaux d'évaluation fournis par VINCI et ses conseils, tout comme leur examen par les conseils financiers de la cible, par ceux de l'Etat et par la Commission des Participations de l'Etat, ont montré que le multiple de valorisation induit par l'offre de VINCI est équivalent à ceux résultant des offres sur APRR et Sanef.

	Données en n	nillions d'euros,	sauf cours de	bourse et multiples.
--	--------------	-------------------	---------------	----------------------

			Valeur d'Entreprise	Valeur d'entreprise
Date	Acquéreur	Cible	Implicite (€m)	EBE 12 derniers mois
Dec-05	Eiffage-Macquarie	APRR	12,023	12.2x
Dec-05	Abertis	Sanef	9,249	12.3x
			Moyenne	12.2x
Dec-05	Vinci	ASF	19,540	12.1x

Source : Documentation financière des sociétés, rapports de recherche, Factset.

De même, les primes offertes pour les trois sociétés d'autoroutes françaises privatisées sont, une fois corrigés les effets de durée et de lois tarifaires, en ligne avec celles offertes dans le cadre de transactions portant sur des autoroutes américaines, qui ont eu lieu dans un fort contexte concurrentiel à quelques mois d'écart par rapport au processus de privatisation des autoroutes françaises.

#### **ANNEXES**

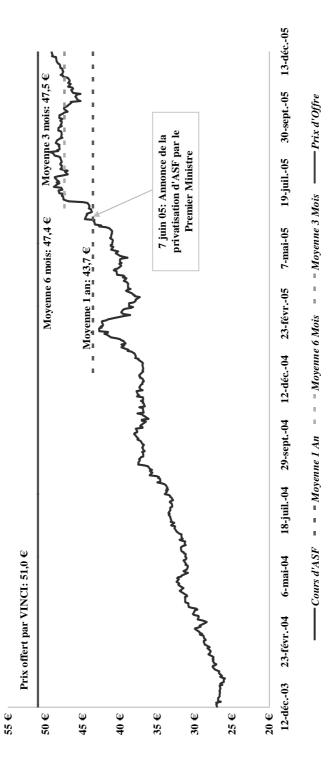
# a) <u>Evolution du cours de l'action ASF sur la période précédant l'annonce</u> <u>de la privatisation des autoroutes</u>

A titre indicatif, le prix de 51€ offert par VINCI est supérieur aux cours de bourse historiques d'ASF, notamment sur la période précédent le lancement du processus de privatisation. Il représente une prime de 17.3% par rapport au cours de l'action ASF qui s'était établi à 43.46€, la veille de l'annonce du processus de cession.

		Prime Implicite
Cours au 6 juin 2005	<b>€</b> 43.46	17.3%
Cours au 7 juin 2005	<b>€</b> 43.57	17.1%
Moyenne 1 an	<b>€</b> 43.66	16.8%
Moyenne 6 mois	<b>€</b> 47.42	7.5%
Moyenne 3 mois	<b>€</b> 47.45	7.5%

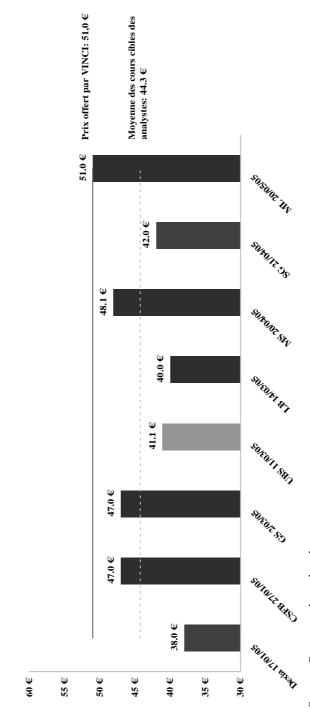
Source: Factset.

Note : Moyennes calculées par rapport au 13 décembre, veille de l'annonce des résultats du processus de privatisation.



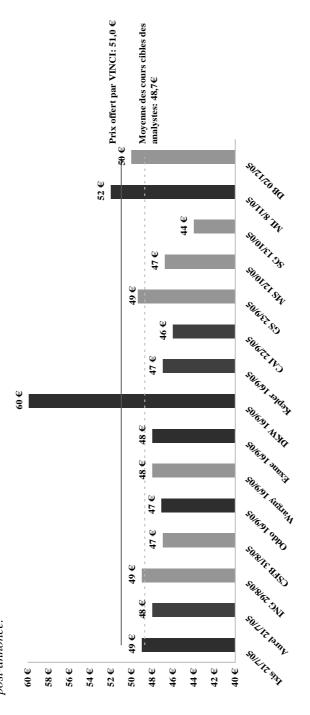
# b) Perception de l'action ASF par les analystes de recherche

Sur la période précédant l'annonce de la privatisation des autoroutes, le prix de 51€ offert par Vinci est supérieur à la plupart des objectifs de cours des analystes de recherche ainsi qu'à la moyenne de ces objectifs qui s'établit à 44,3€.



Source: Rapports de recherche.

Suite à l'annonce du processus de cession, les objectifs de cours du consensus d'analystes ont progressivement augmenté, reflétant l'attrait spéculatif lié à la privatisation. Les analystes incluaient pour la plupart la prime de contrôle dans leur exercice de valorisation. Le prix de offert par Vinci reste cependant supérieur à la plupart des objectifs de cours des analystes post-annonce.



Source: Rapports de recherche.

### Le bilan de la gestion des défaisances

#### - PRESENTATION -

Dans un rapport public particulier publié en décembre 2000 et intitulé « L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier » et dans une insertion au rapport public de janvier 2002, la Cour avait cherché à apprécier les conditions dans lesquelles l'Etat avait apporté son concours financier au Crédit Lyonnais, au Crédit Foncier de France (CFF), au Comptoir des Entrepreneurs (CDE) et au Groupe des assurances nationales (GAN) et avait géré les structures de défaisance<sup>28</sup> mises en place pour accueillir des actifs compromis du fait de gestions financières imprudentes.

La Cour constatait que l'intervention de l'Etat avait été justifiée, dans le cas du Crédit Lyonnais et du GAN, par le risque systémique d'une faillite pour la place de Paris, la nécessité d'assurer la protection des déposants ou des assurés et le risque pour l'Etat de voir sa responsabilité en comblement de passif engagée. Dans le cas du CFF et du CDE, en revanche, le risque systémique et la nature même des obligations juridiques de l'Etat semblaient avoir été surestimés.

Dans tous ces cas, les pouvoirs publics avaient été conduits à écarter les solutions de liquidation ou de recapitalisation de ces sociétés et à leur préférer la mise en place de structures de défaisance où étaient cantonnés les actifs compromis, les contentieux et les pertes, et d'établissements publics écran qui apportaient leur garantie et permettaient d'étaler les pertes dans le temps. Ces montages n'étaient possibles que parce que les normes comptables internationales et l'absence de tenue d'une comptabilité d'exercice par l'Etat le permettaient à l'époque.

<sup>28)</sup> On désigne par structures de défaisance à la fois les sociétés où sont cantonnés des actifs compromis et les organismes qui les financent.

L'examen de la gestion des défaisances faisait ressortir une oscillation de la stratégie de l'Etat entre une optique liquidative et une optique patrimoniale, des dérives en matière de rémunérations et d'indemnités de départ des dirigeants, une insuffisante maîtrise des honoraires d'avocats et de banques conseil, les déficiences des systèmes d'information et le caractère peu transparent, voire irrégulier des méthodes comptables. Le coût de l'intervention de l'Etat dans cette crise était alors estimé entre 20,6 et 22 Md€ (valeur 1999).

La Cour en tirait des enseignements sur les processus de décision mis en œuvre, l'impact du droit de la concurrence sur les relations entre l'Etat et les entreprises publiques et la modernisation du droit des finances publiques. Elle concluait qu'une structure de défaisance incitait l'établissement d'origine à transférer toujours plus de risques et de charges à l'Etat, que celui-ci pouvait difficilement préserver ses intérêts financiers en étant le garant ultime et sans limite des pertes et que des montages simples devaient être recherchés pour à la fois limiter les coûts d'intermédiation et d'ingénierie financière, inciter à la bonne gestion et donner la décision à l'Etat, payeur principal

Par ailleurs, la Cour s'était attachée à ce que des suites juridictionnelles appropriées puissent être données à ses investigations<sup>29</sup>.

Une nouvelle série de contrôles portant respectivement sur les organes de défaisance du Crédit Lyonnais, du GAN et du Comptoir des Entrepreneurs, conduits en 2007 sur la période 2000-2006, permet de tirer un bilan quasi-définitif de ces défaisances, tant du point de vue des modalités de gestion retenues que du résultat financier<sup>30</sup>. La Cour a cherché à apprécier si, dans une situation lourdement obérée par les errements antérieurs des gestionnaires des entreprises, l'Etat avait pu, en choisissant de maintenir des structures de défaisance, limiter le coût financier de ces opérations.

Il ressort des vérifications opérées que les dispositifs complexes et déresponsabilisants, déjà identifiés par la Cour, ont été maintenus. La gestion des défaisances, rendue difficile par la nature des actifs à liquider, l'ampleur des contentieux et l'imprudence des garanties accordées, a, en outre, été perturbée par la situation particulière de structures confrontées à leur propre disparition.

-

<sup>29)</sup> La Cour des comptes avait saisi la Cour de discipline budgétaire et financière. Celle-ci a condamné deux des responsables le 24 février 2006 à des amendes respectivement de 59 000 € et de 100 000 € et le Conseil d'Etat a rejeté le 16 janvier 2008 les deux recours en cassation contre l'arrête rendu par la Cour. Des procédures judiciaires sont encore en cours.

<sup>30)</sup> Le bilan des opérations de défaisance publié dans la présente insertion tient compte des exigences de confidentialité propres au droit des affaires.

Le bilan financier global des défaisances, qui ne sera connu définitivement que dans quelques années, peut être estimé aujourd'hui à 20,7 Md€ en valeur actuelle 2007.

# I - Des dispositifs complexes pour des objectifs mal définis

La complexité résulte à la fois de l'organisation des structures, des modes de financement et des modes de gouvernance. Ses conséquences se trouvent aggravées par l'absence d'objectifs bien définis.

# A - L'organisation des structures

Les dispositifs mis en place associent des sociétés de cantonnement chargées de liquider les actifs compromis et des structures responsables du financement. Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des montages.

T	1		1/0 .	•	4.		2000
9.1	dispositif	des	défaisances	Я	nartir	Чe	7.000
L	aro b opiur	uco	ucluibulices	•	Date of	uc	-000

Etablissements d'origine	Crédit Lyonnais	CDE	GAN
Structure de financement	EPFR	EPRD	SGGP
Gestion des garanties	CDR	=	SGGP
Gestion des actifs résiduels	CDR+filiales	NSRD (D1) Sagitrans (D2)	

## a) Les montages initiaux étaient complexes.

Les sociétés de cantonnement chargées de gérer la liquidation des actifs sont, pour le Crédit Lyonnais, une société anonyme, le Consortium de réalisation (CDR), et pour le Comptoir des Entrepreneurs, qui a fait l'objet de défaisances successives, la Nouvelle société de réalisation de défaisance (NSRD) pour la première, et SAGITRANS pour la seconde, cette dernière étant quasiment achevée avant 2000. Aux termes de la loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs, deux établissements publics administratifs, l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) et l'établissement public de réalisation de défaisance (EPRD), gèrent le soutien financier de l'Etat, respectivement, à la défaisance du Crédit Lyonnais et aux deux défaisances successives du Comptoir des Entrepreneurs.

Pour la défaisance du GAN, le dispositif mis en place par l'assureur public était encore plus compliqué. En décembre 1994 deux sociétés détenues par une cascade de trusts<sup>31</sup> domiciliés à Jersey avaient été créées : l'une, Bâticrédit, portait les créances compromises, tandis que l'autre, Bâticrédit Finances et Compagnie (BFC), société en nom collectif, la finançait par un prêt et se refinançait auprès de différentes sociétés du GAN. En outre, la SC GAN, holding du groupe, apportait sa garantie à l'ensemble de ces prêts. Lors de la privatisation du GAN en juillet 1998, l'Etat qui s'était engagé dès février 1997 à supporter les charges de la SC GAN au titre de la garantie a conservé la propriété de cette société sous le nom de Société de gestion de garanties et de participations (SGGP). Cette société anonyme a été chargée de gérer les garanties offertes aux acquéreurs des pôles d'activité de GAN SA, puis à l'acquéreur de cette dernière, l'assureur mutualiste Groupama. Les actifs résiduels sont demeurés cantonnés dans la société Bâticrédit qui a été rachetée par la SGGP à la fin de l'année 1999.

#### b) La simplification des structures n'a été que très progressive.

Ainsi à partir de 1996, le CDR a été organisé en filiales de premier rang détenus par CDR Holding et regroupés en cinq pôles, chacun d'entre eux contrôlant un certain nombre de filiales. Trois des filiales de premier rang (immobilier, finances et participations) ont été dissoutes et absorbées par la holding en 2002 (pour les deux premières), en 2004 (pour la troisième) selon la procédure de transmission universelle de patrimoine. Mais les deux autres pôles, CDR Entreprises et CDR Créances, ont été maintenus en raison de la persistance de contentieux, les dossiers Executive Life et AIG pour le premier, les dossiers IBSA et Tapie/Adidas pour le second. Fin 2006, CDR comptait encore 22 filiales dans son périmètre de consolidation.

De même, il a fallu attendre décembre 1999 pour que la SGGP prenne le contrôle de Bâticrédit Finance et Compagnie (BFC), dont elle garantissait les engagements financiers. En outre, ce rachat ne s'est pas accompagné d'une simplification des structures, la SGGP décidant d'interposer entre elle et BFC, deux sociétés écran à responsabilité limitée, Maubeuge 1 et Maubeuge 2, pour protéger la SGGP d'un éventuel dépôt de bilan. Cette précaution qui ne pouvait en aucune manière éviter l'enregistrement de déficits dans le budget de l'Etat, mais qui tout au plus contribuait à en retarder l'impact comptable, a été une source de lourdeur inutile. La remontée de l'ensemble des filiales et des sous-filiales du groupe au sein de la SGGP n'est intervenue qu'en décembre 2004.

-

<sup>31)</sup> Cette structure juridique avait été retenue à l'origine, car elle permettait de ne pas l'inclure dans le périmètre de consolidation du groupe GAN.

Pour justifier la lenteur avec laquelle ont été dissoutes des filiales et sous-filiales, devenues parfois depuis longtemps des coquilles vides, les responsables des sociétés de défaisance mettent en avant la volonté d'optimisation fiscale, ce qui est paradoxal pour des sociétés dont les pertes étaient entièrement assumées par l'Etat. Le maintien de ces structures s'est traduit par des frais de gestion supplémentaires et a, surtout, contribué à entretenir une opacité dommageable. Le manque de transparence a été accentué, dans le cas de la SGGP, par le fait que le groupe n'a pas produit de comptes consolidés entre 2001 et 2004. Il n'en avait pas l'obligation selon la réglementation comptable, mais seulement la faculté. Son choix n'a pas facilité la lisibilité des résultats de l'activité au cours de cette période.

Ce retard dans la simplification des structures est d'autant plus critiquable que les organes de décision des filiales n'avaient pas un fonctionnement normal. Ainsi le président du CDR, entre la fin de l'année 2001 et la fin de l'année 2006, a fait le choix de ne présider que CDR SA à l'exclusion de tout autre mandat social dans le groupe. Les mandataires sociaux des autres sociétés du groupe étaient des collaborateurs de CDR SA et les décisions importantes étaient prises sans que les organes délibérants des filiales soient nécessairement réunis. Cette situation qui s'est aussi retrouvée dans les autres dispositifs de défaisance, est anormale au regard du droit des sociétés.

## B - Les modes de financement

Les défaisances du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs ont bénéficié d'un financement sur dotations budgétaires annuelles de l'Etat à l'EPFR et à l'EPRD, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 à partir du compte d'affectation spéciale 902-24, ensuite par le programme 731 du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat ». Il s'y est ajouté pour l'EPFR, lors de la privatisation du Crédit Lyonnais en 1998, le bénéfice d'un apport de titres pour une valeur de 2,5 Md€ en contrepartie du rachat de la clause de retour à meilleure fortune pour les exercices 1999 à 2014 qui avait été introduit dans le protocole du 5 avril 1995.

Pour sa part, la SGGP, héritière du GAN, a conservé le produit de la privatisation pour financer ses opérations de défaisance. Les trois montages financiers sont illustrés par les schémas ci-après.

### 1 - La défaisance du Crédit Lyonnais

Le financement de la défaisance du Crédit Lyonnais s'est opéré via les relations de l'EPFR avec le Crédit Lyonnais d'une part et le CDR d'autre part.

## a) La relation entre l'EPFR et le Crédit Lyonnais

L'EPFR rembourse progressivement un prêt de 18,8 Md€ consenti à l'origine par le Crédit Lyonnais dont le profil est linéaire avec des annuités constantes.

Le remboursement s'opère, pour partie, grâce aux bénéfices qui sont réalisés par le CDR et qui sont remontés à l'EPFR, et pour le solde grâce à des dotations de l'Etat.

L'EPFR a effectué chaque année les remboursements prévus entre 1999 et 2006 correspondant aux frais de portage. Néanmoins, faute de versement du compte d'affectation spéciale<sup>32</sup>, les intérêts n'ont pas été payés à l'échéance jusqu'en 2000 : l'Etat a, de ce fait, dû acquitter 217,3 M€d'intérêts de retard et 7,5 M€d'intérêts de retard sur avances faites par le Crédit Lyonnais.

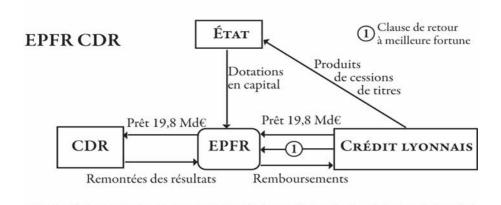
## b) La relation entre l'EPFR et le CDR

A l'origine, l'EPFR, bénéficiaire du prêt du Crédit Lyonnais, avait financé, grâce à un prêt participatif de 18,6 Md€ accordé au CDR, l'acquisition par ce dernier des actifs compromis. Chaque année le CDR remboursait le produit des cessions diminué des différentes charges (investissements nouveaux, frais de fonctionnement et frais financiers). A la clôture de l'exercice, l'EPFR consentait un abandon de créances égal aux moins-values réalisées lors des ventes d'actifs et aux sommes déboursées en application de garanties.

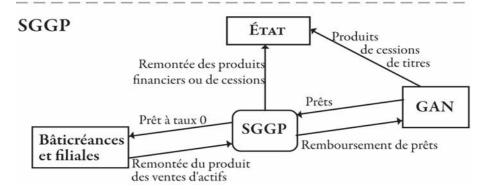
-

<sup>32)</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur définitive de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup>août 2001, il s'agit du compte 902-24 et depuis 2006 du programme 732.

# MÉCANIMES FINANCIERS IMPLIQUANT L'ÉTAT



**EPRD NSRD** ÉTAT Dotations Remontée à l'État budgétaires des dotations non utilisées **NSRD** Remontée du produit **EPRD** Actifs de la vente cantonnés Prêts de l'EPRD et prêts de la CDC partiellement couverts par l'État D1 Indemnisation partielle des pertes du CFF et des AGF



L'économie du dispositif a été revue en profondeur aux termes de l'avenant n°13 au protocole du 5 avril 1995, conclu en novembre 1998, mais est devenue plus complexe. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, l'EPFR a consenti un abandon de créances de 9,91 Md€ correspondant au provisionnement dans les comptes du CDR des pertes latentes sur l'ensemble de ses actifs et contentieux, à des écarts d'acquisition et à l'apurement de dettes à l'égard du CDR. Cette nouvelle méthode comptable a permis au CDR d'éteindre sa dette vis-à-vis de l'EPFR en 1999. Toutefois, le prêt est crédité chaque année au 31 décembre du montant du résultat prévisionnel du CDR qui doit remonter à l'EPFR. Le maintien du mécanisme du prêt EPFR, qui s'explique par une préoccupation d'optimisation fiscale pour le CDR, est, aujourd'hui, singulièrement artificiel.

Pour financer les frais de réalisation des actifs, le CDR a reçu en 1998 une dotation de 392,56 M€ Depuis 2003 et jusqu'à son épuisement courant 2006, l'ensemble des frais généraux (frais de réalisation des actifs et frais de gestion courante) s'impute sur le solde de cette dotation.

En outre, une disposition particulière vise les pertes liées aux risques dits « non chiffrables ». Ceux-ci sont des risques sur engagements et litiges qui n'ont pu, en raison de leur caractère présumé non chiffrable au 31 décembre 1997, donner lieu à l'enregistrement de provisions dans la comptabilité du CDR. Ils sont directement pris en charge par l'EPFR, c'est-à-dire en définitive par l'Etat, par tirage complémentaire sur le prêt. Cette disposition a été une source de débats entre les deux structures, EPFR et CDR, en raison de l'ambiguïté de la notion de risque non chiffrable. Le ministre a dû intervenir en 1999 et en 2000 pour arrêter la liste de ces risques et trancher des différends apparus lors de l'arrêté des comptes. En outre, ce dispositif est apparu rapidement comme déresponsabilisant pour le CDR, puisqu'il ne supporte pas les conséquences de la manière dont il gère une affaire qui, à l'origine, a été classée parmi les « risques non chiffrables ». L'avenant n°20 a prévu, en 2002, donc tardivement, que le plus grand nombre possible de risques non chiffrables serait reporté sur le CDR, sans pour autant lever toutes les incertitudes d'interprétation.

## 2 - Les deux défaisances du Comptoir des Entrepreneurs

Les dotations budgétaires accordées à l'EPRD entre 1996 et 1998 pour financer les deux défaisances du Comptoir des Entrepreneurs se sont élevées à 1,7 Md€ Chaque défaisance a donné lieu à un montage différent. Pour la première, l'Etat s'était engagé à indemniser le Crédit

foncier de France et les AGF<sup>33</sup>. La plupart des opérations étaient terminées en 2000. Pour la période sous revue, le dispositif mis en œuvre était celui de prêts de la NSRD, qui étaient consentis aux filiales détentrices des actifs non liquidés et refinancés par l'EPRD.

La seconde qui était pratiquement éteinte au début de l'année 2000 a été financée par plusieurs prêts³⁴. L'EPRD a constaté, en 2000, que les pertes de la défaisance enregistrées dans la société de défaisance Sagitrans atteignaient le plafond du prêt subordonné qui a alors été soldé. Le même mécanisme s'est appliqué au cours de l'exercice 2005 pour honorer l'engagement de l'Etat de couvrir à concurrence de 117 M€ les pertes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui faisait partie des prêteurs.

#### 3 - La défaisance du GAN

Le montage financier retenu pour la défaisance du GAN était encore différent. Les pouvoirs publics ont décidé, au moment de la privatisation du GAN à l'été 1998, de laisser à l'ancienne holding SC.GAN, devenue la SGGP, le montant des recettes de privatisation nettes d'un certain nombre de charges, soit 3,872 Md€

La Cour avait relevé, lors d'un précédent contrôle, que ce montant aurait dû, pour des raisons de transparence des finances publiques, remonter au budget de l'Etat. La position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait été justifiée, à l'époque, par le fait que GAN SC avait délivré en son nom propre des garanties aux acquéreurs de titres et qu'il n'était pas envisageable de transférer ces garanties à l'Etat sans un accord des cessionnaires obtenu à l'issue d'une procédure longue et complexe. Le ministre ajoutait qu'aucune structure de l'administration ne disposait des compétences nécessaires pour gérer des garanties et les contentieux y afférents. Cette réponse ne dissipe pas les interrogations apparues alors. On voit mal pourquoi la garantie de l'Etat aurait eu moins de valeur pour les cessionnaires que celle de la SGGP, société publique à 100%. En outre, l'Etat aurait pu gérer directement les contentieux relatifs aux garanties.

<sup>33)</sup> Un protocole du 30 décembre 1993 prévoyait l'engagement de l'Etat auprès du Crédit foncier de France aux conditions suivantes : 23 % des pertes en deçà de 609,8 M€; 80 % des pertes entre 609,8 et 686 M€; 90 % au-delà de 686 M€ En outre, l'Etat avait conclu un accord avec les Assurances générales de France (AGF). 34) Les prêts destinés à cette seconde défaisance étaient les suivants : prêt subordonné de l'Etat de 686 M€; prêt subordonné des AGF de 61 M€et de 3,5 M€de la CDC ; prêt des AGF et de la CDC de 472 M€; crédit revolving de 152 M€des AGF et de la CDC à égalité entre les prêts.

L'intervention de la Cour avait permis de faire remonter au budget de l'Etat 1,372 Md€dès 1999. Pour le reste, le montage financier initial a été maintenu jusqu'à ce jour. La SGGP conserve les recettes de privatisation nécessaires pour couvrir ses charges qui résultent à la fois des garanties appelées ou susceptibles de l'être, des risques contentieux et du remboursement d'un prêt de 1,6 Md€ en capital accordé à BFC en 1997 par les filiales du groupe GAN³5 et remboursé par anticipation en décembre 2004. Elle fait remonter à l'Etat la différence entre ses charges et ses produits qui proviennent, pour une part modeste, de la réalisation de ses actifs et, pour l'essentiel, du placement de sa trésorerie.

Depuis 1999, 2,194 Md€ ont été remontés au budget de l'Etat, soit 56 % du produit final de la privatisation. La SGGP dispose encore aujourd'hui d'une trésorerie de 300 M€ qui est placée mais qui ne se justifie plus à une telle hauteur compte tenu des risques contentieux non encore éteints.

# C - Les modes de gouvernance

La gouvernance des structures de défaisance s'inscrit dans un contexte où deux structures, l'une responsable du financement et de la surveillance, l'autre chargée de la gestion de la défaisance, sont étroitement liées, sous la tutelle du service des participations de la direction du Trésor transformé en 2004 en Agence des participations de l'Etat (APE)<sup>36</sup>.

L'EPFR et l'EPRD sont dotés de conseils d'administration à la composition particulière, puisque deux parlementaires en sont membres, à côté du président et des deux représentants de l'Etat. S'agissant de l'EPFR, le fonctionnement du conseil a été conforme à l'esprit de la loi du 28 novembre 1995 qui prévoyait d'associer la représentation nationale à la surveillance de la défaisance. A partir de 2002, les parlementaires ont pris sur certains dossiers sensibles des positions divergentes de celles des représentants de l'Etat.

Le bilan est moins convaincant lorsqu'on examine les relations entre l'EPFR et le CDR, d'un côté, l'EPFR et l'APE de l'autre. Le président de l'EPFR qui siège, à ce titre, au conseil d'administration du CDR, à la suite du changement de statut de celui-ci en 2001, a éprouvé des difficultés à assumer son rôle d'actionnaire principal. Il est, en effet, le seul représentant de l'actionnaire public dans un conseil composé de

-

<sup>35)</sup> Ce prêt avait été cédé en 1998 à une banque américaine, puis à une banque allemande DEPFA Bank Europe PLC.

<sup>36)</sup> Sur l'APE, voir insertion sur l'Etat actionnaire (page 1 à 36).

personnalités indépendantes. Le président de l'EPFR entre 2000 et 2002 a souhaité qu'il soit mis fin à ses fonctions en estimant que les administrateurs, présentés par le président du CDR, ne manifestaient pas assez d'indépendance par rapport à ce dernier et que le conseil devait être recomposé avec des administrateurs présentés par l'Etat. Cette proposition n'a pas eu de suite. Le président en fonctions entre mars 2003 et septembre 2007 s'est, quant à lui, interdit de participer aux votes du CDR dès que celui-ci portait sur une question qui devait être tranchée par l'EPFR, mais cette position n'était pas elle-même satisfaisante.

La situation de dépendance de l'EPFR vis-à-vis de l'APE est totale, puisqu'il ne possède aucun moyen d'expertise propre et que l'APE en assure le secrétariat. Dès lors, on peut se demander si l'autonomie de l'établissement public voulue par le législateur est vraiment assurée et laquelle des deux entités exerce réellement le pouvoir d'actionnaire. En outre, cette situation implique directement l'APE dans le contrôle et la gestion du CDR, alors que l'actionnaire est formellement l'EPFR et que son président est l'ordonnateur des dépenses de l'établissement public.

L'EPFR a éprouvé des difficultés à imposer ses orientations au CDR, ce qui a conduit un de ses présidents à demander son remplacement après avoir suggéré en vain une recomposition du conseil d'administration du CDR.

En pratique, le président de l'EPFR a accepté de répondre à toutes les demandes d'instruction formulées par le CDR dans les dossiers les plus importants. A cet effet, il réunissait systématiquement le conseil d'administration, au cours duquel étaient exprimées notamment les positions des représentants du Parlement d'une part, et de ceux du ministre sous instructions de ce dernier d'autre part. Le président a toujours pris position dans le sens des instructions du ministre. Il a justifié cette attitude en considérant que les risques étaient garantis *in fine* par l'Etat et qu'il ne pouvait engager les finances de l'EPFR pour des sommes considérables sans approbation préalable du ministre.

Bien que le dispositif mis en place pour la défaisance du Crédit Lyonnais ait visé à ne pas impliquer directement l'Etat dans la gestion, les différents échelons des services du Trésor, du cabinet et du ministre chargé de l'économie et des finances sont intervenus constamment dans plusieurs affaires.

A l'inverse, le rôle de surveillance de l'APE a été trop effacé pour les deux autres défaisances, alors que, pour la SGGP, les enjeux financiers pour l'Etat restaient élevés en raison de l'importance des garanties accordées au moment de la privatisation du GAN.

Une autre particularité de la gouvernance des défaisances tient à l'existence d'une mission de contrôle *sui generis*, créée par la loi du 28 novembre 1995. Le texte prévoyait que les sociétés de gestion des cantonnements soient soumises à des contrôles sur pièces et sur place par des agents habilités à cet effet par le ministre chargé de l'économie. La mission a aussi été chargée d'apporter aux conseils d'administration de l'EPFR et de l'EPRD « les informations nécessaires à l'accomplissement de [leur] mission ». La SGGP a bénéficié du même dispositif. Cette mission a exercé son rôle de surveillance et d'alerte pour les trois défaisances examinées avec une vigilance satisfaisante.

# D - L'absence d'objectifs bien définis

A la complexité des dispositifs organisationnels et financiers qui viennent d'être décrits s'ajoute un manque de définition claire des objectifs assignés au processus de défaisance, sinon d'une absence de stratégie de la part de l'Etat.

La détermination des objectifs du CDR oscille depuis l'origine entre deux priorités: la réalisation rapide ou la valorisation du portefeuille. Le CDR avait reçu pour objectif, dans un premier temps, une liquidation aussi rapide que possible des actifs qui lui avaient été confiés, soit une cession de 80 % des actifs en valeur brute en cinq ans. Il en avait déjà cédé 60 % à la fin de l'année 1997. En décembre 1997, les pouvoirs publics ont demandé au CDR de veiller à une meilleure valorisation des actifs. Ces orientations stratégiques ont été mises en œuvre entre 1998 et 2001, grâce à une conjoncture économique favorable.

La dégradation de la conjoncture à partir de la mi-2001, s'ajoutant au basculement progressif de l'activité du CDR vers une gestion de contentieux et de passifs, a rendu inatteignable l'objectif d'achèvement de la mission du CDR en 2002/2003 évoqué à la fin de l'année 1999. Pour éviter une prolongation trop importante de la structure de gestion, les pouvoirs publics (Etat et EPFR) ont alors décidé de fixer des objectifs très détaillés de réduction d'activité et de moyens, traduits dans le contrat d'entreprise avec le CDR pour la période 2002-2005 (« Conduire la défaisance à son terme »).

L'évolution comparée du portefeuille de titres du CDR et du marché boursier illustre le fait que ces objectifs s'accommodaient mal de la recherche de la meilleure valorisation possible du patrimoine.

	2001	2002	2003	2004
Cessions en M€	76	104	147	242
(valeur nette comptable)				
Indice CAC 40	5 900	4 400	3 100	3 500
(en janvier)				

Source: Rapports du CDR et Cour des comptes

Entre 2001 et 2003, le CDR a cédé la moitié du portefeuille encore détenu fin 2000, qui a été ramené en valeur nette comptable de 617 M€à 290 M€ alors que le marché boursier chutait de plus de moitié dans cette période (l'indice CAC 40 est passé d'un maximum de 6 900 points au cours de l'année 2000 à un minimum de 2 900 points en 2003). L'objectif n'a pas été modifié malgré la conjoncture immobilière et boursière. Le CDR a profité du léger rebond de 2004 pour solder presque tout le restant de ses titres.

Une démarche comparable se manifeste plus précocement à la SGGP. Son conseil d'administration se fixait, en mars 2000, sur instruction de la tutelle, l'objectif d'encaisser avant le 31 décembre 2001, 90 % des sommes brutes restant à récupérer et de traiter 90 % en nombre des créances restées au bilan. L'essentiel des actifs a été vendu fin 2001 (78 M€ sur un total de 94,6 M€), ce qui n'a pas permis de profiter pleinement du redressement du marché immobilier qui s'est amorcé à partir de cette date. La clôture de la défaisance était prévue pour la mi-2002. La tutelle est d'ailleurs intervenue directement, à la fin 2001, pour que la SGGP ne soit pas retenue comme organe gestionnaire de la NSRD alors qu'elle soumissionnait à l'appel d'offres, au motif que la disparition de la SGGP était imminente.

Cette approche liquidative ne s'est pas appuyée sur une comparaison des coûts de gestion dans la durée et des recettes potentielles, le CDR et la SGGP n'ayant pas mis en place les outils méthodologiques appropriés.

Dans ce contexte, la recherche de l'optimisation fiscale, c'est-àdire du niveau minimal d'imposition, a été au cœur des critères de gestion des dirigeants des structures de défaisance, car elle leur permettait d'afficher des résultats positifs. Ce choix, certes conforme à l'objet social mais dont ont bénéficié aussi des sociétés privées qui avaient consenti des abandons de prêts aux structures de défaisance, a eu pour conséquence de ralentir de manière significative la simplification des structures et a donc accru le coût total des défaisances pour l'Etat.

# II - Une gestion peu performante

La plus grande part des pertes était acquise au début de la période sous revue. Pour le CDR 80 % des actifs initiaux avaient déjà été réalisés. Pour la NSRD il ne restait que deux actifs à réaliser. La gestion sous revue a eu pour effet de réduire quelque peu l'ampleur des pertes enregistrées par l'Etat. Elle n'en a pas moins comporté un certain nombre de faiblesses.

En effet, sur la période les frais généraux ont été mal maîtrisés. Les résultats ont été inégaux dans le pilotage des contraintes d'une gestion liquidative. L'examen d'un échantillon représentatif de dossiers du CDR fait ressortir un défaut de méthode. Le pilotage des affaires Executive Life et Tapie/Adidas a manqué de cohérence. La gestion des dossiers de la SGGP a été peu performante. Des problèmes de régularité et de transparence de l'information financière ont été relevés dans l'examen des comptes. Enfin, l'adossement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'a été réalisé dans les trois défaisances que très tardivement.

## A - Des frais généraux mal maîtrisés

Les frais généraux des structures de défaisance restent un poste modeste dans le bilan général mais représentent cependant 1,6 Md€ sur l'ensemble de la période 1994-2006 (2,5 Md€en valeur actualisée 2007). Ils sont constitués principalement dans les défaisances par les charges de personnel et les frais divers d'honoraires. En fin de période, ils ont été remplacés par les frais d'adossement à la CDC.

Sur la période 2000-2006, ils ont atteint 10,8 M€pour la SGGP et 792 328 €pour la NSRD qui étaient toutes deux en phase liquidative mais 539 M€pour le CDR.

Dans le cas du CDR comme dans celui de la SGGP, les frais généraux ont décru moins vite que le portefeuille résiduel d'actifs. Cette situation s'explique sans doute en partie par l'importance croissante des activités de contentieux et de gestion de passif. Il est vrai aussi que le système mis en place en 1998, qui a permis au CDR d'être intégralement remboursé de ses frais généraux par l'EPFR, n'incitait pas à une maîtrise rigoureuse de ces frais.

Les effectifs du CDR comptaient encore près de 350 salariés au début de l'année 2000 et ceux de la SGGP une quinzaine dans sa filiale Bâticréances.

Le coût des honoraires représente 322 M€ pour le CDR, soit 60 % du montant des frais généraux entre 2000 et 2006, et pour la SGGP un peu moins de la moitié.

Le CDR, confronté à des procédures lourdes et complexes a, en effet, connu une dépendance croissante à l'égard de l'expertise extérieure. Les honoraires sont ainsi devenus le principal poste de frais généraux en 2002 pour atteindre les trois quarts du total en 2006. Les honoraires d'avocats représentent la moitié de l'ensemble des honoraires sur la période 2000 à 2006.

A l'exception du recrutement du cabinet américain White & Case en 1999 pour suivre l'affaire Executive Life, aucune prestation d'avocats pour le compte du CDR n'a fait l'objet d'un appel d'offres, contrairement aux recommandations des procédures internes. Par ailleurs, il n'a jamais été recouru à des clauses d'intéressement aux résultats, comme cela est souvent le cas pour les avocats ou les banques d'affaires, à la même exception du contrat avec le cabinet White & Case<sup>37</sup>. Sur ces pratiques, le CDR n'a jamais donné suite aux injonctions régulièrement formulées par l'EPFR ou par les ministres.

Le CDR a souvent fait travailler plusieurs avocats sur les mêmes dossiers (trois cabinets simultanément par exemple sur Tapie/Adidas) et a manqué de vigilance sur les conflits d'intérêt. Ainsi il a recruté, fin 2001, pour une mission permanente d'assistance juridique un avocat qui a été contraint de se déporter de l'affaire Executive Life en raison d'un conflit d'intérêt. Le ministère chargé des finances s'était montré encore moins vigilant en recrutant un avocat conseil appartenant au même cabinet pour suivre l'affaire Executive Life. Il ne pourra plus s'en séparer par la suite compte tenu des développements judiciaires aux Etats-Unis.

Pour être inférieurs à ceux du CDR, certains frais d'honoraires consentis par la SGGP n'en sont pas moins difficiles à justifier. Ainsi la société a accepté de payer, en 2001, 1,38 M€, pour des frais liés aux négociations intervenues lors de la privatisation du GAN (dits « frais de data room ») sans véritable justification sur les prestations ainsi rémunérées. Un autre contentieux, opposant la SGGP à un ressortissant américain, s'est soldé par une transaction d'un montant de 175 000 \$ pour laquelle les frais d'honoraires se sont élevés à 2,3 M\$ dont 1 million pour les avocats français et 1,3 million pour leurs confrères américains.

<sup>37)</sup> La clause d'intéressement était fixée à 5 % des honoraires mais s'assimilait à la négociation d'une ristourne sur les tarifs.

A la SGGP, l'approche liquidative n'a pas permis de faire les économies de frais généraux qu'on était en droit d'en attendre, les structures de gestion administrative et leurs personnels ayant été maintenus bien après leur disparition programmée.

Les charges de personnel du CDR (141 M€ sur la période 2000-2006) tiennent d'abord aux effectifs encore présents, mais aussi au niveau élevé des rémunérations et aux conditions très généreuses du plan social qui a eu pour effet de multiplier par deux ou par trois les indemnités conventionnelles. Les départs sont intervenus dans le cadre du « plan de sauvegarde de l'emploi » mis en place dès 1998, sur la base du volontariat en fonction des annonces de suppressions de postes et dans des conditions très avantageuses. Les indemnités de départ ont été versées, soit sur la base du plan social, soit sur le fondement d'accords transactionnels coûteux et parfois contestables. Ainsi la transaction pour le départ d'un mandataire social, réembauché juste après pendant huit mois comme salarié, aura coûté au CDR 453 000 €hors rémunération de son successeur pendant la période de six mois de préavis.

Les possibilités de promotion interne conjuguées à des avantages de départ qui croissaient en fonction de la durée<sup>38</sup> ont eu pour effet paradoxal d'inciter plutôt les agents à rester qu'à partir. Des difficultés particulières ont été rencontrées avec les salariés encore en poste au dernier semestre 2006, auxquels a été appliqué un licenciement collectif contesté par le comité d'entreprise, puis par les intéressés eux-mêmes dans le cadre de recours individuels devant les conseils de prud'hommes.

La SGGP, pour sa part, a connu deux plans de licenciements, le premier en 2000 et 2001, le second entre 2000 et 2006 qui ont tous deux été assortis de conditions avantageuses pour les personnels concernés.

# B - Des résultats inégaux dans le pilotage des contraintes d'une gestion extinctive

Les structures de défaisance ont été placées dans la situation, inhérente à leur objet, de devoir organiser leur propre disparition.

La SGGP a géré cette difficulté avec un succès inégal, en raison des hésitations des pouvoirs publics sur sa survie. Promise en 2000 à une liquidation rapide, la société a mis en place un intéressement du personnel à la vente des actifs et un plan de licenciement généreux. Or, la nécessité de continuer à gérer des contentieux complexes, en raison notamment de

-

<sup>38)</sup> La suppression de leur plafonnement au bout de dix ans a été décidée de manière incohérente en 2005.

l'octroi de nombreuses garanties accordées aux acquéreurs du GAN lors de sa privatisation, a conduit à prolonger l'existence de la société. Ces incertitudes ont été peu propices à une gestion interne dynamique.

Le CDR a été en restructuration permanente à compter de 1998 afin d'ajuster son format à la réduction du volume d'activité, avec les contraintes y afférentes. Il louait ainsi trois immeubles dans le centre de Paris en 1998 et n'occupait plus en 2006 qu'une partie des bureaux dans l'un de ces immeubles, surface qui a été libérée en fin d'année lors du transfert des dossiers à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Dans son organisation interne, le CDR est passé d'un modèle par métiers, avec cinq pôles correspondant aux filiales de premier rang (créances, immobilier, finances, entreprises, participations), à une répartition par directions à partir de 2002, leur nombre étant ramené progressivement à deux en 2006, respectivement chargées des fonctions support et des opérations. Le particularisme qui caractérisait chacun des pôles, eux-mêmes héritiers des filiales du Crédit Lyonnais, a persisté jusqu'en 2006 et a rendu difficile l'émergence d'une gestion commune des dossiers et de fonctions supports efficaces.

C'est le cas en particulier de la fonction juridique, qui n'a jamais réussi à s'imposer, alors que la nature des problèmes que le CDR avait à traiter la rendait fondamentale. Le poste de directeur juridique a été supprimé dès le début de l'année 2004, après plusieurs changements de titulaire. Le CDR accentuait ainsi sa dépendance à l'égard des conseils externes dans la conduite des affaires et le contrôle des coûts.

Les systèmes d'information du CDR ont été prolongés plus longtemps que prévu et sont demeurés déficients tout au long de la période sous revue, ce que la Cour avait déjà relevé dans le rapport public particulier de novembre 2000. Les remises à niveau ou les investissements importants à engager ont été repoussés au motif d'une disparition prochaine de la structure. Le système comptable à bout de souffle a finalement été remplacé en 2003 à l'occasion de l'externalisation de la direction financière, mais un système parallèle a été maintenu pour la gestion des créances et remplacé en 2005.

Les bases de données ont manqué de fiabilité sur toute la période. Ainsi la base constituée en 2002/2003 à partir des déclarations des gestionnaires a dû être révisée au début de 2006 avec l'adjonction de 29 sociétés. Celle qui gérait les contentieux juridiques était bien conçue mais n'était pas mise à jour de manière régulière, ce qui en réduisait l'intérêt. Le suivi des questions fiscales a dû être repris en main au moment de son externalisation en 2004, à la suite de contrôles fiscaux. Le manque de fiabilité du catalogue des actifs, déjà souligné par la Cour en 2000, a persisté tout au long de la période, en raison d'agrégations de lignes

d'actifs, d'absence d'identifiant unique des actifs ou de méconnaissance des liens existant entre eux. La mission de contrôle a d'ailleurs souvent relevé des inexactitudes dans les fiches établies au moment des prises de décision sur les actifs. Une des premières décisions du nouveau président du CDR, après l'adossement à la CDC, a été de demander en début d'année 2007 un audit des actifs sous-jacents aux engagements du CDR, après avoir découvert des actifs non recensés.

# C - Un défaut de méthode dans la gestion des dossiers du CDR

La tâche était à l'évidence difficile. L'examen de la Cour a porté plus particulièrement sur 17 dossiers (sans compter Executive Life), dont la valeur d'entrée dans les comptes du CDR était de 1,9 Md€, soit 45 % de la valeur d'entrée des actifs encore détenus par le CDR à la fin de l'année 2000³9.

La mauvaise qualité de la majorité des actifs transférés et les nombreux contentieux engagés par les débiteurs pour se soustraire à leurs obligations n'ont pas facilité la qualité de la gestion. L'existence même des structures de défaisance ainsi que les annonces d'un achèvement rapide de leur mission ont sans doute eu un effet d'appel sur les réclamations et les nouveaux contentieux. Le nombre de nouveaux contentieux est resté élevé (94 contentieux pour le CDR entre 2004 et 2006), dont certains particulièrement coûteux en procédures (le dossier AIG).

Il ressort de l'examen des dossiers un défaut général de méthode pour éclairer les décisions. Ainsi la comparaison chiffrée des différentes options avant toute prise de décision, en tenant compte de paramètres tels que les frais généraux (frais de gestion et de réalisation) ou le coût de portage financier, n'a pas été retrouvée dans les dossiers. A l'exception du dossier « Passage du Havre », aucune des affaires étudiées n'a donné lieu à un bilan économique comprenant le coût pour l'Etat de conserver un actif avec les frais de gestion correspondants et le produit de la cession de cet actif, information qui aurait été utile au conseil d'administration pour prendre ses décisions.

Tous les dossiers examinés se traduisent par des pertes plus ou moins lourdes, alors que des actifs compromis recèlent parfois des capacités de redressement spectaculaires. En tenant compte des frais de réalisation, mais sans les frais de structure et sans actualisation, la perte globale sur l'échantillon étudié atteint près de 40 % de la valeur d'entrée des actifs concernés.

-

<sup>39)</sup> Les contentieux en cours ne peuvent être évoqués dans cette insertion.

La Cour a relevé notamment qu'une mauvaise gestion administrative et comptable d'un dossier avait conduit à créer de nouveaux litiges (dossier Stardust/Asteria VI), que des pertes de garanties étaient imputables à l'insuffisante étude des affaires (dossier Vendôme Rome), que la non prise en compte de la TVA avait conduit à retenir un montant de loyer de référence défavorable pour le CDR (dossier Cannes Roubine).

Elle a constaté par ailleurs qu'aucune étude n'avait été réalisée sur la valeur des immeubles constituant une société foncière avant les opérations de cession (Foncière Saint Georges) et qu'une cession en bloc avait été retenue sans étude préalable du coût d'une externalisation de la gestion, comme le souhaitait le comité des cessions et des investissements (dossier Viager Investissement).

Sans méconnaître la difficulté intrinsèque à la tâche que devait accomplir le CDR, la Cour a relevé des décisions de gestion contestables. Ainsi le choix de gérer en direct une filiale pour tenter de la redresser s'est avéré peu concluant (dossier Stockalliance), puisque la cession de ces actifs a été effectuée pour un montant de 9,6 M€alors que leur valeur d'entrée s'élevait à 73,5 M€ De même la stratégie de valorisation d'une participation minoritaire en en prenant le contrôle majoritaire s'est avérée malencontreuse (dossier Finacor/Viel et Cie Finance). Enfin, la stratégie d'étalement des cessions des titres Usinor sur plusieurs années est contestable d'un point de vue patrimonial, alors même que le cours de bourse était orienté à la baisse.

# D - Un manque de cohérence dans le pilotage de l'affaire Executive Life

Dans l'affaire Executive Life les pouvoirs publics français ont été enclins tantôt à prendre le contrôle des opérations, tantôt à laisser le CDR coordonner à son niveau la défense des parties françaises qui étaient confrontées à un système et à une culture juridique très éloignés de leurs références. Un grand nombre d'avocats a été mobilisé par le CDR, mais aussi par le ministère des affaires étrangères, par le ministère chargé de l'économie et des finances, par le Crédit Lyonnais, sans oublier Artémis et les autres parties françaises. Le ministre chargé des finances a déploré cette dispersion de moyens en 2003.

La stratégie retenue en accord avec les autorités de tutelle au printemps 2000 a été de rejeter toute responsabilité pénale du Crédit Lyonnais ou du CDR (au titre d'Altus) et de privilégier la voie diplomatique pour obtenir un accord transactionnel purement civil en invoquant l'égalité de traitement avec les banques américaines ayant fait

l'objet d'un sauvetage par les pouvoirs publics (« clause du traitement national »). Il a été demandé en outre que le dossier soit transféré du parquet fédéral de Los Angeles au Département de la Justice à Washington, ce qui a été accepté temporairement.

Dans le courant de l'année 2002, les parties françaises ont tenté en vain d'obtenir une transaction sur la base d'une reconnaissance de culpabilité limitée. Les négociations sur des reconnaissances de culpabilité plus substantielles n'ont commencé qu'au premier trimestre 2003. Au cours de ces négociations de transaction pénale le CDR a accepté de majorer les contributions financières exigées, en contrepartie d'une limitation des reconnaissances de culpabilité, en considérant que les risques financiers dans les procédures civiles à venir devaient se trouver limités par voie de conséquence.

Des interrogations portent sur la lenteur de mobilisation des initiatives diplomatiques en 2000 et 2001 dès lors qu'il avait été décidé de privilégier cette voie, et la persistance à en attendre des résultats malgré tous les signaux défavorables en 2001 et 2002. Il apparaît que la position des parties américaines n'a fait que se renforcer durant cette période de trois ans (2000, 2001, 2002), avec l'accumulation de témoignages et de pièces à charge, dans un contexte très anti-français il est vrai, aux Etats-Unis.

Un autre épisode mérite une attention particulière, celui du dernier trimestre 2003 au cours duquel le ministre a donné des instructions pour différer la signature d'une transaction globale incluant notamment le CDR, le Crédit Lyonnais et la MAAF, tant qu'Artémis n'aurait pas conclu parallèlement une transaction. Ces instructions ont été critiquées vigoureusement par le CDR, le Crédit Lyonnais et la moitié du conseil d'administration de l'EPFR qui ont été jusqu'à invoquer le caractère démesuré des risques encourus par rapport à l'enjeu d'un accord parallèle entre le parquet californien et Artémis, risques qui étaient à l'évidence importants au plan financier pour l'Etat comme pour la licence bancaire du Crédit Lyonnais aux Etats-Unis. Tout en reconnaissant que la fermeté des autorités françaises n'a pas conduit à la rupture des négociations, la Cour relève que l'Etat n'a pas exigé d'Artémis, en échange du soutien qu'il lui apportait, de renoncer à la possibilité que la société s'était réservée dès le printemps 2003 de se retourner contre l'Etat à l'issue de la procédure civile.

# E - Une gestion peu performante des dossiers de la SGGP

Les opérations de défaisance ont porté, pour l'essentiel, sur la gestion des garanties offertes aux sociétés acheteuses au moment de la privatisation du GAN et sur la récupération et la vente d'actifs.

Les garanties concédées avaient été particulièrement élevées, leur montant total atteignant 714,52 M€ en valeur 1998. Elles avaient été accordées, dans beaucoup de cas, en méconnaissance des risques réels. Les clauses étaient souvent erratiques, certaines franchises pouvant, par exemple, varier du simple au double. L'un des acquéreurs avait même obtenu une garantie déplafonnée pour couvrir des engagements non révélés.

Confrontée à cette situation, la SGGP a engagé des procédures longues et coûteuses. Elle avait versé, au 31 décembre 2006, 49 % de la valeur des garanties susceptibles d'être appelées, soit 350 M€ en euros courants (441 M€en valeur 2007).

A l'opposé, la société n'a récupéré que moins d'un quart de la valeur brute des actifs enregistrés dans les comptes de la structure de défaisance en 1998, soit 94 M€ en euros courants (126 M€ en valeur 2007).

# F - Des problèmes de régularité et de transparence des comptes

Sur le plan de la régularité, le protocole du 5 avril 1995 qui définissait le cadre d'intervention de l'Etat dans la gestion des actifs compromis du Crédit Lyonnais et ses avenants successifs n'ont pas été scrupuleusement respectés par le CDR ou auraient dû être amendés pour traduire la réalité des relations entre le CDR et l'EPFR.

C'est le cas de l'avenant n°20 du 20 avril 2002 qui prévoyait que le CDR reprendrait à sa charge « le plus grand nombre possible de risques non chiffrables » et fixait une enveloppe pour le financement des frais généraux.

En effet, le montant total des provisions pour risques non chiffrables repris en trois étapes par le CDR (87 risques) s'est élevé à 59,7 M€ mais seulement 13,74 M€sur 41 M€initialement prévus ont été financés sur la dotation forfaitaire réservée à cet usage. Le solde (près de 46 M€) a été imputé sur les comptes du CDR, à concurrence de 38 M€en 2002 puis de 8 M€en 2003. De même, la part de la dotation forfaitaire

affectée à la couverture des frais généraux s'est avérée insuffisante pour couvrir les frais généraux jusqu'à la fin de la défaisance. Il a donc été nécessaire, conformément aux principes comptables applicables pour une structure à vocation provisoire, de constituer dans les comptes 2004 du CDR une provision de 48 M€ qui a été portée à 98 M€ dès l'année suivante.

Bien qu'envisagée tant par l'EPFR que par l'APE depuis 2004, à la fois nécessaire pour régulariser le passé et souhaitable pour donner une assise juridique à la nouvelle situation, l'actualisation de l'avenant n°20 n'est jamais intervenue.

Le support juridique de la garantie accordée par le CDR au Crédit Lyonnais dans l'affaire Executive Life, à l'exception de l'amende pénale (100 M€) qui était exclue du champ des garanties, pose également problème. Le président de l'EPFR avait d'ailleurs saisi, en juin 2002, le directeur du Trésor. L'incertitude juridique résultait de deux considérants : d'une part, aucune procédure n'était engagée en première instance en 1995, d'autre part, il pouvait pour le moins y avoir doute sur le fait que le Crédit Lyonnais pouvait ignorer de bonne foi le risque d'un litige même s'il ne pouvait pas le chiffrer.

Si des arguments d'opportunité plaidaient clairement en faveur de l'extension de la garantie compte tenu des annonces faites avant la privatisation sur la couverture des risques par le CDR, la lettre du ministre chargé des finances du 17 mars 1999 ne pouvait constituer un fondement juridique suffisant pour le CDR. Seul un avenant au protocole de 1995 aurait permis de lever l'incertitude.

La lisibilité des comptes est également insuffisante, tant pour le CDR et l'EPFR que pour la SGGP, comme la Cour l'avait déjà noté dans ses précédents rapports publics.

- En l'absence d'actualisation de l'avenant n°20, les comptes du CDR ne sont pas homogènes dans le temps. Par rapport à la période précédente (1998-2001), ils ont été affectés quatre années de suite, de 2002 à 2005, par des provisions qui devaient initialement être supportées par l'EPFR.
- Les comptes consolidés du CDR et de l'EPFR, recommandés par la Cour dès 2000, n'ont été établis que pour l'année 2006, moment à partir duquel la réglementation comptable applicable aux établissements de crédit l'imposait. Or, l'intérêt des comptes consolidés est justement de réduire la portée des débats sur la répartition des charges et des provisions entre les deux structures et de faire apparaître le coût complet de la défaisance.

- Le groupe SGGP n'a pas non plus présenté de comptes consolidés entre 2001 et 2004, alors qu'aucun compte ne pouvait se lire dans cette période sans référence à une filiale ou à une sous-filiale.
- La politique de provisions du CDR a été caractérisée par des révisions insuffisantes lors des travaux d'actualisation annuels, suite à l'inventaire complet des actifs réalisé en 1998, comme l'ont montré les vérifications faites par la Cour lors du précédent contrôle et l'examen des dossiers sous revue en 2007 (Compagnie des Glénans, EALC, Total, Saged, Bernard Tapie).

# G - Un retard général dans la réalisation de l'adossement à la CDC

Le besoin d'adosser la gestion des défaisances à une structure pérenne détenant les compétences nécessaires telle que la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) a été reconnu très tôt, mais la décision et la mise en œuvre ont été tardives.

La gestion de la NSRD a fait l'objet de trois adossements successifs. Elle a été confiée de 1999 à 2002 au CDR. Le mandat de gestion n'a pas été renouvelé, les conseils d'administration de l'EPRD et de la NSRD estimant que les contentieux n'avaient pas été traités avec l'efficacité nécessaire. Entre mars 2002 et la mi-2005, la NSRD a été gérée par une filiale du Crédit Foncier de France, à l'issue d'une procédure de consultation, pour un coût supérieur de 50 % à la facturation du CDR, alors que l'activité de gestion était très réduite. L'adossement à la CDC n'est intervenu qu'en 2005, à la demande expresse du ministre chargé de l'économie et des finances

C'est également à la suite d'une intervention du ministre que la gestion de la SGGP a été confiée à la CDC aux termes de la convention du 31 mai 2005 qui a pris effet à sa date de signature.

La nécessité de l'adossement du CDR à la CDC est, quant à elle, apparue très tôt, dès 1998/1999. Le président du CDR de l'époque pensant que la réduction du format du CDR mettait en jeu son efficacité même a pris de premiers contacts avec la CDC, puis a fait part de cette recommandation aux autorités de tutelle. Mais le processus conduisant à cet adossement a été long et laborieux. Une étape décisive n'a été franchie que le 8 novembre 2004, avec l'envoi d'une lettre du ministre chargé de l'économie et des finances aux responsables des structures de gestion des défaisances pour leur enjoindre de rechercher un adossement à la CDC. Un contrat d'assistance de portée relativement modeste a été passé le 8 avril 1995 pour une période de deux ans, mais il a fallu attendre

le 18 décembre 2006 pour qu'un avenant à ce contrat prévoie d'étendre la coopération à la gestion opérationnelle du CDR. En définitive, l'adossement de la gestion du CDR à la CDC n'a été réalisé que le 1<sup>er</sup> janvier 2007, soit huit ans après les premières démarches du président du CDR de l'époque.

Les freins à ce rapprochement ont été multiples.

Tout d'abord, le ministère chargé de l'économie et des finances avait des réticences à perdre le contrôle qu'il détenait en pratique sur des affaires sensibles, comme en témoigne la réponse du directeur du Trésor au président du CDR en juin 2003, qui subordonnait son accord de principe à la résolution de certains dossiers complexes. Ces réticences s'exprimaient encore en 2005. Le CDR et ses agents n'ont manifesté aucun empressement pour accélérer l'adossement, perspective peu favorable pour les équipes en place. Un délai supplémentaire a été demandé, en vain, en mai 2006. Enfin la CDC elle-même a été très exigeante sur les garanties de cantonnement des responsabilités et vigilante sur les modalités de la mission qui lui était confiée, puis a imposé au premier semestre 2006 de ne reprendre aucun personnel.

Un adossement plus précoce à la CDC aurait sans doute permis des économies de frais généraux. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 le CDR gère avec quelques agents un portefeuille qui occupait encore plus d'une vingtaine de salariés quelques mois auparavant. Le coût total de fonctionnement du CDR s'établirait à 28,5 M€en 2007, en diminution de moitié par rapport à 2006 (48,9 M€).

Les conditions du transfert de la gestion n'ont pas été satisfaisantes, comme en témoignent les tensions qui se sont fait jour entre les personnels du CDR encore en place et la CDC en raison du manque de rigueur dans la transmission des dossiers. Dans les derniers jours de l'année 2006, l'équipe sortante du CDR a pris des initiatives de dernière minute en profitant du changement de président. Ainsi dans le dossier EALC, l'accord passé *in extremis* avec un repreneur en fin d'année 2006 a été dénoncé peu de temps après par ce dernier qui avait eu connaissance des procédures de liquidation d'EALC engagées par le CDR, et un accord avec un autre repreneur est intervenu en milieu d'année 2007 pour un montant inférieur de 16 % à la transaction antérieure.

# III - Un bilan financier des défaisances très lourd pour les finances publiques

# A - Les problèmes méthodologiques

Le bilan financier des défaisances ne peut être établi à ce jour de manière définitive, mais la part d'incertitude devient résiduelle par rapport aux ordres de grandeur en jeu depuis l'origine. Elle tient aux conditions de réalisation des derniers actifs, à l'aboutissement de contentieux en cours ou à d'éventuelles mises en jeu de garanties.

En ce qui concerne la défaisance du Crédit Lyonnais, les chiffres issus du CDR, les seuls diffusés au cours des dernières années, ne représentent qu'une partie du coût global.

- Le CDR a mis au point sous sa responsabilité une estimation des pertes cumulées sur les actifs transférés au CDR jusqu'au terme du cantonnement, désignée sous le terme de « charge globale du cantonnement » et présentée chaque année dans les rapports d'activité. Cependant ce chiffrage n'est qu'une approche partielle du coût de la défaisance du Crédit Lyonnais, car il ne tient compte ni des risques non chiffrables pris en charge par l'EPFR ni des frais financiers de portage.
- Une méthode plus globale, mise au point par l'APE, consiste à se placer au niveau de l'EPFR, en déduisant de la situation nette les apports directs (dotations en capital) ou indirects (apports de titres du Crédit Lyonnais) de l'Etat.

Cette méthode est plus pertinente que la première, notamment par la prise en compte des intérêts versés au Crédit Lyonnais.

Il paraît cependant préférable de se placer au niveau de l'Etat, et de faire un bilan actualisé des flux financiers. En effet, tous les flux liés au Crédit Lyonnais n'ont pas transité par l'EPFR.

- La méthode proposée par la Cour est l'actualisation des flux de trésorerie (entrées et sorties) au niveau de l'Etat, pour l'ensemble Crédit Lyonnais, CDR et EPFR. Il s'agit d'établir le coût, pour les finances publiques, de la décision prise par l'Etat en 1993-1994 de soutenir financièrement le Crédit Lyonnais plutôt que de le laisser déposer son bilan.

Il n'est fait aucune hypothèse de valorisation des actions détenues par l'Etat dans le Crédit Lyonnais, juste avant la mise en place de la première défaisance (SPBI) dans laquelle l'Etat a investi 3,5 MdF (534 M€), car l'alternative qui se posait aux pouvoirs publics était soit de souscrire à une augmentation de capital, soit d'accepter la faillite de la banque publique avec ses graves conséquences financières.

Il est fait par ailleurs l'hypothèse pour les besoins du calcul que le montage serait débouclé en 2007, l'Etat souscrivant alors à une dotation en capital au 1<sup>er</sup> janvier 2007 qui annulerait la situation nette de l'EPFR au 31 décembre 2006, soit − 3,705 Md€

Le taux d'actualisation retenu est celui du coût global apparent de la dette de l'Etat. Ce taux qui était de 7,82 % en 1994 a atteint son plus bas niveau de la période en 2006, à 4,49 %.

Les flux en entrée sont les dividendes du Crédit Lyonnais vers l'Etat après rachat de la clause de retour à meilleure fortune en 1999, et les produits de cession de titres du Crédit Lyonnais détenus encore par l'Etat (2 207,2 M€en 2002).

Les flux en sortie pour l'Etat sont les dotations en capital à la SPBI (534 M€en 1994) devenue EPFR, les dotations à l'EPFR de 1997 à 2006, les achats de titres du Crédit Lyonnais détenus par Thomson SA et Thomson CSF (430,7 M€ en 1997 et remboursement de 22,8 M€ en 1998).

S'agissant de la défaisance du Comptoir des Entrepreneurs, le calcul opéré consiste à défalquer du montant des dotations budgétaires accordées à l'EPRD les montants remontés à l'Etat qui recouvrent des récupérations d'actifs sur la période. Le chiffre représente une valeur actualisée 2007.

Enfin, la méthode retenue pour chiffrer le coût, pour l'Etat, de la défaisance du GAN à partir de la privatisation de celui-ci, a consisté pour la Cour à calculer la différence entre le montant de la privatisation laissé dans la comptabilité de la SGGP et la remontée progressive des fonds à l'Etat. L'écart enregistré recouvre le paiement de garanties, les moinsvalues réalisées sur actifs cédés et les frais généraux de la société pendant la période considérée. Ce calcul est effectué sur la base d'une valeur actualisée 2007.

# B - Un coût global pour l'Etat qui reste très élevé

### 1 - La défaisance du Crédit Lyonnais

Le coût financier global pour l'Etat de la défaisance du Crédit Lyonnais en valeur 2007, selon la méthode proposée par la Cour à la fin de la défaisance, s'établit à 14,7 Md€ en tenant compte de la dotation en capital de 1994 à la SPBI. Par rapport à l'estimation réalisée en 2000<sup>40</sup>, le montant des plus values latentes du portefeuille s'est avéré plus important que prévu (1,8 Md€ au lieu de 0,25 Md€). En revanche, les frais de fonctionnement ultérieurs ont été plus élevés (650 M€au lieu de 300 M€) et le coût des risques non chiffrables s'est établi à 600 M€ Actualisé par cohérence en valeur 1999, l'impact par rapport aux hypothèses faites en 2000 serait une minoration de plus d'un milliard d'euros.

Ce coût global se décompose en deux parties :

- La charge du cantonnement au niveau du CDR s'établit à 10,23 Md€ fin 2006. Elle a été significativement réduite par rapport aux estimations réalisées par le CDR fin 1996 (14,7 Md€), notamment grâce aux bons résultats des cessions et des recouvrements réalisés en 1998, 1999 et 2000 dans un contexte boursier et une conjoncture économique favorables.

En milliards d'euros	Fin 1996	Fin 1997	Fin 2000	Fin 2002	Fin 2006
Charge	14,7	14,13	11,1	10,83	10,23

Source: Rapports du CDR

- La charge de la défaisance au niveau de l'EPFR établi par les services de l'APE est estimée à fin 2006 à 17,74 Md€ avec les intérêts versés au Crédit Lyonnais. Ce chiffre comptable correspond à la somme de la situation nette de l'EPFR au 31 décembre 2006 (3,71 Md€), du montant des dotations en capital (8,94 Md€) et du produit net des privatisations du Crédit Lyonnais pour l'EPFR (5,09 Md€) compte tenu du rachat de la clause de retour à meilleure fortune.

# 2 - La défaisance du Comptoir des Entrepreneurs

Le coût actualisé des deux défaisances s'établit à 2,82 Md€ II représente la différence entre les dotations de l'Etat destinées à financer les pertes entre 1996 et 1998, et les remontées de fonds au budget de l'Etat depuis 2000.

<sup>40)</sup> Cette méthode n'est pas identique au calcul en partie patrimonial et en partie comptable proposé par la Cour et accepté par l'Etat en 2000.

Dotations de l'Etat 2974 M€

Remontées de fonds à l'Etat -154 M€

TOTAL 2820 M€

#### 3 - La défaisance du GAN

Le coût pour l'Etat de la défaisance du GAN correspond au montant des recettes de privatisation qui ne pourront être remontées à l'Etat. Il est le suivant, en valeur actualisée 2007 :

Recettes de privatisation versées à la SGGP : 6,1 Md€

Remontée des fonds à l'Etat -3,1 Md€

Trésorerie de la SGGP - 300 M€

TOTAL 2,7 Md€

Les fonds remontés à l'Etat (3,1 Md€) ou susceptibles de l'être (300 M€ en trésorerie) incluent une récupération d'actifs de 126 M€ sur la période 2000 à 2006.

Au total, le coût financier total des défaisances s'établirait provisoirement à environ 20,2 Md€ en valeur 2007, soit un niveau de pertes un peu moins élevé que les données prévisionnelles de 1999 (au moins un milliard d'euros). Cette amélioration s'explique en grande partie par la nature du portefeuille d'actifs des sociétés de défaisance, qui était constitué majoritairement de biens immobiliers, et qui a permis, dans un contexte de hausse du marché de 68 % entre 2001 et 2005, la réalisation de plus-values de cession. La baisse des taux a eu aussi pour effet d'alléger les coûts de portage.

Le coût des défaisances pour l'Etat n'en est pas moins considérable, puisqu'il représente par exemple l'équivalent de 40 % des prévisions de recettes d'impôt sur les sociétés nettes des restitutions pour l'année 2007.

## - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

A l'heure où le bilan organisationnel et financier des défaisances est peu susceptible d'être modifié de manière significative, des enseignements peuvent être tirés de ces opérations afin que l'Etat soit mieux en mesure d'affronter des situations financières comparables dans le futur. La quasi-disparition du secteur financier public exclut le renouvellement d'une crise de même nature, mais n'écarte pas le risque de crises financières de type systémique dans lesquelles les pouvoirs publics pourraient être conduits à intervenir.

Il apparaît que le choix de cantonner des actifs compromis dans une structure spécifique s'est révélé peu judicieux. L'amélioration très relative du résultat des défaisances par rapport aux prévisions n'infirme pas ce diagnostic, car il doit être mis en rapport avec un coût financier global qui reste très lourd et avec un environnement de marché très favorable. L'Etat a assumé la quasi-totalité des pertes, l'existence de structures de cantonnement ayant permis aux sociétés bénéficiaires des privatisations de se débarrasser des actifs compromis. C'est bien, en définitive, le budget de l'Etat qui a assuré le financement des défaisances, soit à travers des dotations budgétaires soit en percevant des recettes de privatisation amputées des coûts des défaisances.

En outre, les opérations nécessaires n'ont pu être conduites avec le maximum d'efficacité pour diverses raisons, liées à la fois à la nature intrinsèque des sociétés de défaisance et à leur actionnariat public. Il est plus difficile d'assurer une gestion dynamique dans des sociétés vouées à la disparition. La récupération d'actifs compromis, notamment dans l'immobilier, et la conduite de contentieux complexes sont des opérations plus difficiles à mener dans un environnement public moins préparé à la négociation et à la transaction.

Au demeurant, de tels dispositifs seraient aujourd'hui impossibles à mettre en œuvre, les règles internationales excluant désormais les mécanismes de déconsolidation des comptes.

### En conséquence, la Cour recommande :

- d'exclure la mise en œuvre de dispositifs comparables à l'avenir. Les mécanismes de gestion de crise doivent viser à responsabiliser les sociétés concernées, en les mettant dans la situation de gérer directement leurs actifs compromis et les contentieux y afférents, quitte à faciliter des opérations de fusion-acquisition. L'intervention de l'Etat, si elle apparaissait nécessaire, devrait se limiter à encourager, en y prenant éventuellement sa part, la mobilisation financière de l'ensemble des partenaires concernés;
- d'envisager, à court terme, les modalités d'une extinction rapide des structures de défaisance actuelles ;
- et pour ce qui concerne la SGGP, de faire remonter au budget général la trésorerie disponible.

## RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes relative au bilan de la gestion des défaisances du secteur financier public appelle de la part du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE) les observations suivantes.

# 1. <u>Organisation et fonctionnement des dispositifs mis en place pour gérer les actifs compromis du Crédit Lyonnais, du Comptoir des Entrepreneurs et du GAN.</u>

Sans contester la nécessité d'une intervention de l'Etat, au moins dans le cas du Crédit Lyonnais et du GAN, compte tenu des risques lourds encourus en cas de faillite des institutions financières concernées, la Cour estime que les dispositifs mis en place dans le courant des années 1990 pour gérer les actifs compromis et les contentieux associés se sont caractérisés par une complexité excessive, et par un caractère déresponsabilisant, ce qui en aurait accru le coût total pour l'Etat. Elle formule par ailleurs un certain nombre de critiques sur la gouvernance de l'EPFR et du CDR, et sur le pilotage de ces structures par l'Etat.

## Complexité des structures de défaisance

Si la complexité des dispositifs mis en place pour organiser ces défaisances est incontestable, elle résulte principalement de la complexité initiale des structures des établissements financiers dont elles ont hérité, et des diverses contraintes qui s'imposaient à l'Etat au moment de leur création, notamment le souci de cantonner les risques en vue de limiter au maximum leur impact sur les finances publiques. Ces structures n'en ont pas moins fonctionné depuis leur création de manière transparente, sous le contrôle du Parlement pour l'EPFR et l'EPRD, et un effort permanent de simplification de ces structures (compactages, dissolutions de filiales devenues sans objet) de réduction de leurs coûts de fonctionnement a été mené, au fur et à mesure de l'avancement des cessions d'actifs et de l'évolution des contentieux. Le rythme de ces opérations de simplification (compactages, dissolution de filiales), que la Cour juge insuffisamment rapide notamment pour le CDR et la SGGP, a été contraint par la durée plus longue que prévue des contentieux portés par certaines filiales, et par la lourdeur et la complexité de ces opérations de compactage. Il convient en outre de noter que, bien qu'indispensables pour mener à leur terme les défaisances et améliorer la lisibilité de leur organigramme et de leurs comptes, ces opérations ne se traduisent pas par des économies de fonctionnement significatives pour la maison mère, les coûts associés à la gestion de sociétés coquilles étant très limités.

#### Financement des défaisances

En ce qui concerne les relations financières entre l'EPFR et le CDR, la Cour estime que le système des « risques non chiffrables » a conduit à déresponsabiliser le CDR dans la gestion de certains dossiers et alimenterait des débats sans portée réelle entre l'EPFR et le CDR. Si ce dispositif n'est pas sans défaut, l'appréciation portée par la Cour des comptes paraît néanmoins excessive : le CDR ne semble pas avoir en pratique opéré une distinction particulière, dans la gestion des dossiers contentieux, entre ceux relevant ou non de la catégorie des risques non chiffrables, et a au contraire géré ces dossiers de manière responsable, en consacrant aux plus importants des ressources considérables, en termes d'implication du management et de frais de conseils, pour défendre au mieux les intérêts des finances publiques.

En ce qui concerne la trésorerie de la SGGP (environ 280 M€ fin 2007), dont la Cour estime qu'elle s'établit aujourd'hui à un niveau excessif en raison des risques contentieux non encore éteints, il avait été décidé dès l'origine de maintenir au sein de la SGGP le produit de la cession en 1998 des filiales de GAN SC (GAN SA, UIC, CIC), pour lui permettre de faire face à l'intégralité de ses engagements futurs. Des remontées progressives à l'Etat sont réalisées chaque année, sous la forme de réductions de capital, en veillant à maintenir au sein de la société un volant de trésorerie suffisant pour lui permettre de faire face à ses engagements et aux risques associés aux litiges qu'elle porte. Chaque année, le périmètre des engagements de la SGGP est d'ailleurs réévalué (engagements venus à échéance ou payés, état des litiges). Comme le souligne la Cour des comptes, depuis 1998, 2,914 Md€ ont ainsi été remontés à l'Etat. Suivant cette même approche, la SGGP fera remonter vers l'Etat à la fin 2007 46 M€. Il n'apparaît pas possible d'aller au-delà sans exposer la société au risque de ne pouvoir faire face à ses engagements résiduels. Pour faire suite aux observations de la Cour, il a néanmoins été décidé fin 2007 de centraliser la trésorerie de la SGGP au sein de l'Etat, par l'ouverture d'un compte courant rémunéré tenu par le SCBCM, ce qui permettra de réduire à due concurrence la dette brute des administrations publiques.

### Gouvernance des défaisances

La Cour regrette l'insuffisance des pouvoirs de contrôle de l'EPFR sur le CDR, et estime que l'EPFR est excessivement dépendant dans son fonctionnement des services de l'Etat, qui se seraient par ailleurs selon elle trop impliqués dans le suivi de certains dossiers contentieux. Elle estime en outre que les services de l'APE ne se seraient pas suffisamment impliqués dans la surveillance des défaisances du Comptoir des Entrepreneurs et du GAN.

Il convient en premier lieu de souligner le caractère globalement contradictoire de ces observations, sur lesquelles la position exprimée par la Cour gagnerait à être clarifiée: l'Etat aurait-il dû de son point de vue s'impliquer davantage dans la gestion des défaisances, compte tenu de sa position d'actionnaire unique (ou quasi-unique) et de garant, en vue de limiter les pertes encourues ou aurait-il dû se tenir encore davantage à l'écart, au nom de l'autonomie de gestion des sociétés de défaisance, dans la mesure où ses interventions conduiraient par construction à des choix mal avisés ?

En ce qui concerne le rôle de l'EPFR dans l'organisation institutionnelle du dispositif de cantonnement, la Cour estime qu'il n'a pu exercer efficacement ses fonctions d'actionnaire unique du CDR. Il convient de rappeler que cette situation résulte de l'organisation même du dispositif de cantonnement telle qu'elle a été voulue par le législateur. La loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a en effet confié à l'EPFR la mission de « gérer le soutien financier apporté par l'Etat au Crédit lyonnais dans le cadre du cantonnement de certains de ses actifs au sein de la société chargée d'assurer la réalisation de ceux-ci et dénommée Consortium de réalisation. (...) Il veille notamment à ce que soient respectés les intérêts financiers de l'Etat dans le cadre du plan de redressement du Crédit lyonnais. » La loi n'a donc pas prévu que l'EPFR intervienne directement dans la gestion quotidienne du CDR, même s'il est appelé à exprimer des « avis », juridiquement non contraignants, sur les orientations stratégiques, le plan de cession et de trésorerie et le budget annuel de fonctionnement du CDR. Le CDR est ainsi gouverné par un conseil d'administration quasi-exclusivement composé d'administrateurs indépendants, à l'exception de l'EPFR, représenté par son président, qui ne dispose de droit de veto sur aucune décision relevant du conseil ; les seuls pouvoirs propres qu'il est susceptible d'exercer concernent les décisions relevant de l'assemblée générale (nomination des mandataires sociaux, approbation des comptes annuels). On notera d'ailleurs qu'initialement l'EPFR n'avait aucun lien capitalistique avec le CDR et que ce n'est qu'ultérieurement, en 1998, qu'il en est devenu l'actionnaire quasi-unique.

L'organisation même du dispositif place donc l'EPFR, bien qu'actionnaire quasi-unique du CDR, dans une position originale au regard du droit commun des sociétés, même s'il dispose du pouvoir ultime de révoquer le management du CDR, avec l'agrément du Ministre, en cas de divergence de vues irréconciliable sur la conduite des affaires de l'entreprise. Ceci ne signifie pas que l'EPFR n'ait jamais pesé dans les processus de décision du CDR. En tant qu'administrateur du CDR tout d'abord, l'EPFR a fait preuve d'une remarquable assiduité et s'est exprimé à de très nombreuses reprises au sein du conseil du CDR, qu'il a fortement contribué à animer; les positions qu'il y a exprimées, au même titre que celles exprimées par d'autres administrateurs, ont naturellement contribué au processus de décision, de même que le dialogue régulier entretenu entre les présidents de l'EPFR et du CDR.

En ce qui concerne les relations entre l'EPFR et l'Agence des participations de l'Etat, qui assure le secrétariat général de cet établissement public, le MINEFE ne partage pas l'analyse développée par la Cour selon laquelle cette situation aurait affecté l'autonomie de gestion de l'établissement public et conduit à une confusion des rôles ne permettant pas à l'EPFR d'exercer efficacement sa fonction d'actionnaire du CDR. L'étroite symbiose qui a toujours existé de fait, dans la période sous revue, entre les services de la direction du Trésor (puis de l'APE) et l'EPFR, apparaît plutôt comme un gage d'efficacité, tant sur le plan opérationnel qu'économique, que de confusion. Dès l'origine de la défaisance, l'organisation de l'EPFR, organe de financement et de surveillance, a été définie dans un souci d'économie de moyens et d'efficacité pratique : le Président de l'EPFR, choisi parmi les membres de l'Inspection Générale des Finances, ne perçoit pas de rémunération spécifique pour ce mandat, qui ne constitue pas une activité à plein temps; la gestion administrative et financière de l'établissement est assurée avec l'appui de l'APE, qui met à disposition ses ressources à titre gratuit. Cette organisation permet non seulement de limiter au strict minimum les frais de fonctionnement de l'établissement, mais aussi de lui faire bénéficier au quotidien, et sans formalisme particulier, des services des pôles d'expertise de l'APE : c'est ainsi que le pôle comptable est fréquemment sollicité, notamment sur les questions de provisionnement, ou pour le recrutement des commissaires aux comptes. De plus, l'APE dispose d'un pôle juridique qui a largement été mis à contribution par l'EPFR, notamment dans ses réflexions sur la gestion des grands contentieux relevant des risques non chiffrables.

Il n'est donc pas anormal que les services de l'APE jouent un rôle actif, sous le contrôle du Président de l'EPFR, dans l'instruction des dossiers relevant des missions de l'EPFR, et interagissent régulièrement à ce titre avec le CDR. L'appui fourni par l'APE au quotidien à l'établissement public n'est donc pas de nature à restreindre son autonomie vis-à-vis de l'Etat, mais plutôt à en optimiser le fonctionnement qui aurait été autrement plus coûteux si des moyens propres avaient été affectés à l'EPFR, en doublon des moyens affectés au suivi des défaisances au sein des services de l'Etat.

Lorsque la Cour souligne que « le Président de l'EPFR a accepté de répondre à toutes les demandes d'instruction formulées par le CDR », ce qui est factuellement exact, elle omet de mentionner que lesdites réponses ont été systématiquement formulées après délibération du conseil d'administration de l'EPFR, et donc non pas sur instruction de l'APE ni du cabinet du Ministre mais bien, conformément aux textes, par un acte de la gouvernance de l'établissement public. Il n'y a pas eu davantage de « dessaisissement » du Président de l'EPFR, mais seulement le constat de l'impossibilité pour celuici d'engager des dépenses dans le cadre d'un budget soumis par ailleurs à l'approbation du Ministre sans tenir compte de la position qui serait exprimée au conseil par les représentants de l'Etat.

Il convient enfin d'ajouter que l'autonomie de gestion de l'EPFR ne signifie pas que l'établissement public soit indépendant de l'Etat, son propriétaire unique, puisque d'une part le gouvernement dispose de deux représentants au conseil d'administration sur un total de cinq membres et nomme son président, et que d'autre part les représentants du Parlement représentent la branche législative des pouvoirs publics.

Enfin, compte tenu du rôle de garant exercé par l'EPFR, et à travers lui l'Etat, pour les risques non chiffrables, il n'est pas anormal que le CDR ait jugé souhaitable, sur certains dossiers porteurs d'enjeux très lourds pour les finances publiques, de recueillir l'avis de son garant avant de prendre des décisions à caractère structurant concernant ces dossiers ; il aurait été au contraire étonnant et critiquable que l'Etat se désintéresse de la gestion des contentieux majeurs, y compris sur le dossier Adidas, pour lequel les liquidateurs du groupe Tapie demandaient 1,2 Md€ devant la Cour d'Appel en 2005 et plus de 11 Mds€ aujourd'hui devant la Cour d'Appel de renvoi. Dès lors que la position ministérielle a été régulièrement exprimée par les représentants de l'Etat en conseil d'administration de l'EPFR et que cette position, adoptée par un vote à la majorité par le conseil d'administration de l'établissement public, a été relayée par l'EPFR au conseil d'administration du CDR, qui a lui-même pris ses décisions conformément aux règles de gouvernance en vigueur, l'organisation du dispositif de la défaisance a été pleinement respectée. Il convient enfin d'ajouter que sur la grande majorité des risques non chiffrables, à l'exception de quelques dossiers sensibles, toutes les décisions ont été prises au niveau du conseil d'administration du CDR, qui a agi en pleine responsabilité, sans en saisir l'EPFR.

Concernant les autres défaisances, le rôle de surveillance exercé par les services de l'Etat a été adapté aux enjeux financiers, mais ne peut être en aucun cas qualifié d'« effacé ». La direction du Trésor, puis l'APE ont siégé dans l'ensemble des conseils d'administration concernés (EPRD, NSRD, SGGP) et suivi attentivement l'évolution de ces défaisances.

### Objectifs assignés aux structures de défaisance par l'Etat

La Cour estime que l'Etat ne s'est pas doté d'une stratégie claire pour la conduite du processus de défaisance, ce qui aurait conduit selon elle à des choix sous-optimaux sur le plan patrimonial, notamment pour le CDR et la SGGP. Elle considère que le CDR et la SGGP auraient eu intérêt à différer la cession de leurs actifs immobiliers, pour bénéficier à plein de la reprise du marché après 2001; elle juge en outre que le CDR aurait dû accélérer ses cessions de titres Usinor avant 2001 et ralentir les opérations de cessions de ses participations résiduelles entre 2001 et 2003, pour attendre une reprise du marché boursier lui permettant de les vendre dans de meilleures conditions.

Sur les trois défaisances concernées, l'Etat s'est efforcé en permanence de concilier au mieux deux objectifs prioritaires, qui étaient d'une part l'extinction de ces structures, qui avaient vocation à disparaître une fois leur mission achevée, et d'autre part l'optimisation financière pour l'Etat de l'ensemble de ces opérations. Cette double préoccupation a nécessité en permanence de faire des choix difficiles, dans un environnement par construction incertain et volatil. Dans ce contexte, l'Etat et les gestionnaires de ces sociétés ont agi au mieux de leurs anticipations. Il est toujours possible, en se fondant sur l'observation a posteriori de l'évolution du marché, de regretter qu'une autre voie n'ait pas été choisie, mais il convient de rappeler que personne ne pouvait connaître avec certitude en 2001 l'ampleur ni la durée du retournement à la baisse du marché. Aurait-il été pertinent en 2002 d'interrompre les cessions, alors même que le marché était susceptible de baisser encore davantage et que le moment de son retournement à la hausse n'était pas connu ? Le CDR aurait-il dû mettre en sommeil ses activités pour une période indéterminée, en attendant ce retournement, alors même que l'objectif initial était d'achever sa mission à l'horizon 2005 ?

Il convient enfin de rappeler que la recherche de l'optimisation fiscale par une société comme la NSDR, la SGGP ou le CDR, fut-elle détenue à 100% par l'Etat, n'est pas critiquable en tant que telle, et constitue même une obligation au regard de son intérêt social.

# 2. <u>Gestion des défaisances et des principaux dossiers contentieux.</u>

Tout en soulignant un certain nombre de faiblesses dans le dispositif, dont elle regrette qu'il n'ait pas été modifié dans la période sous revue (2000-2006), la Cour reconnaît que les dernières années ont permis de réduire l'ampleur du coût de ces défaisances pour le secteur public. Même si celui-ci reste au global très élevé, cette amélioration doit être portée, au moins pour partie, au crédit des gestionnaires de ces structures, qui ont été confrontés au cours des dernières années à une tâche d'autant plus difficile que la complexité des dossiers gérés s'est naturellement accrue au fur et à mesure de l'avancement de la défaisance.

Compte tenu des spécificités de l'organisation de la défaisance du Crédit Lyonnais, qui ne permettent pas à l'Etat d'être représenté directement au conseil d'administration de cette société, ni d'influer significativement sur sa gestion et son fonctionnement, il n'appartient pas au MINEFE de répondre en détail aux observations formulées par la Cour sur la gestion du CDR, qu'il s'agisse des frais généraux de la structure ou de ses choix de gestion concernant les dossiers gérés sous sa responsabilité. Tout au plus est il souhaitable de préciser que, lors des présentations annuelles du budget du CDR au conseil d'administration de l'EPFR, des recommandations ont été formulées à plusieurs reprises par celui-ci sur la maîtrise des frais généraux du CDR, de ses honoraires de conseils, notamment juridiques, et que des avis

ont été exprimés sur les modalités d'externalisation des fonctions support et l'opportunité de cessions d'actifs en bloc.

### Pilotage du contentieux Executive Life

La Cour note que l'Etat, au travers d'instructions du Ministre, a différé, contre l'avis du CDR et une partie des administrateurs siégeant au conseil de l'EPFR, la conclusion définitive de l'accord transactionnel devant clore le volet pénal, dans l'attente de la conclusion d'un accord parallèle entre la société Artémis et le parquet américain, permettant d'aboutir à un accord englobant l'ensemble des parties concernées par le contentieux. La Cour souligne à cet égard « le caractère démesuré des risques encourus » par rapport aux enjeux. Si cette décision, mûrement réfléchie et arbitrée par l'Etat, n'était pas exempte de risque, elle procédait du souci légitime, exprimé dès l'origine par le CDR et ses conseils, et partagé par l'Etat, de s'assurer de la robustesse de l'accord conclu avec la justice américaine, et non comme le laisse entendre la Cour de soutenir des intérêts privés : en l'absence d'un accord global, incluant les principales parties à la procédure y compris Artémis, le CDR et le Crédit Lyonnais seraient restés exposés aux conséquences d'éventuelles reconnaissances pénales ultérieures de parties non incluses dans l'accord, ce qui aurait pu le cas échéant vider de son sens l'accord conclu avec le parquet. Force est de constater que le risque cité par la Cour des comptes ne s'est pas matérialisé, et que la fermeté affichée par l'Etat a permis d'aboutir à l'objectif recherché d'un accord global.

# Appréciations portées par la Cour sur la régularité de certaines décisions et sur la lisibilité des comptes des structures de défaisance

Contrairement au titre mettant en cause la régularité et la transparence des comptes du CDR, sous lequel elles sont regroupées, les observations retenues par la Cour sont loin de justifier une réserve aussi généralement annoncée.

Une première série d'observations porte sur l'application du protocole de 1995 régissant le cadre d'intervention de l'Etat dans la défaisance du Crédit Lyonnais et les relations entre l'ensemble des parties concernées (Etat, EPFR, CDR, Crédit Lyonnais).

La Cour estime tout d'abord que l'avenant 20 du 20 avril 2002 aurait nécessairement dû être modifié par avenant en 2004 en raison de l'insuffisance de la dotation forfaitaire affectée au financement des frais généraux du CDR (liée notamment aux développements de l'affaire Executive Life, qui ont généré des frais plus élevés que prévu en termes d'honoraires d'avocats). Si une modification de cet avenant aurait pu être envisagée en vue de reconstituer cette dotation forfaitaire, elle n'était en rien nécessaire sur le plan juridique, dans la mesure où l'avenant 20 a été respecté, jusqu'à l'épuisement de la dotation initiale. Le choix retenu par le CDR d'inscrire dans ses comptes 2004 une provision pour coûts extinctifs (48 M€ en 2004 puis 98M€ en 2005) visant à provisionner les sommes nécessaires à la

conduite des opérations de la défaisance jusqu'à son terme a été explicitement validé par ses commissaires aux comptes, et n'a de fait rien changé en termes de flux financiers entre l'EPFR et le CDR.

En ce qui concerne la validité juridique de la garantie accordée par le CDR au Crédit Lyonnais dans l'affaire Executive Life, le MINEFE ne partage pas l'analyse de la Cour. Aucun élément probant n'est avancé dans l'insertion au rapport public pour étayer les doutes nourris par la Cour sur ce point, qui ne peut en tout état de cause pas être tranché par des conjectures sur la bonne foi du Crédit Lyonnais à l'époque. L'EPFR a été toujours attentif au fondement juridique des garanties, comme en témoignent les nombreuses réflexions internes et les débats avec le CDR qu'il a eu de façon récurrente à ce sujet. Ce n'est qu'en cas d'incertitude ne permettant pas de trancher des divergences d'interprétation des termes du protocole entre le CDR et le Crédit Lyonnais, que le Ministre a été amené par le passé à trancher. Ce fut notamment le cas préalablement à la privatisation du Crédit Lyonnais, qui nécessitait de clarifier de façon définitive l'exposition de la banque à certains risques pour la bonne information du marché. C'est dans ce cadre que le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, saisi par les deux parties, a clairement confirmé, dans un courrier adressé au Crédit Lyonnais le 17 mars 1999, la prise en charge par le CDR d'un certain nombre de risques, parmi lesquels le contentieux Executive Life. Si cette lettre ne valait pas formellement avenant au protocole, la signature d'un tel avenant n'est pas apparue indispensable aux parties prenantes à l'époque, compte tenu de la clarté de la position prise par l'Etat, garant en dernier ressort et actionnaire à 100% du CDR via l'EPFR, et du fait que cette lettre ne visait qu'à clarifier un point d'interprétation du protocole.

En ce qui concerne la lisibilité des comptes des structures de défaisance, il est exact que la SGGP et l'EPFR n'ont établi que récemment des comptes consolidés (en 2005 pour la SGGP et en 2007 pour l'EPFR), mais il convient de rappeler que ni l'un ni l'autre n'en avaient l'obligation légale antérieurement. En ce qui concerne l'EPFR, force est de constater que, compte tenu de la très grande simplicité du bilan et du compte de résultat de l'EPFR, l'exercice de consolidation qui a été mené sur les comptes 2006 ne présente pas un grand intérêt en termes d'information financière et de lisibilité des comptes de la défaisance, dans la mesure où le CDR établissait d'ores et déjà des comptes consolidés. Cet intérêt est sans commune mesure avec les coûts importants, en particulier de commissariat aux comptes, liés à la réalisation de cette consolidation.

### Adossement des structures de défaisance à la CDC

La Cour estime de manière générale que le transfert de la gestion opérationnelle des structures de défaisance à la Caisse des dépôts et consignations a été trop tardif, en particulier pour le CDR, et qu'un adossement plus précoce aurait permis des économies de frais généraux.

Concernant le CDR, s'il est exact que l'opportunité d'un adossement a été identifiée dès 2000, et que celui-ci n'a été pleinement mis en œuvre qu'au début de l'année 2007, on ne peut pour autant considérer que celui-ci serait intervenu « trop tardivement ». Lorsque la question s'est posée de manière opérationnelle, dans la dernière année du contrat d'entreprise 2002-2005, il est apparu que la CDC n'envisageait pas de prendre la responsabilité directe de la défaisance, mais seulement d'en assurer la gestion déléguée, et n'était pas disposée à reprendre les personnels du CDR, contrairement au schéma envisagé en 2000. Cette perspective n'était donc plus de nature à inciter les personnels de qualité à rester dans l'entreprise, et impliquait donc à un moment donné un transfert intégral de leurs dossiers à de nouvelles équipes, ne disposant pas d'une connaissance approfondie de l'historique parfois très complexe des dossiers.

Il est donc apparu préférable, compte tenu du nombre encore important de dossiers actifs à fort enjeu (Executive Life, AIG, EALC, Adidas), de prévoir une période de transition (adossement partiel à la CDC, organisé par la convention d'avril 2005), permettant aux équipes en place de boucler dans la mesure du possible les principaux dossiers dont ils avaient la charge, et de différer l'adossement intégral à une structure pérenne au moment où la structure du CDR aurait atteint une taille critique rendant plus avantageuse financièrement l'externalisation de la gestion que le maintien d'une équipe de cadres permanente et employée à plein temps, ce qui n'était pas le cas fin 2005. Ce dernier critère est bien sûr celui qui a prévalu pour les adossements de la NSRD et de la SGGP, pour lesquelles l'adossement à la CDC est intervenu plus tôt, dès 2005, du fait que leurs missions étaient plus avancées.

On ajoutera qu'au-delà de la recherche d'une réduction des frais de gestion, l'adossement répond au souci de se donner les moyens de gérer les dossiers dans la durée, face à des parties adverses (débiteurs, plaignants), qui misent parfois sur l'horizon limité de la défaisance pour emporter gain de cause. Il convient enfin de noter que l'adossement de la gestion des défaisances à la CDC se traduit mécaniquement par une moindre disponibilité des personnes en charge du suivi des dossiers, qui ne sont plus placées directement sous l'autorité des PDG du CDR, de la NSRD et de la SGGP et partagent leur temps entre plusieurs missions distinctes. Ce système est bien adapté à l'objectif d'une mise en extinction progressive des structures de défaisances, mais aurait pu trouver ses limites dans la gestion de dossiers contentieux très lourds tels que ceux gérés par exemple par le CDR au cours des dernières années. La gestion de ces dossiers contentieux très lourds explique par ailleurs le nombre plus important de personnels que comptait le CDR quelques mois avant l'adossement comparé à la situation post-adossement.

En tout état de cause, il n'est pas possible de démontrer qu'un adossement plus précoce du CDR à la CDC aurait été optimal pour l'Etat, tant en termes économiques qu'opérationnels, compte tenu de la lourdeur des dossiers qu'a dû gérer le CDR jusqu'à fin 2006.

Dans les négociations préparatoires à l'adossement du CDR à la CDC au 1<sup>er</sup> janvier 2007, les services du MINEFE, ainsi que le CDR et l'EPFR, ont par ailleurs veillé, en vue de s'assurer que ce transfert se traduise par de réels gains d'efficacité économique, à encadrer précisément les conditions d'intervention et de rémunération de la CDC en tant que prestataire de services, et à mettre en place des structures de gouvernance permettant d'organiser un contrôle effectif du prestataire par le donneur d'ordres.

## 3. Bilan financier des défaisances.

Les calculs présentés par la Cour sur le bilan financier des défaisances n'appellent pas d'observation particulière, dans la mesure où ces évaluations ont été réalisées en étroite coordination entre la Cour et les services du MINEFE.

Si le coût global pour les finances publiques des défaisances du secteur financier apprécié sur la base des méthodes retenues par la Cour apparaît globalement très élevé, de l'ordre de 20,7Md€ dont 14,7Md€ au titre de la défaisance du Crédit Lyonnais, il convient toutefois de souligner, comme le note la Cour, que ce coût s'est sensiblement réduit au cours des dernières années.

Par ailleurs, la méthode privilégiée par la Cour pour estimer le coût de la décision prise en 1993-1994 par l'Etat de soutenir la banque plutôt que de la laisser déposer son bilan, repose sur des hypothèses méthodologiques fortes. Elle revient en effet à comparer les décaissements nets subis par l'Etat du fait de la mise en place de la défaisance à une situation de référence théorique dans laquelle l'Etat n'aurait subi aucun décaissement suite à la faillite de la banque. Or, il est probable qu'un dépôt de bilan du Crédit Lyonnais aurait pu se traduire par des dépenses supplémentaires (éventuel appel en comblement de passif, financement d'un plan de sauvegarde de l'emploi important, etc...) ou par des pertes de recettes fiscales et sociales. Il serait certes extrêmement difficile de construire une situation de référence incontestable, notamment parce que ceci supposerait de modéliser l'effet complexe qu'aurait eu sur la concurrence la cessation d'activité du Crédit Lyonnais (ses concurrents auraient souffert des défauts de paiement du Crédit Lyonnais, mais auraient bénéficié de la suppression d'un concurrent), ou de prendre en compte toutes les incidences fiscales de ces décisions sur le Crédit Lyonnais et toutes ses filiales.

Il n'en demeure pas moins que le scénario de référence retenu par commodité aboutit à surestimer le coût de la décision de l'Etat de réhabiliter le Crédit Lyonnais, car il conduit à sous-estimer le coût qu'aurait représenté le dépôt de bilan. Les 14,7Md€ constituent donc un majorant du coût des décisions prises au début des années 1990.

Au final, il ne peut être démontré avec certitude qu'un autre choix que la mise en place des structures de défaisances aurait été pertinent du point de vue des finances publiques.

Le MINEFE partage, en conclusion, l'avis de la Cour sur la nécessité de viser une extinction rapide des structures de défaisance. La défaisance du Comptoir des Entrepreneurs (EPRD-NSRD) devrait ainsi pouvoir achever sa mission courant 2008. En ce qui concerne le CDR et la SGGP, ces structures devront probablement être maintenues jusqu'à l'extinction des contentieux et engagements qu'elles portent, mais l'Etat veillera à en réduire le coût au strict minimum, et à accélérer la liquidation de ces structures dès que cela sera techniquement possible.

## RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSORTIUM DE RÉALISATION (CDR)

Nouveau président du CDR, j'ai pris mes fonctions le 20 décembre 2006. Compte tenu de cet élément, ma réponse portera essentiellement sur les points qui sont susceptibles de trouver des prolongements au-delà de la période examinée par la Cour. Comme responsable actuel de l'établissement, je souhaite surtout éclairer la Cour sur des sujets qui touchent à des questions de principe, en particulier en ce qui concerne la nouvelle architecture en vigueur depuis que la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion du CDR sur la base du contrat d'assistance pleinement opérationnel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

En outre, des réponses sont apportées à la Cour, en tant que de besoin, sur deux aspects : la présentation des comptes, et le dossier E.A.L.C.

## 1. La nouvelle « gouvernance » du CDR et les améliorations qui en découlent :

Je rappellerai tout d'abord que la gestion du CDR n'a pas été « transférée » à proprement parler à la Caisse des dépôts. Pour être précis, le CDR demeure une personne morale de plein exercice, qui prend appui depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 sur la CDC pour sa gestion, en application d'un contrat d'assistance. Le CDR reste ainsi une société anonyme, filiale à 100 % de l'EPFR, avec ses organes sociaux propres.

En pratique, il convient de noter que la Caisse des dépôts a adopté depuis la nomination du nouveau président une attitude qui respecte totalement l'autonomie de décision du CDR, tout en lui apportant son assistance par la mise à disposition de ses moyens en personnel et en équipements, comme prévu par le contrat liant les deux établissements.

Les conséquences positives de cet adossement sont visibles :

#### A. En premier lieu, dans la diminution des frais généraux :

La Cour indique elle-même, en page 86 de l'extrait du rapport qui m'a été communiqué, que « depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le CDR gère avec quelques agents un portefeuille qui occupait encore plus d'une vingtaine de salariés quelques mois auparavant ».

L'effet du changement de structure est immédiatement mesurable, les frais de gestion prévisionnels de l'exercice 2007 s'élevant, à la date de la réponse, à 11,3 millions d'euros (hors honoraires liés aux contentieux), alors que les dépenses comparables de l'année 2006 étaient de 21,7 millions. En 2008, les charges de personnel disparaissant en totalité (alors que des dépenses liées au plan social pesaient encore sur 2007), il est prévu un montant du frais de 9,8 millions d'euros, ce qui représente 45% du montant de 2006.

Si l'on prend en considération les honoraires liés aux contentieux, et en tenant compte de la réduction du volume des affaires traitées, le coût total du fonctionnement du CDR sera en 2007 de 28,5 millions d'euros (probable à la date de la réponse), alors qu'il était de 48,9 millions en 2006, soit une diminution de moitié. La prévision 2008 s'établit à 20,4 millions.

Il est donc incontestable que les moyens mis en œuvre sont plus économiques, ce qui va dans le sens souhaité par la Cour.

## B. La même recherche d'efficacité se retrouve dans l'organisation :

La Cour mentionne, pour la critiquer, l'organisation du CDR avant le  $1^{er}$  janvier 2007. Il ne m'appartient pas de commenter ce point, mais je souhaite attirer l'attention sur des aspects qui sont de nature à rassurer la Cour :

- en premier lieu, le fonctionnement des organes sociaux est allégé: par rapport à la période antérieure, le conseil d'administration a vu son effectif réduit de neuf à cinq membres. Le comité d'audit a été maintenu, compte tenu du rôle de surveillance et d'appui qu'il joue en matière de comptes et de gestion, mais le comité des rémunérations, devenu sans objet, a disparu.
- ensuite, les commissions internes au CDR ont été supprimées, car sans utilité dans le cadre de la nouvelle « gouvernance ». Le CDR prend appui sur les structures existant au sein de la Caisse des dépôts, et n'a pas maintenu une organisation destinée à

- « doublonner », alors que ce sont des agents de la CDC qui composeraient en pratique, les commissions en question. La coordination est réalisée par la réunion d'un comité CDR-CDC, qui permet la circulation de l'information et la prise de décisions par le dirigeant du CDR.
- la Cour s'est étonnée de la répartition des mandats sociaux dans « l'ancien » CDR. Ce point est résolu, l'actuel président du CDR étant par ailleurs le dirigeant de la quasi-totalité des filiales « vivantes », prenant en général la forme de sociétés par actions simplifiées (SAS), à dirigeant unique. Les mandats de liquidateurs sont exercés par les personnes morales qui sont actionnaires des sociétés en liquidation amiable.
- la Cour estime (page 66) que « la simplification des structures n'a été que très progressive », et indique que fin 2006, le CDR comptait « une quarantaine de filiales » dans son périmètre de consolidation.

En réalité, seules 22 sociétés faisaient partie à cette date de ce périmètre, lequel correspond à une notion comptable.

en revanche, il est vrai que ce que l'on appelle, dans le jargon du CDR, le « périmètre interne », autrement dit les filiales, pour les distinguer des simples participations minoritaires qui rentrent dans un « périmètre externe », étaient au nombre de 38 au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

En 2007, sur ce nombre, 8 sociétés auront été « compactées », ce qui réduira le nombre des filiales à 30 en fin d'année ; l'objectif est de parvenir à une quinzaine d'entités à fin 2009, au terme du mandat du conseil actuel.

la Cour estime par ailleurs que le mouvement de compactage serait freiné par des considérations fiscales; il ne m'appartient pas de prendre position sur le passé, mais je peux indiquer à la Cour que, sauf cas particulier (qui peut se poser pour les quelques sociétés situées à l'étranger), cet aspect n'entre pas aujourd'hui en considération pour piloter le calendrier des liquidations, lesquelles sont menées selon les critères habituels: constat de l'achèvement des contentieux, vérification de l'absence de litiges, recouvrement des créances et règlement des dettes.

#### II. Sur la présentation des comptes :

Dans les pages 83 et suivantes de son rapport, la Cour mentionne ce qu'elle intitule « des problèmes de régularité et de transparence des comptes ». Cette formulation assez raide me semble suffisamment discutable pour que je tente ici de la démonter.

Loin d'être en effet un objet de scandale public, il s'agit d'une question très technique d'interprétation des textes qui régissent la vie du CDR, et qui ne justifie nullement une telle mise en cause.

# 1. <u>Tout d'abord, il est parfaitement inexact que les comptes du CDR soient irréguliers, comme peut le laisser penser la formulation employée par la Cour :</u>

Les comptes consolidés du CDR ont été, chaque année, certifiés sans réserves par les Commissaires aux comptes, ce qu'atteste la phrase extraite de leur rapport émis pour chaque exercice : « Nous certifions, que les comptes consolidés sont, au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière, ainsi que du résultat de l'ensemble constitué par les entreprises comprises dans la consolidation. ».

De plus, si l'EPFR, actionnaire unique du CDR, n'approuve pas à proprement parler les comptes du CDR, il les prend en considération par le moyen de la consolidation, et les ratifie implicitement. Si un problème de régularité avait surgi de ce côté-là, il est évident que tant l'EPFR que ses commissaires aux comptes n'auraient pas manqué de réagir.

En revanche, il est vrai que l'interprétation du Protocole liant le CDR et l'EPFR donne lieu à discussion. L'avenant n° 20 du 20 avril 2002 prévoyait dans son article 2 que « dans ses comptes au 31 décembre 2002, CDR affectera le montant de la différence entre le solde de la dotation forfaitaire prévue ci-dessus d'une part, et l'estimation, telle que prévue dans le contrat d'entreprise de CDR, de l'ensemble de ses frais généraux jusqu'au terme de la défaisance d'autre part, au provisionnement des risques non chiffrables repris en application du quatrième alinéa de l'article 5 de l'avenant 13 ». Le même avenant stipule dans son article 4 que « CDR et l'EPFR arrêteront en commun une liste comportant le plus grand nombre possible de risques non chiffrables qui seront repris par CDR dans ses comptes de l'exercice 2002, dans le respect des règles comptables et prudentielles. Ultérieurement, CDR et l'EPFR pourront convenir des conditions dans lesquelles CDR pourra reprendre dans ses comptes d'autres risques non chiffrables. ».

Sur le volet de la reprise des risques non chiffrables, l'avenant a donc bien été respecté via les transferts de 2002 et de 2003. Les risques non chiffrables demeurant aujourd'hui à la charge de l'EPFR sont soit des risques latents, pour lesquels il n'y a pas encore de contentieux déclarés, soit des risques qui ne peuvent pas être évalués, au sens littéral du mot.

Sur le financement de ces reprises, l'avenant prévoyait d'utiliser l'excédent de la dotation forfaitaire pour frais généraux, calculé à partir des estimations de frais généraux du contrat d'entreprise. Dans tous les cas, audelà de cet excédent, le respect de la réglementation obligeait le CDR à imputer les provisions sur ses comptes. En ce qui concerne la différence entre l'excédent initialement estimé et le montant définitivement imputé lors de l'arrêté des comptes 2002, celle-ci provient simplement d'une nouvelle estimation des frais généraux du CDR jusqu'à extinction. Là encore, le

respect de la réglementation ne permettait pas au CDR d'agir autrement. Il n'y a donc eu aucune irrégula86té sur l'application de l'avenant n° 20, qui prévoyait d'ailleurs explicitement la limite des règles comptables et prudentielles.

D'ailleurs, et pour conclure ce développement, si l'EPFR, et, plus largement, les Pouvoirs publics, avaient entendu faire évoluer la situation découlant de l'avenant n° 20 dans sa pratique observée depuis 2002, il leur était loisible de transmettre au CDR un projet modificatif, ce qui ne s'est pas produit. Si un tel projet devait désormais être présenté, le conseil du CDR l'examinerait bien volontiers.

#### 2. Sur la lisibilité des comptes :

Comme il vient d'être indiqué, l'actualisation de l'avenant n° 20 comme l'établissement de comptes consolidés de l'EPFR, ne pouvaient relever d'une initiative du seul CDR. En l'absence de nouvel avenant, les règles comptables obligeaient le CDR à passer les provisions ad hoc sur les exercices 2002 à 2005.

## III. Commentaires sur le dossier Euro-American Lodging Corporation (EALC) :

La Cour regrette, en page 86 de l'extrait du rapport, que des « initiatives de dernière minute » aient été prises (par ce qu'elle qualifie « d'équipe sortante ») au moment de mon arrivée à la tête du CDR fin 2006. Je ne souhaite pas m'attarder sur ce point. En revanche, je désire préciser le contexte de la transaction intervenue courant 2007 dans ce dossier relatif à un hôtel situé à New-York, dans la limite autorisée par l'engagement de confidentialité souscrit en cette circonstance.

La Cour estime que le résultat financier de cette opération serait inférieur à ce qu'aurait pu dégager la cession de la créance détenue par le CDR sur la base d'une proposition parvenue fin 2006, quelques jours avant ma prise de fonctions. Il ne faut pas se méprendre sur le vrai sens de cette proposition, tellement conditionnée qu'elle peut apparaître, rétrospectivement, comme une diversion, et retenir que le CDR, au moment de la signature de la transaction finalement réalisée, n'avait pas d'autre choix, étant donné une décision d'une juridiction américaine pouvant affaiblir sa position de créancier hypothécaire.

Enfin, l'opération est totalement équilibrée dans son résultat économique, et a dégagé un profit comptable de l'ordre de 4 millions d'euros.

## RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU CONSORTIUM DE REALISATION (CDR)

Ma réponse porte sur certaines des critiques exprimées par cette insertion sur la gestion du CDR de 2002 à 2006.

#### I – Des dispositifs complexes pour des objectifs mal définis

## Paragraphe I - A du projet d'insertion : « La simplification des structures n'a été que très progressive »

Comme je l'ai indiqué à la Première chambre de la Cour, lorsqu'elle m'a entendu le 8 octobre 2007, et contrairement à ce qui est écrit dans l'insertion, ce n'est pas un souci d'optimisation fiscale sans incidence finale pour l'Etat, mais des motifs impératifs de nature juridique ou comptable qui ont retardé la dissolution de certaines filiales ou sous-filiales.

D'autre part, les filiales de premier rang sont présidées par des cadres dirigeants dans la majorité des groupes français, et je comprends mal comment, dans le cas du CDR, le projet d'insertion peut tirer de la présidence du directoire ou du conseil d'administration de ses principales filiales par des cadres dirigeants de la maison mère, et non par son président, l'affirmation que « leurs organes de décision n'avaient pas un fonctionnement normal ».

Cette organisation présentait au contraire l'avantage de resserrer l'organigramme et de faciliter le contrôle des cadres dirigeants, sans empêcher en aucune façon les conseils d'administration ou de surveillance de prendre toutes les décisions importantes.

## Paragraphe I - D de l'insertion : « L'absence d'objectifs bien définis »

Je ne comprends pas d'où l'insertion peut tirer l'affirmation d'un objectif d'achèvement de la mission du CDR en 2002/2003.

Un tel objectif n'a jamais été porté à ma connaissance, et il aurait été tout à fait irréaliste.

Son existence au moment de mon arrivée au CDR est contredite par la durée de cinq ans du mandat de président directeur général du CDR qui m'a été confié le 21 décembre 2001, et par la durée de quatre ans du contrat d'entreprise 2002/2005 que j'ai élaboré dans les semaines qui ont suivi ma nomination.

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait approuvé ce plan d'entreprise avant son adoption par le conseil d'administration de l'EPFR, ainsi que le rappelle la lettre de mission qu'il m'a adressée le 17 avril 2002, par laquelle il m'invitait à le mettre en œuvre « dans le respect du principe d'une gestion indépendante et responsable et de

l'objectif de limitation de la perte finale de la défaisance pour le contribuable, autour desquels le Gouvernement a souhaité recentrer la gestion du dispositif de cantonnement du Crédit Lyonnais ».

Il attirait tout particulièrement mon attention, par cette lettre, sur « les risques juridiques importants qui demeurent, et dont certains sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le résultat de la défaisance et les finances publiques ».

Cet objectif majeur du contrat d'entreprise 2002/2005 a déterminé constamment l'action que j'ai conduite, et je crois pouvoir affirmer que les risques les plus importants et les plus complexes ont été globalement bien maîtrisés.

## II - « Une gestion peu performante »

#### Paragraphe II - A de l'insertion : « Des frais généraux mal maîtrisés »

Comme le rappelait ma réponse du 19 septembre 2007 au relevé de constatations provisoires de la Cour, « les frais généraux ont été contenus dans l'enveloppe définie par le contrat d'entreprise, puisqu'ils se sont élevés de 2002 à 2005 à 178,6 M€ pour une prévision de 184 M€, hors évidemment honoraires payés sur les dossiers américains EXECUTIVE LIFE et EALC, dont les premiers au moins avaient été exclus de cette prévision ».

Sur les honoraires versés par le CDR, la note du 24 novembre 2006 que j'ai présentée aux conseils d'administration du CDR et de l'EPFR, après validation par le comité d'audit du CDR, précisait notamment que « sur la période 2002/2005, tandis que le total des frais généraux est de 279 M€, et que le total des honoraires versés par le CDR est de 190 M€, les deux dossiers EXECUTIVE LIFE et EALC ont coûté 94,8 M€, soit près de 50 % du total des honoraires et presque 34 % du total des frais généraux, et les experts comptables ont coûté 42,9 M€, soit près de 23 % du total des honoraires et plus de 15 % du total des frais généraux.

Sur cette période 2002 à 2005, le montant total de 190 M€ des honoraires versés par le CDR représente à lui seul 68 % du total de 279 M€ des frais généraux, ce qui tient à la fois au caractère exceptionnel du dossier EXECUTIVE LIFE, et à l'externalisation de la Direction financière qui a entraîné la suppression de plus de trente postes.

Dans le même temps, les honoraires versés aux commissaires aux comptes, aux banques et aux avocats, ont baissé dans des proportions significatives, et le coût global de 2002 à 2005 des 1500 dossiers contentieux gérés par le CDR est de 28,8 M $\in$ , ce qui fait ressortir un coût unitaire moyen un peu supérieur à 19 K $\in$ .

En face de ces 28,8 M€ d'honoraires contentieux, il faut mettre enfin la reprise nette, en quatre ans, de 90 M€ de provisions sur risques juridiques.

Ce montant ne prend pas en compte les importantes reprises de provisions qui devraient intervenir dès l'exercice 2006 sur les dossiers EALC, DISCO et TAPIE, et très probablement dans les prochaines années sur les mêmes dossiers ».

## Paragraphe II – C du projet d'insertion : « Un défaut de méthode dans la gestion des dossiers du CDR »

Selon l'insertion, « il ressort de l'examen des dossiers un défaut général de méthode pour éclairer les décisions », faute d'une « comparaison chiffrée des différentes options avant toute prise de décision... Tous les dossiers examinés se traduisent par des pertes plus ou moins lourdes, alors que les actifs compromis recèlent parfois des capacités de redressement spectaculaires ».

Toutes les décisions sur les dossiers importants ont été, sans aucune exception, prises par le conseil d'administration du CDR, après avoir été préparées de façon approfondie par le comité des opérations, auquel participait la Mission de contrôle, et que je présidais le plus souvent.

Je n'ai pas souvenir que la Mission de contrôle ait jamais fait d'objection sur les propositions de ce comité au Conseil d'Administration.

Il n'est malheureusement pas anormal que, dans la majorité des dossiers, on ait constaté des pertes par rapport aux valeurs d'entrée dans le CDR, parce que ce sont les actifs et les contentieux « pourris » qui lui ont été transférés par le Crédit Lyonnais dans le cadre de sa défaisance.

Néanmoins, le CDR a parfois réussi à dégager des plus-values très substantielles en cédant des participations, comme par exemple celles qu'elle détenait dans la société de services informatiques STERIA ou dans la société de bourse EXANE.

Très vite après mon arrivée au CDR, j'ai pris la décision de vendre STOCKALLIANCE, ce qui a probablement évité de lui faire déposer le bilan.

## Paragraphe II – F de l'insertion : « Des problèmes de régularité et de transparence dans les comptes »)

Le titre du projet d'insertion est sévère, et l'affirmation qui le soustend n'est pas fondée, en ce qu'elle paraît viser les comptes du CDR.

Il n'appartient évidemment pas à son ancien président de répondre à l'insertion, lorsqu'il critique la régularité des comptes de la défaisance, au motif que le protocole d'accord du 5 avril 1995 définissant le cadre de l'intervention de l'Etat dans la gestion des actifs compromis du Crédit Lyonnais et ses avenants successifs « auraient dus être amendés pour traduire la réalité des relations entre le CDR et l'EPFR ».

Il ne lui appartient pas non plus de répondre à l'insertion, lorsqu'il critique la régularité des comptes de la défaisance, au motif de l'absence de comptes consolidés de la défaisance du Crédit Lyonnais, c'est-à-dire de comptes consolidés du CDR et de l'EPFR.

Dans les deux cas, les mesures à prendre éventuellement ne relevaient ni de sa compétence, ni de son pouvoir.

Mais je relève qu'en eux-mêmes, et pendant le temps de ma présidence, les comptes annuels du CDR ne font l'objet d'aucune critique de la Cour.

## Paragraphe II – E de l'insertion : « Un retard général dans la réalisation de l'adossement à la CDC »

L''insertion énonce que « La nécessité de l'adossement du CDR à la CDC est, quant à elle, apparue très tôt, dès 1998/1999, selon le président du CDR qui pensait que la réduction du format du CDR mettait en jeu son efficacité même. Il a pris de premiers contacts avec la CDC, puis a fait part de cette recommandation aux autorités de tutelle. Mais le processus conduisant à cet adossement a été long et laborieux. Une étape décisive n'a été franchie que le 8 novembre 2004, avec l'envoi d'une lettre du ministre chargé de l'économie et des finances aux responsables des structures de gestion des défaisance pour leur enjoindre de rechercher un adossement à la CDC ».

La réalité est différente.

Comme je l'ai dit au cours de mon audition par la Première Chambre, rien à ma connaissance ne permet d'affirmer qu'un projet d'adossement à la CDC ait existé avant que je ne l'engage au printemps 2002, comme m'y invitait indirectement le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie par sa lettre de mission du 17 avril 2002.

Mes premiers contacts avec le directeur général de la CDC datent en effet du printemps 2002, et alors, son directeur général m'a répondu que cet adossement pouvait entrer dans les missions d'intérêt général de la Caisse.

J'en ai évoqué officiellement le projet dès ma lettre du 21 octobre 2002 à Monsieur Francis MER, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, puis par ma lettre du 17 mars 2003 à Monsieur Jean-Pierre JOUYET, Directeur du Trésor, lequel m'a répondu le 5 juin 2003 qu'il avait l'approbation du Ministre, mais que sa mise en œuvre ne pourrait avoir lieu avant la résolution de certains dossiers complexes.

Par sa lettre du 8 novembre 2004, Monsieur Nicolas SARKOZY, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, m'a invité, dans la ligne des propositions que je lui avais faites, à poursuivre les discussions engagées avec la CDC, afin que le nouveau dispositif puisse entrer en vigueur dès mars 2005, en chargeant la Direction du Trésor (APE) d'assurer la coordination de ces travaux en concertation étroite avec le Président de l'EPFR.

Dès le 8 avril 2005, un contrat d'assistance a été conclu par le CDR avec la CDC, lui confiant des missions appelées à se développer, ainsi que le prévoyait expressément son article 5.

Le CDR n'avait pas la maîtrise du calendrier et des conditions de cet adossement, et dans un premier temps, l'Etat et la CDC n'étaient pas disposés à envisager ou accepter un transfert rapide de la gestion de dossiers sensibles.

Un avenant à ce contrat du 18 décembre 2006 a concrétisé l'évolution prévue et organisé le transfert à la CDC le 1<sup>er</sup> janvier 2007 de l'ensemble des dossiers du CDR.

III-« Un bilan financier de défaisances très lourd pour les finances publiques »

Paragraphe II – B du projet d'insertion : « Un coût global pour l'Etat qui reste élevé »

#### 1- « La défaisance du Crédit Lyonnais »

S'il est incontestable que le coût de la défaisance du Crédit Lyonnais est élevé pour les finances publiques, il est tout aussi incontestable que le CDR est parvenu à limiter ce coût.

Comme je l'ai indiqué à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale lors de mon audition le 1<sup>er</sup> février 2006, la perte a pu être ramenée « de 14,69 milliards à 10,4 milliards d'euros par la recherche d'une optimisation des actifs, par une gestion active de risques et par la maîtrise des dépenses de fonctionnement ».

Sur ce montant de 10,4 milliards, 7,5 milliards ont été perdus dans les trois premières années en raison d'une politique de cessions accélérées.

Pendant la durée du contrat d'entreprise 2002/2005, la perte a pu être réduite d'environ 550 millions d'euros sur les 4,3 milliards d'euros de réduction totale.

Mais le portefeuille d'actifs résiduels n'était plus liquide, les 1.350 contentieux en cours avaient une ancienneté moyenne de l'ordre de 10 ans, et le CDR devait ouvrir un grand nombre de dossiers contentieux nouveaux.

Je ne crois pas personnellement que le coût global de la défaisance du Crédit Lyonnais aurait pu être réduit de façon significative par une gestion différente du CDR à ses différentes époques.

A tous moments, le choix d'une politique de cession rapide ou d'une cession au meilleur prix a été celui de l'Etat, et l'on sait que le concept même de défaisance engendre une gestion liquidative, avec ses conséquences négatives dans l'esprit des acheteurs et des débiteurs.

## Le rôle et la stratégie du CNRS

#### - PRESENTATION -

En 2002, la Cour avait rendu publiques les conclusions d'une enquête portant sur le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)<sup>41</sup>. Elle avait constaté « une absence de stratégie de développement de l'organisme » qui pouvait être rapportée à une organisation qui n'avait « pas véritablement changé depuis un quart de siècle », « une structure particulièrement éclatée » et une capacité de manœuvre de la direction générale « très faible ». La Cour avait alors appelé à la conclusion rapide d'un contrat pluriannuel avec l'Etat afin de fixer les étapes de la « profonde et nécessaire transformation » de l'organisme.

La nouvelle enquête, conduite entre juillet 2006 et mars 2007, a porté sur une période au cours de laquelle l'équipe de direction a été renouvelée plusieurs fois. Le contrat d'action pluriannuel signé en 2002 comme l'avait souhaité la Cour, n'a pas été appliqué dans la durée, et enfin la réforme décidée en 2005 a été remise en cause au moment même où elle était mise en œuvre.

Une telle instabilité est d'autant plus préjudiciable que le CNRS doit s'adapter à un environnement qui a profondément changé: l'affirmation du rôle de l'Union européenne, la création de deux agences sur le plan national et l'autonomie croissante accordée aux universités créent un contexte nouveau que le CNRS ne peut ignorer. La mutation du paysage de la recherche conduit ainsi à poser de manière nouvelle la question des missions du CNRS. Le CNRS étant un opérateur majeur de la recherche publique française, c'est la cohérence d'ensemble de cette politique qui est en cause et qui doit trouver réponse de façon urgente.

<sup>41)</sup> Rapport public annuel 2001, publié en janvier 2002 (pages 383 et suivantes)

Dans ce contexte, la Cour s'est interrogée sur la stratégie et le rôle du CNRS, mais aussi sur les outils comptables et budgétaires dont la modernisation peut fournir un point d'appui pour accompagner les priorités scientifiques. Elle s'est également penchée sur les modes de fonctionnement du centre sous l'angle de leur efficacité et de leur pertinence par rapport à la politique de la recherche publique.

## I - Des missions à clarifier

## A - Un paysage de la recherche redessiné

## 1 - La place du CNRS dans la recherche publique française

Le CNRS est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), catégorie instituée par la loi du 15 juillet 1982 modifiée d'orientation et de programme pour la recherche et le développement technologique. Il a été initialement créé en 1939 avec pour vocation de fédérer les organismes d'Etat et de coordonner les recherches menées à l'échelon national. En 1945, il s'est orienté vers la recherche fondamentale, la recherche appliquée étant confiée à des organismes spécialisés, comme le Commissariat à l'énergie atomique. Depuis les années 1960, le CNRS a développé une politique d'association, notamment avec les universités, avec lesquelles il partage 80 % de ses unités de recherche.

Le CNRS est dirigé par un président et un directeur général dont les fonctions respectives ont évolué dans le temps. En dehors du conseil d'administration, le comité national de la recherche scientifique et le conseil scientifique jouent un rôle dans la gouvernance de l'établissement en matière d'évaluation et d'orientation scientifique. Le fonctionnement du CNRS repose, outre ses unités de recherche, sur des directions nationales, des départements scientifiques et des délégations régionales.

Le CNRS est de loin le plus grand EPST et représentait en 2005 près du quart du budget civil de recherche et développement. Sa place au sein de la mission interministérielle pour la recherche et l'enseignement supérieur est plus faible, du fait de l'inscription dans cette mission des crédits liés à l'enseignement supérieur. En 2006, le CNRS comptait 26 000 agents, dont 11 500 chercheurs et 14 500 ingénieurs et techniciens et regroupait près de 1200 unités de recherche et de service. Son budget s'élevait à 2 738 M€, financés à hauteur de 75 % par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat.

L'établissement est régi par le décret du 24 novembre 1982 modifié qui lui fixe pour missions « d'évaluer, d'effectuer ou de faire effectuer toutes recherches présentant un intérêt pour l'avancement de la science ainsi que pour le progrès économique, social et culturel du pays » mais aussi de contribuer à la valorisation de la recherche, de développer l'information scientifique, d'apporter son concours à la formation et de participer à la prospective scientifique.

## 2 - La mutation du paysage de la recherche

Depuis la précédente intervention de la Cour, l'environnement dans lequel évolue le CNRS a profondément changé, que ce soit sur le plan européen, national ou régional.

## a) L'espace européen de la recherche

La Communauté européenne a organisé sa politique en faveur de la recherche autour de programmes cadres pour la recherche et le développement (PCRD). A ce titre, le 7ème PCRD qui couvre la période 2007 à 2013 prévoit globalement 50,5 Mds€de crédits, ce qui représente une hausse de 63 % par rapport au programme précédent. Il s'agit pour la Communauté européenne de se positionner comme un acteur au service d'une stratégie globale de recherche en Europe. Elle a ainsi élargi ses domaines d'intervention par rapport aux schémas traditionnels dans lesquels elle se cantonnait initialement, à savoir les très grands équipements et les projets majeurs associant le secteur public et le secteur privé. Elle intervient désormais plus largement sur des thématiques où le CNRS est impliqué, celui-ci étant en 2005 le premier organisme européen bénéficiaire des aides de la Ccommission européenne pour un montant d'environ 200 M€ Le développement de la politique communautaire de la recherche s'inscrit dans la stratégie adoptée par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 au travers de laquelle l'Union européenne s'est donné comme horizon de devenir l'économie de la connaissance la plus avancée du monde. Cette orientation s'est en particulier traduite par l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone de 2002 d'accroître la part des dépenses de recherche et développement au sein de l'Union de 1,9 % du PIB à 3 % d'ici à 2010.

## b) La création d'agences au niveau national

En 2005 et 2006, deux agences ont été créées au niveau national dont les missions ont un impact direct sur celles du CNRS : l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

L'ANR a été créée le 7 février 2005, sous la forme d'un groupement d'intérêt public et transformée le 1<sup>er</sup> janvier 2007 en établissement public administratif avec pour mission le financement de projets de recherche. Dès 2005, la capacité d'engagement de l'agence s'est élevée à 700 M€, 35 appels à projet ont été lancés et 4500 projets de recherche ont été soutenus. L'ANR est donc désormais un acteur à part entière du paysage de la recherche.

Pour les années à venir, les projections liées à la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche prévoient que les crédits destinés au financement de projets passeraient de 1,1 Md€ en 2008 à 1,5 Md€ en 2010. L'agence devrait ainsi disposer à moyen terme d'une capacité d'engagement correspondant à près de la moitié du budget actuel du CNRS et au double des crédits d'intervention dont il dispose aujourd'hui. Ces projections montrent que les pouvoirs publics entendent faire jouer à l'ANR un rôle structurant qui ne peut être sans effets pour le CNRS.

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a également prévu la création d'une seconde agence chargée de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'AERES s'est vu notamment confier l'évaluation des équipes de recherche, évaluation qu'elle pourra conduire directement ou en s'appuyant sur les organismes existants. La question de l'articulation de ses missions avec celles du Comité national de la recherche scientifique, organisme qui évalue les chercheurs du CNRS depuis 1945, est donc posée.

#### c) La montée en puissance des universités

Les recherches du CNRS en partenariat avec les universités sont une évolution déjà ancienne et se matérialisent par la constitution d'unités mixtes de recherche (UMR). Plus de 90 % des laboratoires du CNRS sont ainsi associés à une autre personne morale. Ces taux n'ont que faiblement progressé entre 2000 et 2005, passant de 89,3 % en 2000 à 92,5 % en 2005. Parmi les partenaires du CNRS, les universités et les grands établissements d'enseignement supérieur jouent un rôle déterminant, puisque 81 % des unités du CNRS étaient associées à un établissement de ce type en 2005. Le CNRS ne compte ainsi que 100 unités de recherche qui lui sont propres. Deux lois récentes modifient le cadre dans lequel les partenariats entre le CNRS et l'université se concluaient jusqu'ici.

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a prévu un ensemble de dispositifs nouveaux de coopération scientifique entre les nombreux acteurs de la recherche, dans l'objectif d'une meilleure structuration de celle-ci : il s'agit en particulier des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des réseaux thématiques de

recherche avancés (RTRA). Selon que l'accent est porté sur l'un ou l'autre de ces outils, les conséquences pour le CNRS peuvent apparaître différentes : s'il peut en effet s'accommoder d'un fonctionnement en réseau et plaide d'ailleurs pour un tel schéma, une structuration de la recherche par grands pôles géographiques, dont le point d'attache principal résiderait dans les sites qui les hébergent et qui sont souvent des sites universitaires, pose en revanche plus directement la question de la place qui peut revenir à un centre de recherche national et pluridisciplinaire.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités fait évoluer les modalités de gouvernance des universités dans l'objectif de renforcer leur capacité de prise de décision, ce qui ne sera pas sans conséquence sur les relations des universités avec le CNRS.

L'ensemble de ces évolutions redessine le paysage dans lequel évolue le CNRS, paysage au demeurant déjà fort complexe, comme la Cour l'a relevé à travers l'exemple du département du vivant du CNRS et de l'Inserm dans son rapport public thématique de mars 2007 sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant. Elles tendent en effet à rapprocher la France des formes d'organisation pratiquées chez ses partenaires qui reposent sur un tissu universitaire d'excellence structuré par des agences de financement nationales, auxquelles s'adjoignent des établissements spécialisés dans la recherche disposant d'un spectre d'action variable selon les pays. Ce spectre va d'un rôle d'opérateur de recherche, comme en Allemagne avec le « Max Planck Institut », à l'aide à la structuration de la recherche au travers d'agences de moyens financiers et éventuellement humains, comme aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Or, les missions du CNRS et ses modes de fonctionnement n'ont pas été conçus pour s'inscrire dans ce nouvel environnement, qui pose en particulier la question de l'articulation de l'action du CNRS avec celle de l'ANR et des universités, appelées à devenir, comme c'est le cas à l'étranger, des intégrateurs de la recherche.

## B - L'absence de stratégie suivie dans la durée

Si l'environnement dans lequel évolue le CNRS a été réformé en profondeur, tel n'est pas le cas du CNRS. Par rapport à ces évolutions structurantes, la stratégie de l'établissement n'est en effet pas stabilisée. Un contrat avec l'Etat a certes été signé mais il n'a pas été appliqué dans la durée. Depuis, deux projets d'inspirations différentes ont été développés par les dirigeants qui se sont succédé. Une telle instabilité est évidemment préjudiciable, aucune stratégie ne pouvant être conçue et mise en œuvre sans continuité.

#### 1 - Une gouvernance marquée par l'instabilité

## a) L'instabilité des dirigeants de l'établissement

Depuis 2000, quatre équipes de direction se sont succédé au CNRS alors que le président et le directeur général sont en principe désignés pour quatre années. Cette instabilité se traduit dans les conseils d'administration qui ont délibéré sur les comptes financiers : de 2003 à 2006, ce n'est jamais la même équipe de direction qui a animé les débats.

La crise qu'a connue le CNRS à la fin 2005 et au début 2006 a constitué le point d'orgue de cette instabilité. Le 5 janvier 2006, le président démissionnait et son successeur était nommé le 11 janvier. Dans le même temps, le directeur général était démis de ses fonctions, le ministre de la recherche annonçant le départ de ce dernier le 9 janvier et nommant son successeur le 17 janvier. Cette situation peut trouver sa source dans deux causes principales. D'une part, les textes instituant le CNRS ont organisé un partage des rôles entre le président et le directeur général qui implique, pour fonctionner sans difficultés, une parfaite cohésion. D'autre part, les alternances gouvernementales conduisent souvent à des changements de dirigeants en cours de mandat.

## b) Les modifications introduites par le décret du 12 février 2007

Pourtant, le décret constitutif du CNRS a été modifié à trois reprises depuis 2000, dont deux fois avec l'objectif d'assurer une plus grande stabilité dans les fonctions de direction au sein du CNRS et le mode de gouvernance du centre a été à ce titre très largement modifié.

Le décret du 25 octobre 2000 avait porté le mandat du président et du directeur général de trois à quatre ans et élargi les fonctions du président. Alors qu'il n'assurait auparavant que la présidence du conseil d'administration, le président était désormais chargé d'animer et de coordonner la politique générale du CNRS, le directeur général étant responsable de sa direction scientifique, administrative et financière. Dans son rapport public de 2001, la Cour avait insisté sur l'importance qui s'attachait dans ce cadre à «une bonne intelligence des rôles entre le président et le directeur général ». La crise qu'a connue le CNRS fin 2005 est l'illustration des risques liés à la dualité de la direction.

La modification réglementaire adoptée le 12 février 2007 à la demande de la nouvelle direction du CNRS a parachevé l'évolution engagée en 2000 vers un renforcement des pouvoirs du président : là où le fonctionnement du centre était précédemment entre les mains de son directeur général, le nouveau système introduit une autorité hiérarchique

claire du président sur le directeur général dont les pouvoirs propres sont réduits. Si le directeur général continue à diriger le CNRS, c'est désormais « sous l'autorité du président du centre » dont les attributions en matière d'organisation sont renforcées. Et c'est dorénavant sur proposition du président du centre que le directeur général doit être nommé. Ces nouvelles dispositions réglementaires devraient en principe permettre au CNRS de bénéficier à l'avenir d'une gouvernance stable.

## 2 - Trois stratégies successives depuis 2002

a) Un contrat avec l'Etat qui n'a pas été appliqué dans la durée

Conformément à la recommandation de la Cour en 2002, un contrat d'action pluriannuel a été conclu entre le CNRS et l'Etat pour la période 2002-2005. Sa faiblesse majeure est qu'il n'a pas été mis en œuvre dans la durée. Son suivi a en effet été réalisé pour la dernière fois au conseil d'administration de juin 2004, avec des éléments chiffrés ayant trait aux exercices 2002 et 2003. Les éléments recueillis par la Cour montrent que des pans entiers du contrat n'ont pas été suivis d'effet et il n'existe pas de bilan global concernant sa mise en œuvre. La raison principale en est que les deux équipes dirigeantes qui se sont succédé depuis sa conclusion ont chacune défini leur propre stratégie.

Mais il est vrai également que, si le contrat a pu être perdu de vue par les nouvelles équipes dirigeantes, c'est qu'il présentait des lacunes. En premier lieu, le contrat d'action pluriannuel n'était pas accompagné par une programmation des moyens financiers du CNRS. Il ne permettait donc ni de donner une indication des moyens budgétaires que l'Etat souhaitait mobiliser en faveur du CNRS, ni de traduire concrètement les priorités définies par le contrat, ni enfin de définir les efforts demandés au centre en matière de gestion. Dans ces conditions, le contrat d'action pluriannuel s'apparentait plus à un plan stratégique négocié avec les pouvoirs publics qu'à un réel contrat permettant de prévoir l'évolution effective du CNRS durant la période.

En deuxième lieu, la déclinaison chiffrée des actions stratégiques est restée lacunaire au niveau du contrat lui-même et ce n'est qu'une fois le contrat signé que s'est posée la question de la définition d'indicateurs de suivi et d'objectif. Ceux-ci ont été présentés une seule fois en juin 2004. Surtout, il ne s'agissait pas véritablement d'indicateurs d'objectifs, aucune valeur cible n'étant fixée pour les différentes actions.

Enfin, les priorités scientifiques ont été définies de telle manière qu'elles incluaient de fait la quasi-totalité des champs de recherche du CNRS et ne constituaient donc pas réellement des priorités. Au

demeurant, de telles priorités auraient supposé, pour prendre tout leur sens, une déclinaison des moyens en équipement, personnel et fonctionnement qui pouvaient leur être affectés.

Les leçons des faiblesses de cette contractualisation en matière de priorités scientifiques, de mécanisme de suivi et de trajectoire financière associée devront être tirées dans la perspective de la négociation d'un nouveau contrat.

#### b) Une profonde réforme en 2005 qui n'a pas été mise en œuvre

Sous l'égide du directeur général nommé en 2003, une réforme en profondeur du CNRS a été lancée qui allait au-delà des évolutions prévues par le contrat d'action pluriannuel. Cette réforme, intitulée « notre projet pour le CNRS » s'appuyait sur des objectifs scientifiques et proposait un changement des structures du CNRS pour y faire face. Ses objectifs scientifiques se situaient dans la perspective d'un paysage de la recherche fondé sur la concurrence internationale et sur un couplage fort entre la recherche et ses applications. Sur ces bases, un projet d'évolution des structures du CNRS a été adopté par le conseil d'administration du 19 mai 2005. Il prévoyait, d'une part, la mise en place de six départements scientifiques, dont deux départements transverses, regroupés au sein d'une direction scientifique générale et, d'autre part, la mise en place de cinq directeurs interrégionaux pour représenter le CNRS en région. Il était également prévu d'associer plus largement le conseil d'administration aux décisions d'attribution de moyens entre départements scientifiques et de créer un comité d'évaluation externe pour évaluer les performances de l'établissement.

La nouvelle organisation devait être opérationnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Approuvée par le conseil d'administration, elle ne s'est cependant pas concrétisée, une nouvelle direction ayant été nommée au moment où la réforme était mise en place. Sans porter de jugement sur une réforme qui n'a pas été menée à son terme, la Cour a déjà constaté, lors de l'enquête qu'elle a conduite sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant<sup>42</sup>, « les effets dommageables des conditions dans lesquelles elle a été remise en cause : intervenue en phase finale de sa mise en œuvre, alors qu'elle avait été longuement délibérée au sein de l'établissement et avec sa tutelle, son interruption soudaine a frappé d'un degré d'incertitude supplémentaire l'exercice déjà difficile de la fonction de pilotage au sein de l'établissement. » Ce jugement a été largement corroboré à l'occasion du contrôle de l'organisme dans son ensemble mené entre juillet 2006 et mars 2007.

-

<sup>42)</sup> Rapport public thématique de mars 2007

#### c) Un nouveau plan stratégique en préparation

Les positions de la nouvelle équipe dirigeante en matière d'organisation ont été présentées et adoptées au conseil d'administration de juin 2006. Elles tiennent en deux axes : une réforme des statuts visant à renforcer les pouvoirs du président ; une remise en cause de la direction scientifique générale et des directions interrégionales. Il s'agit ainsi de réaffirmer la responsabilité centrale jouée par les départements scientifiques et de confier la coordination des actions régionales à une nouvelle direction nationale, la direction des partenariats.

Sur le plan stratégique, la nouvelle équipe de direction a choisi de procéder avec deux horizons temporels différents : d'une part, des orientations scientifiques à long terme qui se projettent jusqu'en 2020 et, d'autre part, un contrat avec l'Etat sur une période de quatre ans. L'existence de ces deux horizons de temps devrait faciliter la conclusion d'un contrat avec l'Etat orienté vers les problématiques de gestion et éviter ainsi les écueils qui ont pu être constatés lors de la précédente contractualisation. En décembre 2007, le document d'orientation stratégique « le CNRS – vision 2020 » n'était pas encore finalisé et la négociation d'un contrat à plus court terme avec l'Etat n'avait pas débuté.

Les versions successives du plan stratégique du CNRS témoignent de l'importance croissante accordée à la question du positionnement du CNRS dans son nouvel environnement. Si la réponse de l'établissement, se fondant en cela sur certains exemples étrangers, est qu'il doit conserver l'ensemble de ses fonctions actuelles, le plan stratégique se situe désormais dans la perspective d'offrir le meilleur service au sein d'un paysage de la recherche recomposé. Le CNRS serait ainsi « un appui et un complément aux agences de financement », se distinguant par sa capacité à prendre des risques et à faire émerger de nouvelles priorités scientifiques. Sa valeur ajoutée dans la recherche publique se manifesterait en particulier par sa capacité à « fédérer les compétences », notamment dans le cadre des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA). Ses modalités de contractualisation avec les universités seraient renouvelées au travers de deux nouveaux outils présentés à la Cour en ces termes : « les laboratoires de recherche communs (LRC) ayant vocation à être gérés par le CNRS et les dotations versées aux équipes de recherches labellisées (ERL) relevant d'une gestion prioritairement universitaire ».

Le plan stratégique du CNRS laisse ainsi penser que l'établissement est prêt à s'acheminer vers un schéma dans lequel trois fonctions distinctes lui reviendraient : d'une part, un rôle d'opérateur de recherche sur des thématiques de recherches émergentes ou risquées et les secteurs nécessitant de grandes infrastructures ; d'autre part, un rôle

d'agence de moyens au bénéfice en particulier des universités pour accompagner leur activité de recherche ; enfin, une mission de fédérateur, au travers notamment des réseaux thématiques de recherche avancée.

Cette stratégie reviendrait donc à modifier fondamentalement les conditions de partenariat qui ont prévalu jusqu'à ce jour avec les universités à travers les unités mixtes de recherche puisque le CNRS occuperait une place particulière dans certains secteurs de recherche, notamment dans les sciences dures, et se placerait en situation d'accompagner les universités par un « label » et des dotations affectées de façon globale pour le reste.

Sans se prononcer sur une stratégie qui n'est pas encore finalisée, la Cour note que ce processus est pour l'heure interne au CNRS et que ces orientations ne semblent pas avoir fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires concernés et en particulier avec les universités. En outre, il apparaît que les positions respectives des deux directions générales compétentes du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur cette inflexion stratégique peuvent avoir différé même si elles sont, selon le ministère, désormais harmonisées. Or, c'est au ministère, dans sa fonction centrale d'orientation stratégique de ses domaines de compétence, qu'il appartient de concevoir les rôles respectifs du CNRS et des universités dans ces nouveaux partenariats.

La Cour n'a cessé dans ses dernières publications sur la gestion de la recherche publique en France<sup>43</sup> d'attirer l'attention sur la complexité de son organisation et sur les faiblesses devenues quasi structurelles qui en résultent et entravent son efficience comme l'efficacité de la dépense publique ; elle a souligné sans relâche la nécessité d'une rationalisation et d'une cohérence d'ensemble de cette organisation ; elle considère aujourd'hui comme urgente la clarification du rôle à jouer par le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche, tant sa place est déterminante pour le positionnement de ses principaux acteurs.

-

<sup>43) «</sup> La gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant » (mars 2007); « La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication » (février 2007); « La gestion de la recherche dans les universités » (octobre 2005).

# II - Une modernisation comptable et budgétaire à poursuivre

Entre 2000 et 2007, les outils comptables et budgétaires du CNRS ont connu une profonde transformation. Cette évolution s'inscrit dans le nouveau contexte créé par la loi organique relative aux lois de finances, le nouveau cadre budgétaire et comptable et la loi de sécurité financière. Elle témoigne de l'importance désormais accordée à l'existence d'informations financières fidèles à la réalité. A ce titre, la modernisation des outils comptables et budgétaires entreprise au sein du CNRS reflète l'évolution que connaît la sphère publique dans son ensemble. Elle montre les lacunes des systèmes précédemment utilisés, les importants efforts entrepris pour y remédier mais aussi le chemin qui reste à parcourir pour disposer d'une information fiable, pertinente par rapport à la stratégie et partagée par les acteurs concernés.

## A - Une modernisation comptable à inscrire dans la durée

Le compte de résultat du CNRS se caractérise par l'importance de la subvention d'exploitation du ministère de la recherche (84 % des produits d'exploitation en 2005) et par la place des dépenses de personnel (69 % des charges d'exploitation en 2005). Entre 2000 et 2005, les sources de financement du CNRS se sont diversifiées et les dépenses hors personnel ont connu une forte dynamique. Les charges ayant évolué de façon plus soutenue que les produits, le CNRS présente un résultat net cumulé légèrement déficitaire sur la période. Si la situation financière du CNRS restait saine fin 2005, la dégradation du fonds de roulement et de la trésorerie invite pour l'avenir à un suivi attentif des équilibres comptables de l'établissement.

Ces données doivent être néanmoins considérées avec prudence. Les comptes produits par le CNRS jusqu'en 2005 présentent en effet des lacunes très significatives, dont certaines ont été corrigées en fin de période. Ces lacunes affectent tant la présentation des comptes que leur contenu, en particulier en matière d'inventaire du patrimoine du CNRS, de recensement des risques auxquels il doit faire face ou encore de rattachement des charges et des produits à l'exercice pertinent.

A partir des comptes 2005 et dans la perspective d'une certification de ses comptes 2008 par des commissaires aux comptes, le CNRS s'est engagé dans un important chantier de modernisation. Les principaux défauts existants dans la tenue des comptes ont été identifiés ainsi que les mesures permettant d'y remédier et une part d'entre elles a d'ores et déjà

été mise en œuvre. Cette évolution a été rendue possible notamment par la mise en service au 1<sup>er</sup> janvier 2007 d'un nouveau système d'information budgétaire, financier et comptable.

L'effort entrepris doit être activement poursuivi si le CNRS veut se mettre en situation de disposer en 2008 de comptes certifiables. Il reste en effet encore beaucoup à faire. Il importe en particulier que les procédures comptables soient fixées de sorte que l'établissement puisse présenter dans la durée, année après année, des comptes certifiables reposant sur un environnement de contrôle de qualité. La Cour tient enfin à souligner les enjeux financiers<sup>44</sup> de la modernisation comptable ainsi engagée. Si un scénario dans lequel le CNRS peut remédier aux défauts de qualité de ses comptes sans remettre en cause ses équilibres financiers est envisageable, sa réalisation supposera en effet un suivi attentif.

## B - La modernisation budgétaire

## 1 - Un budget désormais en prise avec l'activité

Jusqu'en 2006 inclus, le budget était présenté en trois sections, la première regroupant les dépenses de personnel, la deuxième les charges liées à l'administration et aux services communs, et la troisième les crédits destinés aux laboratoires ainsi qu'aux opérations programmées. Les crédits de personnel étant présentés sous une forme globalisée, ce découpage ne permettait pas d'apprécier l'effort consenti en faveur des unités de recherche et des différentes disciplines auxquelles ils étaient destinés. De même, le partage entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement était peu lisible. Enfin, les règles d'affectation des ressources aux différentes sections budgétaires rendaient très difficile la lecture de l'évolution globale des ressources. L'utilité des documents budgétaires était en outre obérée par l'écart existant entre les budgets primitifs votés par le conseil d'administration, les budgets tels qu'ils résultaient des décisions modificatives intervenant en cours d'année et les budgets finalement exécutés, cet écart étant pour l'essentiel lié à d'importants reports de crédits.

A partir de 2007, la présentation du budget du CNRS a été profondément modifiée en application du nouveau cadre budgétaire et comptable. Cette évolution remédie à l'essentiel des défauts constatés en matière de lisibilité des documents budgétaires.

-

<sup>44)</sup> L'impact des ajustements repérés par l'agence comptable se situe dans une fourchette allant d'une réduction du résultat de 150 M €à une amélioration de celuici de 150 M€

La novation principale consiste en ce que le budget a désormais pour objectif de traduire l'activité du CNRS. Le budget est en effet structuré autour de trois agrégats : le premier concerne les activités de recherche conduites par les unités de recherche, le deuxième les actions communes et le troisième les fonctions supports. Au travers du premier agrégat, il existe pour la première fois une affectation des dépenses à l'activité scientifique qui porte non seulement sur le fonctionnement mais aussi sur le personnel. Les dépenses sont ensuite déclinées par groupes de disciplines et par regroupements géographiques. Ces informations modifient l'orientation des documents budgétaires : ceux-ci apparaissent désormais clairement en lien avec les missions du centre. Le budget peut constituer à ce titre un instrument de pilotage de la politique scientifique, ce qu'il n'était pas auparavant conçu pour être. Les annexes concernant les indicateurs de performance de la LOLF et les crédits dont bénéficient les unités de recherche, quelle que soit l'origine des financements, constituent en outre des sources d'information nouvelles et de première importance, même si la qualité des données présentées ne peut être considérée comme suffisante à ce stade. Dans le même temps, le budget est plus simple à analyser. Il permet en effet de suivre de manière globale les recettes et les dépenses, ce qui n'était pas possible avec l'ancienne présentation par sections équilibrées en dépenses et en recettes. Au total, la présentation du budget selon la nouvelle nomenclature représente un saut qualitatif d'une réelle ampleur et fournit l'assise nécessaire pour accompagner la stratégie scientifique du CNRS.

#### 2 - Des faiblesses structurelles à surmonter

Le nouveau cadre budgétaire et comptable doit trouver son prolongement dans une adaptation des modes de gestion. Il s'agit en particulier de la plus grande liberté de manœuvre laissée à l'établissement pour modifier l'affectation de ses crédits en cours d'année, contrepartie de l'approfondissement du dialogue conduit avec les pouvoirs publics en amont de l'adoption du budget. A ce titre, la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable aura été l'occasion pour le CNRS de formaliser ses procédures. Mais, cette formalisation a souvent consisté à retranscrire les modes de gestion antérieurs, faisant courir le risque que ne perdurent des pratiques héritées du passé et qui avaient fait perdre de sa pertinence au budget. L'attention du CNRS et de ses ministères de tutelle devrait se porter en particulier sur quatre sujets qui ne sont pas sans lien.

#### a) La lisibilité de la politique d'investissement

Si la nouvelle présentation du budget remédie à l'essentiel des défauts du système antérieur, tel n'est pas le cas en matière d'investissement, car elle ne donne pas de vision prévisionnelle globale des investissements à réaliser. Cette situation pose d'ailleurs problème s'agissant de la comptabilisation de la subvention pour charges de service public qui doit différer selon le type de dépenses que finance cette subvention. Sans remettre en cause l'autonomie de gestion dont disposent les laboratoires pour effectuer indifféremment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, il serait donc souhaitable que le CNRS présente un tableau de financement prévisionnel global lors du budget primitif, celui-ci ne faisant l'objet d'une présentation détaillée qu'au moment du compte-rendu d'exécution budgétaire. Ceci fournirait l'assise à une discussion sur des choix qui engagent l'avenir ainsi que sur leurs modalités de financement.

## b) La réduction du niveau des reports

Dans son rapport public de 2001, la Cour avait critiqué l'importance des crédits non consommés qui généraient des reports sur l'exercice suivant, obérant la lisibilité et la pertinence des documents budgétaires. Force est de constater que cette tendance, si elle a connu un frein brutal en 2003, a depuis repris vigueur, les crédits ouverts non consommés s'établissant à 386 M€en 2006. Ils représentaient 346 M€en 2005, dont 314 M€ont été reportés sur 2006, et se concentraient sur les dotations allouées aux laboratoires et tout particulièrement le soutien de base apporté aux unités de recherche.

Ainsi en 2005, pour 810 M€de crédits effectivement dépensés à ce titre, 224 M€ de crédits non consommés ont été reportés sur l'exercice suivant. Cette situation paradoxale tient en partie à la notification aux unités de crédits extrêmement parcellisés et souvent durant l'été, ce qui ne les met pas en situation d'engager effectivement les crédits qui leur sont alloués. La direction du CNRS s'est employée dans la période récente à raccourcir ses délais de notification des crédits aux unités.

Néanmoins, on ne peut estimer, comme le fait le CNRS, que « la situation des reports peut être considérée comme satisfaisante à la fin de l'année 2005 », car elle permet notamment de faire face « aux restes à payer ». Elle témoigne plutôt des insuffisances de la procédure budgétaire. D'une part, ce que le CNRS appelle des « restes à payer » ne devrait pas être reporté sur l'exercice suivant mais figurer dans les dépenses de l'exercice en cours, dès lors qu'il s'agit bien de charges à

payer, après service fait. D'autre part, le CNRS constate sur l'exercice en cours les ressources qu'il obtient, même si celles-ci, comme c'est souvent le cas pour les financements de projets dont bénéficient les laboratoires, couvrent des dépenses pluriannuelles. Ce double phénomène engendre mécaniquement des reports dont une large part n'a aucune justification. Une révision de la procédure budgétaire sur ces points devrait donc aboutir à une baisse sensible du niveau des reports et permettre en outre d'intégrer dès le budget primitif une prévision de reports, ce qui rendrait à ce document toute sa pertinence.

## c) L'affectation des crédits aux unités de recherche.

Le circuit des notifications budgétaires internes au CNRS est double : notification des autorisations de programmes aux départements scientifiques puis aux unités de recherche; notification des crédits de paiement aux ordonnateurs secondaires que sont les délégations régionales. Il résulte de ce double circuit déjà critiqué par la Cour en 2002 que les unités de recherche fondent leurs prévisions de dépenses sur le niveau des autorisations de programmes, sans tenir compte des crédits de paiement effectivement disponibles. Depuis la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable, et le remplacement des autorisations de programme par des autorisations d'engagement, le principe qui prévaut est celui d'une égalité entre les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Ce principe n'existait toutefois pas jusqu'en 2006. Or, entre 2000 et 2006, les crédits de paiement votés en faveur du CNRS ont été inférieurs de 292 M€(dont 229 M€en 2002 et 2003) aux autorisations de programmes qui lui ont été affectées. Cette situation, dont la responsabilité incombe tant à l'établissement qu'à ses autorités de tutelle, a conduit à des décisions critiquables.

D'une part, le maintien d'un niveau conséquent d'autorisations de programme a permis au gouvernement d'afficher dans les lois de finances initiales entre 2000 et 2003 une augmentation globale des crédits en faveur du CNRS alors que l'examen des crédits de paiement montrait leur baisse. D'autre part, au moment où cet écart s'est matérialisé et s'est inscrit dans la durée, le CNRS a fait le choix de continuer à déléguer les autorisations de programmes aux unités de recherche, alors que la couverture financière des engagements qu'elles permettaient n'était pas assurée par l'allocation de crédits de paiements suffisants. Enfin, si la situation qu'a connue le CNRS ne pourra plus se produire à l'avenir, la question demeure du traitement du stock d'autorisations de programmes non couvert par des crédits de paiement, désormais chiffré à 240 M€par l'établissement et ses tutelles. Par un échange de courrier de 2006, ceux-ci ont prévu de résorber cet écart sur vingt ans maximum, correspondant à

des tranches annuelles de 12 M€minimum de crédits libres d'emplois que le CNRS s'est engagé à annuler. Cette solution pèsera donc à long terme sur les budgets du centre et devrait conduire à maintenir pendant deux décennies le double circuit budgétaire existant au sein de l'établissement.

En l'espèce, une prise en compte adéquate du calendrier des investissements pluriannuels des laboratoires ainsi que des dépenses liées aux projets sur lesquels ils disposent de financements contractuels aurait sans doute permis d'aboutir à une solution plus satisfaisante, même si elle aurait supposé un important effort d'explication auprès des laboratoires. A défaut, l'annulation en temps utile des autorisations de programmes non couvertes par des crédits de paiements était la solution normale.

Pour l'avenir, la Cour invite l'établissement à accélérer l'apurement de cet écart en allant chaque année le plus loin possible dans l'annulation des autorisations d'engagements liées à des crédits libres d'emplois et en se fondant pour cela sur une appréciation rigoureuse des reports de crédits.

### d) Des moyens à inscrire dans une perspective pluriannuelle

L'ensemble de ces évolutions devrait faciliter la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens assorti d'un engagement des pouvoirs publics sur une trajectoire de financement pluriannuelle.

Entre 2000 et 2006, les dépenses exécutées par le CNRS ont progressé à un rythme annuel proche de 5 %, du fait en particulier d'une forte dynamique des crédits alloués aux laboratoires et aux opérations programmés qui sont passés de 481 M€en 2000 à 810 M€cinq ans plus tard. Cette dynamique est pour une large part liée à une augmentation de 56 % en cinq ans des « ressources propres » du centre. Ce terme doit néanmoins être interprété avec prudence, ces ressources correspondant pour une part croissante à des financements d'origine publique. Elles témoignent de l'évolution institutionnelle du paysage de la recherche, et notamment du développement des financements sur projets au travers d'agences nationales ou communautaires. Si la subvention versée au CNRS au titre de la loi de finances demeure la ressource principale du centre, sa part se réduit ainsi progressivement et passe de 81 % des ressources budgétaires globales en 2000 à 75 % en 2005. Durant la période, elle a augmenté à un rythme moyen annuel de 2,4 %. Elle a toutefois connu des à coups très sensibles, bien plus prononcés que ne le laissaient présager les lois de finances. Elle a en particulier diminué de 141 M€entre 2001 et 2002, ce qui n'a pas placé l'établissement dans des conditions satisfaisantes pour exercer ses responsabilités de gestion.

Pour l'avenir, il importe que le CNRS puisse se situer dans une perspective de moyen terme. Cette perspective devra s'inscrire dans le cadre de la programmation des moyens inscrite dans la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et tenir compte du contexte nouveau créé par l'évolution du paysage institutionnel de la recherche. A cet égard, dans un rapport de février 2007 sur la contractualisation des organismes de recherche avec l'Etat, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a formulé des pistes, évoquant des contrats d'objectifs et de moyens assortis de perspectives de financement conservatoires mais révisables annuellement ou encore des contrats prévoyant différents scénarios d'exécution et associant réalisation des objectifs et obtention de moyens nouveaux. S'agissant du CNRS, il apparaît nécessaire que la clarification des attentes formulées à son égard par ses tutelles s'accompagne d'une trajectoire de financement pluriannuelle.

Au total, le CNRS dispose désormais avec le nouveau cadre budgétaire et comptable d'un outil de pilotage qui lui permettra de mobiliser de façon efficace ses crédits dès lors qu'il aura mis un terme à des pratiques de gestion inadaptées. Il importe pour ce faire que le CNRS fasse partager cet outil à ses personnels afin de construire avec eux et avec les pouvoirs publics les conditions d'un dialogue transparent et approfondi sur les moyens nécessaires à son action dans la durée.

## III - Des modes de fonctionnement à adapter

La définition d'une stratégie de long terme du CNRS ainsi que la négociation d'un contrat pluriannuel avec l'Etat supposent une vision claire des missions qui reviennent au centre dans le nouveau paysage de la recherche. Mais le CNRS doit aussi disposer de modes de fonctionnement adaptés à son nouvel environnement. A ce titre, le Cour s'est penchée sur quatre sujets : l'organisation, les outils de pilotage, la gestion des personnels et la gestion des unités de recherche<sup>45</sup>.

<sup>45)</sup> La Cour n'a pas traité les questions spécifiques liées aux personnels ingénieurs et techniciens, ni les problématiques associées à la valorisation de la recherche, sujet sur lequel elle a effectué un ensemble de recommandations dans le cadre de son rapport public thématique de mars 2007 portant sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant.

## A - L'organisation

Si la Cour avait critiqué en 2002 le mode de fonctionnement centralisé du CNRS, force est de constater que cette situation n'a pas changé. Ainsi, l'essentiel des décisions relève du comité de direction de l'établissement qui réunit de façon hebdomadaire, sous la présidence du directeur général, les directeurs de départements scientifiques et le secrétaire général. Ce mode de prise de décision descend jusqu'à un niveau de détail très important, ce qui le distingue d'un type de gouvernance dans lequel les instances dirigeantes arbitreraient des priorités et confieraient leur mise en œuvre aux échelons opérationnels sur la base d'un mandat clair. C'est d'ailleurs l'intention du CNRS que de se rapprocher de ce mode de gouvernance et de faire jouer à la direction un rôle comparable à celui d'une « holding » opérant au bénéfice de départements scientifiques ou d'instituts plus autonomes.

En deuxième lieu, l'organisation repose sur une séparation nette entre les instances spécialisées dans la gestion que sont les délégations régionales et les instances nationales que sont les départements scientifiques. Si cette solution assure la cohérence des fonctions de gestion regroupées auprès du secrétaire général, elle ne garantit pas *a priori* que les préoccupations financières seront prises en charge au niveau des départements scientifiques qui constituent pourtant l'épine dorsale du centre. C'est bien l'un des problèmes majeurs rencontrés en matière budgétaire. Il n'est en outre pas certain que le découpage à la fois thématique et géographique sur lequel repose l'organigramme du CNRS assure la meilleure lisibilité pour l'extérieur, notamment pour les partenaires internationaux ou régionaux.

Ces questions renvoient finalement aux rôles respectifs des départements scientifiques et des délégations régionales comme interfaces avec l'extérieur et entre la direction et les unités de recherche : les réformes successives de l'organisation de l'établissement montrent qu'il s'agit d'un enjeu majeur en matière de pilotage de l'établissement. Sans revenir sur une réforme qui a été finalement rejetée, l'équilibre actuel n'apparaît pas pleinement satisfaisant : une meilleure articulation entre les responsabilités de gestion et les responsabilités scientifiques ainsi qu'un mode de fonctionnement plus lisible pour les partenaires du centre méritent d'être recherchés.

A ce titre, il apparaît, d'une part, que les disciplines qui fonctionnent sur le mode d'instituts, comme l'institut national des sciences de l'univers, disposent d'une bonne visibilité internationale, d'une réelle capacité à fédérer leurs partenaires et de responsabilités

financières clairement assumées. Les bonnes pratiques dont témoigne ce mode de fonctionnement reposent en large partie sur des formes de gouvernance particulières, associant de façon formalisée et régulière les différents établissements concernés par la discipline au sein du conseil de l'institut. La transposition de ces modes de fonctionnement dans les départements scientifiques est une piste qui est étudiée par le CNRS aujourd'hui. D'autre part, le CNRS estime que les nouvelles formes de relations contractuelles qu'il envisage avec les universités pourraient l'amener à faire évoluer son dispositif des délégations régionales.

## B - Les instruments de pilotage

La gestion d'une institution de la taille et de la complexité du CNRS doit reposer sur des outils de pilotage robustes et partagés, ce qui n'est pas encore le cas.

#### a) Des systèmes d'informations qui doivent être partagés

Les systèmes d'information du CNRS ont fait l'objet d'une évolution lourde en 2007 qui permettra de disposer d'un support unifié pour toutes les applications de gestion. Cette évolution aura été néanmoins particulièrement longue à mettre en œuvre et demeure inachevée : elle ne concerne pas encore le logiciel utilisé au sein des laboratoires et il n'a pas été trouvé de solution pour mettre en commun dans les unités mixtes de recherche les données saisies au titre de la gestion universitaire et celles saisies au titre de la gestion du CNRS.

En ce sens, la définition d'un schéma informatique global apparaît comme une priorité pour l'avenir. Elle suppose une réflexion conjointe avec les instances chargées du pilotage des systèmes d'information des universités, l'enjeu étant d'obtenir une vision consolidée et fiable de l'activité des unités de recherche sans laquelle aucun pilotage du secteur ne pourra être réellement entrepris.

## b) Des partenariats qui doivent structurer l'activité des laboratoires

Le CNRS est au cœur d'un réseau de partenariats multiples qu'il s'est attaché dans la période récente à mieux formaliser, en particulier avec les universités. La démarche engagée depuis 2002 avec les partenariats dits « renforcés », puis « rénovés », témoigne des incontestables avancées réalisées dans ce domaine, que la direction des partenariats créée au sein de l'établissement a pour mission d'amplifier.

La recherche reposant sur l'activité de multiples entités de petite taille, il importe néanmoins de savoir si les partenariats ainsi négociés permettent à ces unités de prendre leurs décisions quotidiennes de façon satisfaisante, c'est-à-dire en disposant d'un cadre organisé, formalisé et sécurisé par delà la période de négociation du contrat lui-même. Il apparaît à cet égard un certain nombre de faiblesses, la multiplication des intervenants dans le paysage de la recherche ayant même tendance à rendre le système plus difficile à maîtriser pour les laboratoires. La politique de partenariat devrait avoir en particulier pour objectif qu'il soit possible de suivre de façon constante et transparente les ressources humaines et budgétaires des unités mixtes afin notamment de pouvoir effectuer une programmation au sein de leurs établissements de rattachement. Elle suppose ainsi une mise en réseau des systèmes d'information et l'identification d'un interlocuteur responsable.

## c) Une évaluation qui doit éviter les redondances

L'évaluation occupe une place majeure en matière scientifique. Elle se concrétise au sein du CNRS par le rôle que joue dans son fonctionnement quotidien le comité national de la recherche scientifique. Cet organisme placé auprès du CNRS est chargé de l'évaluation de ses chercheurs et de ses équipes de recherche, évaluation effectuée au sein de sections composées majoritairement de membres élus par les personnels. Au regard de cette particularité, partagée avec l'enseignement supérieur, le comité national a été l'objet de critiques.

Lors de la présente enquête, le coût que représente le fonctionnement du comité national a été estimé à 10 M€ Ce coût mériterait d'être individualisé dans les documents budgétaires du CNRS. S'agissant de l'activité du comité national, son secrétariat général a identifié des marges de manœuvre pour faire progresser les procédures d'évaluation et les suites qui leur sont réservées. Les garanties de qualité que le processus d'évaluation du comité national est en mesure d'apporter sont d'autant plus importantes que la création en 2006 d'une agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur est venue modifier la perspective dans laquelle le rôle du comité national peut être apprécié. Conçue pour évaluer les établissements de recherche, les unités de recherches, les formations de l'enseignement supérieur et valider les procédures d'évaluation des personnels dans les établissements de recherche, l'AERES ne voit son champ d'action aucunement limité par les textes l'ayant instituée, même s'il est prévu qu'elle peut confier une partie de ses missions à des instances existantes. La question d'une redondance entre le comité national et l'agence en matière d'évaluation des équipes de recherche du CNRS est donc clairement posée.

A ce stade, l'articulation des deux instances suscite des interprétations divergentes entre le CNRS et son ministère de tutelle, le premier estimant que son activité d'évaluation ne sera pas affectée et le second que le comité national devra se concentrer à l'avenir sur l'évaluation des chercheurs. La manière dont se réglera cette question sera un révélateur du positionnement du CNRS vis-à-vis du paysage de la recherche. A ce titre, la Cour ne peut que recommander que les redondances soient évitées.

## C - La gestion des personnels

## a) La gestion prévisionnelle

En 2001, la Cour avait insisté sur la nécessité pour le CNRS de se donner les moyens d'opérer une gestion prévisionnelle de ses emplois dans la perspective des départs massifs à la retraite qui s'annonçaient. Un plan de gestion prévisionnelle de l'emploi scientifique a ainsi été élaboré en 2002 et a permis à l'établissement de disposer d'un cadre de référence pour ses arbitrages des années suivantes. En 2007, la direction du centre dispose de prévisions plus fines et moins pessimistes de départs ; elles conduisent néanmoins à prévoir un renouvellement sur 10 ans de la moitié des effectifs permanents présents en 2006 avec des effets contrastés selon les disciplines, certaines d'entre elles, comme les sciences de l'homme et de la société et, dans une moindre mesure, les sciences du vivant, étant particulièrement touchées. Ces éléments sont utilisés pour la préparation des campagnes annuelles de recrutement.

Il conviendrait néanmoins que s'adjoigne à cette politique de court terme une stratégie de moyen terme permettant de disposer d'orientations sur une répartition du potentiel de recherche cohérente avec les priorités scientifiques affichées. Or, le CNRS ne dispose pas, au moins de façon explicite, d'une projection de ce que serait son effectif souhaitable à l'horizon 2016 et donc des départs à remplacer par départements scientifiques. Une telle prévision constitue pourtant un élément déterminant non seulement de sa politique scientifique mais aussi de sa gestion financière.

## b) L'interdisciplinarité

L'interdisciplinarité figure comme un objectif fort dans tous les documents stratégiques du CNRS et a donc bénéficié d'une réelle continuité entre les différentes équipes de direction qui se sont succédé. C'est le signe d'une évolution des thématiques de recherche vers des sujets

à l'interface de plusieurs disciplines dont témoigne en particulier la création d'un département « environnement et développement durable ».

La notion d'interdisciplinarité apparaît néanmoins ambiguë : elle peut renvoyer à des structures ou à des programmes. Or, les données disponibles ne permettent pas de conclure à une évolution du CNRS depuis 2000 en faveur du recrutement de chercheurs à profil interdisciplinaire relevant de différentes sections du comité national et de la création d'équipes de recherches pluridisciplinaires. Ces données témoignent ainsi des logiques encore largement disciplinaires qui s'attachent à la gestion des carrières des chercheurs au travers de leur département scientifique et de leur section de rattachement au sein du comité national. C'est plus dans la mise en place de programmes de recherches interdisciplinaires que l'effort a été porté, sans que ceux-ci ne soient nécessairement réalisés par des chercheurs ou des équipes eux-mêmes pluridisciplinaires. Pour l'avenir, il importe ainsi de préciser le contour donné à l'interdisciplinarité afin que les objectifs et indicateurs pertinents puissent être construits et permettent de mesurer les effets réels de la politique entreprise.

#### c) La mobilité et la gestion des carrières

La mobilité peut s'entendre à l'intérieur du CNRS entre champs disciplinaires mais aussi à l'extérieur, en particulier avec d'autres structures de recherche ou d'enseignement. Cette orientation en matière de ressources humaines a fait l'objet d'une priorité moins soutenue dans la durée que l'interdisciplinarité. Ses résultats apparaissent, tout comme en matière d'interdisciplinarité, relativement stables dans le temps.

Une procédure de mobilité interne a été mise en place pour les personnels ingénieurs, techniciens et administratifs et connaît un large succès. Il n'existe pas de procédure similaire pour les personnels chercheurs, la tentative réalisée entre 2003 et 2005 n'ayant pas été concluante. Les mouvements au sein de l'effectif du CNRS ont toutefois nettement augmenté du fait de l'élargissement du recours à des personnels sur statut non permanent (doctorants et post-doctorants), ceux-ci représentant plus de 1500 personnes en équivalent temps plein en 2005.

En ce qui concerne les mobilités entre l'enseignement supérieur et la recherche, les dispositifs existants n'ont pas connu d'évolutions notables et les passerelles demeurent limitées. Un budget est réservé depuis 2002 à l'accueil de 500 enseignants-chercheurs en délégation au sein du CNRS. Le rapprochement entre chercheurs et enseignants-chercheurs au sein des unités mixtes de recherche aurait pu laisser présager un développement de cette formule. Elle demeure néanmoins marginale et les effectifs concernés ont fortement décru entre 2004 et 2006. De plus, si l'accueil d'enseignants-

chercheurs sous forme de détachement ou de délégation constitue un des indicateurs de performance définis au titre de la loi organique relative aux lois de finances, les objectifs retenus demeurent limités : ils visent à reproduire en 2007 les résultats obtenus en 2005, soit l'accueil d'un effectif d'enseignants-chercheurs équivalent à 5,5 % des chercheurs du CNRS. Dans le même temps, il n'a pas été donné suite aux propositions formulées par le CNRS d'élargir les possibilités pour ses personnels chercheurs et ingénieurs d'effectuer des services d'enseignement.

Enfin, sur les questions de rémunération et plus généralement sur l'attractivité de la France pour l'accueil de personnels de recherche, le plan stratégique préparé par le CNRS appelle à une revalorisation d'ampleur des carrières dans un cadre statutaire assoupli. Sur ce sujet d'importance, il reste que les éléments de comparaison internationale sont peu nombreux et difficiles à interpréter.

Au total, il apparaît que les conditions d'une évolution consensuelle vers un rapprochement statutaire des chercheurs et des enseignants-chercheurs n'ont pas été réunies alors même que la mixité des unités de recherche a pour effet que ces personnels se côtoient de plus en plus. Cette situation justifierait des modes de recrutement coordonnés et des modalités de gestion des carrières permettant de construire des parcours jalonnés de périodes de recherche et de périodes d'enseignement, comme c'est largement le cas à l'étranger, même lorsque différents statuts existent. Pour les enseignants-chercheurs, la loi du 10 août 2007 précitée a d'ailleurs prévu la possibilité que leur service d'enseignement soit modulé par le président de l'université pour tenir compte de leur activité de recherche.

Le fait que les évolutions constatées en matière de gestion des ressources humaines soient timides tient sans doute à la sensibilité de ces sujets pour les personnels concernés mais aussi à une organisation qui ne favorise pas suffisamment les adaptations globales. Au sein du CNRS, si une direction des ressources humaines a été créée, le rôle et la composition du comité national sont demeurés identiques. Dès lors, il n'est pas surprenant que les évolutions de la gestion des personnels continuent à s'opérer au coup par coup. La politique des ressources humaines ne repose pas encore sur un type d'organisation qui permettrait de faire émerger des projets d'évolution sous une forme susceptible de susciter l'adhésion des personnels et de leurs représentants.

Sur ces sujets, il revient également au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de procéder à une réflexion associant l'ensemble des partenaires afin de construire les conditions d'une harmonisation et d'un rapprochement des carrières des chercheurs et enseignants chercheurs.

## D - La gestion des unités de recherche

## a) Des charges administratives croissantes

Les laboratoires de recherche supportent des charges administratives croissantes. La recherche est en effet une activité de plus en plus technique et internationalisée, générant ainsi des achats plus complexes et des missions plus diverses. Au sein du CNRS, en outre, le développement de la mixité dans les unités de recherche a pour effet que les laboratoires se trouvent en situation d'utiliser des procédures et des systèmes d'information différents au quotidien. Enfin, et de façon plus récente, le développement des financements sur projets et les impératifs de gestion qu'ils génèrent impliquent une activité administrative supplémentaire. Ces évolutions compliquent la gestion au sein des laboratoires et conduisent à mobiliser de plus en plus directement les directeurs d'unité et les chercheurs sur ces questions. Il en ressort un entrelacs de responsabilités administratives propre à chaque laboratoire, sans qu'un schéma cible ait été défini.

Ce diagnostic est encore corroboré par le fait que le siège du CNRS ne dispose pas d'une connaissance précise de l'encadrement administratif dont bénéficient ses laboratoires, connaissance qui est pourtant un préalable à la définition d'une stratégie en la matière. Les données agrégées montrent qu'il existe en moyenne un poste d'administratif pour dix chercheurs, ingénieurs et techniciens. Le taux d'encadrement par champ disciplinaire fait apparaître de fortes disparités, allant d'un poste d'administratif pour deux chercheurs à l'institut de physique nucléaire et de physique des particules à des taux trois fois plus faibles pour la chimie ou les sciences du vivant. Il est plus difficile d'obtenir des données sur les personnels administratifs présents en fonction de la taille des unités de recherche. Les éléments disponibles montrent qu'il n'existe qu'un demi-poste administratif dans près de la moitié des laboratoires du CNRS. Seules les unités les plus dotées regroupent ainsi des pôles administratifs d'une taille suffisante pour assurer une permanence de gestion et se spécialiser sur certaines fonctions. En tout état de cause, l'absence de données consolidées au sein des unités mixtes permettant de faire apparaître l'ensemble des personnels limite la pertinence de ces chiffres, pourtant déjà difficiles à recueillir.

#### b) Une gestion à simplifier radicalement

La gestion des unités mixtes de recherche qui constituent désormais l'essentiel des unités du CNRS apparaît ainsi à la fois excessivement complexe et insuffisamment transparente : chacun des partenaires gère ses apports en moyens humains et financiers selon ses propres règles sans qu'il existe de système d'information permettant de mettre ces données à la disposition de tous les partenaires de l'unité. Ce système mérite d'être radicalement simplifié. En l'état actuel des structures de recherche marquées par la prépondérance des unités mixtes, cette simplification pourrait passer par la mise en place d'un système d'opérateur unique dans lequel un des partenaires impliqués dans l'unité serait responsable de l'ensemble de sa gestion. Cette solution avait déjà été recommandée par la Cour en 2002 et n'a été mise en œuvre que de façon marginale, dans le cadre d'une expérience conduite par la délégation Côte d'azur du CNRS, le centre considérant que de nombreuses difficultés en compliquaient la mise en œuvre.

Cette expérience montre toutefois la faisabilité d'une telle approche, les précautions techniques qui doivent l'entourer et l'effort d'accompagnement qui doit être entrepris auprès des personnels concernés. Si les leçons de cette expérience sont tirées, il existera une assise pour généraliser le recours à un opérateur unique de gestion sur la base d'une convention-type qui mériterait de faire partie du menu des négociations des contrats quadriennaux. Pour les unités dont la gestion serait confiée aux établissements universitaires, cette formule suppose néanmoins que ceux-ci améliorent leurs propres modes de fonctionnement dont les faiblesses ont été présentées dans le rapport public thématique que la Cour a consacré en 2005 à la gestion de la recherche universitaire.

A lui seul toutefois, l'opérateur unique de gestion ne règlera pas tous les problèmes posés par la gestion au niveau des laboratoires. Il pourrait d'ailleurs se révéler préjudiciable à la visibilité du système si sa mise en place ne s'accompagnait pas d'une réflexion d'ensemble, portant notamment sur un rapprochement des règles de gestion des universités et du CNRS et sur la mise en place rapide d'un système d'information partagé. Cette réflexion devrait viser trois objectifs en matière de gestion : la simplification, la globalisation et la sécurité. Il pourrait en particulier s'agir de mettre effectivement en place le contrat de laboratoire déjà prévu par le contrat d'action pluriannuel signé en 2002 avec l'Etat. Ce contrat aurait vocation à retranscrire les engagements en moyens financiers et humains pris par les établissements en faveur d'un laboratoire. Il pourrait être l'occasion de donner aux unités de recherche

une plus large autonomie de gestion sur leurs crédits récurrents en contrepartie d'engagements en matière d'objectifs et de moyens fixés sur le rythme quadriennal de leur évaluation.

Une telle autonomie suppose que les laboratoires disposent d'un environnement administratif à même d'assurer leur sécurité juridique et financière et pourrait donc donner lieu à des modalités de mise en œuvre différenciées selon leur taille. En effet, doter les plus grosses unités d'une large autonomie de gestion ne devrait pas susciter de difficultés insurmontables ; en revanche, pour les plus petits laboratoires qui sont de loin les plus nombreux, des formes de mutualisation des moyens administratifs pourraient être expérimentées de sorte à garantir à ces laboratoires un environnement administratif suffisamment étoffé pour qu'ils puissent également prétendre à une plus large autonomie de gestion. Quels que soient les modes de partenariats retenus entre le CNRS et les universités, la simplification des formes de gestion pourrait ainsi aller de pair avec une plus large autonomie des unités de recherche.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

Face à l'évolution du paysage de la recherche sur le plan international, national et régional, le CNRS n'est pas parvenu dans les dernières années à inscrire une stratégie dans la durée, du fait notamment de l'instabilité de ses dirigeants. La période qui s'ouvre doit conduire le Centre à arrêter le repositionnement stratégique que nécessite la mutation de son environnement. A ce titre, trois conclusions et recommandations principales se dégagent.

En premier lieu, le devenir du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche doit être clarifié. Cette clarification doit porter en priorité sur les missions respectives du CNRS et des universités. Pour ce qui est du CNRS, l'enjeu est de définir le rôle qui doit lui revenir à l'avenir, que ce soit en tant que fédérateur de compétences, en tant qu'opérateur direct de recherche ou encore en tant qu'agence de moyens au bénéfice d'une recherche conduite par les universités. Ces choix sont de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

En deuxième lieu, la modernisation engagée sur le plan comptable et budgétaire doit être poursuivie. Elle fournira à l'établissement une assise pour accompagner sa stratégie scientifique, ce qui n'était pas le cas auparavant. La poursuite de l'effort entrepris passe par la traduction de la réforme comptable dans des procédures sécurisées, la lisibilité de la politique d'investissement, une gestion plus rigoureuse des reports et une résorption rapide de l'écart existant entre les dotations allouées aux laboratoires sous forme d'autorisations de programmes et de crédits de paiements. C'est sur ces bases que le CNRS pourra conclure un contrat d'objectifs avec l'Etat assorti de moyens financiers selon des modalités novatrices.

En troisième lieu, les modes de fonctionnement de l'établissement sont appelés à évoluer pour se mettre en cohérence avec son environnement. Il s'agit de doter le CNRS d'une organisation plus lisible, visible et efficace. Cette organisation doit pouvoir reposer sur des instruments de pilotage robustes et partagés, en matière de systèmes d'information, de politique partenariale ou encore d'évaluation des chercheurs et des équipes de recherche. Concernant les ressources humaines, les passerelles entre l'emploi de chercheur et l'emploi d'enseignant-chercheur et plus généralement toute autre forme d'activité méritent d'être facilitées afin que puissent se construire des parcours tout au long d'une carrière mais aussi que soit garantie l'attractivité de la recherche publique française. Il convient enfin de simplifier radicalement la gestion des unités de recherche, ce qui suppose qu'elle soit assurée par l'un ou l'autre des partenaires engagés dans une unité en lieu et place de la multiplicité des circuits administratifs existant actuellement.

Les évolutions récentes du paysage de la recherche appellent désormais une réponse urgente à ces questions et en particulier à celle portant sur les missions du CNRS. Il en va en effet de la cohérence d'ensemble de la politique publique de la recherche.

# RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Mon département ministériel prend acte des analyses et constatations de la Cour à partir des observations faites sur les comptes et la gestion de l'organisme de 1999 à 2006. La réponse s'attachera à donner sur les différents points soulevés par la Cour, une synthèse des positions du ministère prenant en compte les actions menées en 2007 et notamment le vote de la loi relative aux responsabilités et libertés des universités du 10 août 2007, qui n'est pas sans conséquences sur le positionnement de l'organisme

#### I - Des missions à clarifier

Le ministère partage totalement l'analyse de la Cour sur les évolutions du paysage de la recherche qui peuvent influer sur la stratégie du CNRS: développement de la part des financements sur projets à travers la création de l'Agence nationale de la recherche mais aussi des programmes cadre européens, création de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, autonomie accrue des universités dans leur politique de recherche. Ces évolutions du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche résultent par ailleurs pour l'essentiel de l'impulsion des pouvoirs publics à travers la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, et la loi relative aux libertés et responsabilités des universités. Ces évolutions, pour importantes qu'elles soient, ne remettent pas en cause la nécessité d'un CNRS, opérateur global pluridisciplinaire et national de la recherche. Elles commencent déjà, pour certaines d'entre elles, à se traduire dans l'action de l'organisme, même si, de manière générale, leur impact ne peut être que progressif et dans l'ensemble à moyen terme.

#### 1) Le financement sur projets

S'agissant du financement sur projets, la Cour note à juste titre que le CNRS était, en 2005, le premier organisme européen bénéficiaire des aides de la Commission européenne. On retrouve les mêmes résultats dans le cadre des financements sur projets de l'ANR, dont le CNRS est, là aussi et de loin, le premier bénéficiaire français. Ces constatations expliquent largement la dynamique des ressources propres au CNRS et la progression sensible de ces recettes à travers les budgets 2006, 2007 et le budget prévisionnel 2008, dans un contexte de stabilisation de la subvention pour charges de service public, conforme par ailleurs aux hypothèses de programmation figurant en annexe de la loi de programme pour la recherche. Cette modification dans l'équilibre des financements est bien prise en compte dans la politique budgétaire du CNRS. Ainsi la note de présentation du BP 2008 de l'organisme indique que « dans le nouveau contexte de l'organisation de la recherche en France, l'ANR et les autres agences de financement sur projet

sont devenues les principaux financeurs des projets scientifiques de court et moyen terme des laboratoires. Il appartient au CNRS d'en tirer les conséquences sur ses propres interventions financières ». La part des financements sur projets dans les ressources des principaux organismes de recherche est en outre un des indicateurs retenus de performance du programme 172 de la LOLF.

Inversement la programmation de l'ANR repose sur des consultations et des travaux d'analyse sectoriels, qui associent les grands organismes de recherche et notamment le CNRS. L'articulation existe bien entre l'Agence de financements de projets qu'est l'ANR et des organismes de recherche comme le CNRS consultés sur sa programmation et s'organisant pour que leurs unités soient bénéficiaires des appels d'offres. La création de l'ANR enfin laisse une large place au CNRS pour anticiper l'avenir et développer la recherche « à risque », relever les défis à long terme et fédérer les compétences nécessaires aux projets fortement pluridisciplinaires. Le Centre pourra le faire en tant qu'opérateur dans ses unités propres de recherche ou dans ses UMR (en responsabilité partagée), ou en tant que financeur, par appels d'offres, dans le cadre de grands programmes interdisciplinaires. On notera que les missions du CNRS, telles que définies dans son décret statutaire, permettent ces inflexions puisqu' il peut « effectuer ou faire effectuer des recherches ».

#### 2) La création de l'AERES

La création de l'AERES, comme le souligne la Cour à juste titre, doit conduire le CNRS à repenser les missions de ses instances d'évaluation pour éviter les redondances. De fait, l'articulation entre la nouvelle Agence et les instances d'évaluation du CNRS ont bien été prévues dans le décret constitutif de l'AERES. Ainsi, le Comité national de la recherche scientifique contribuera à l'évaluation des unités de recherche par sa participation aux comités de visite organisés par l'AERES. Il pourra donc recentrer son action propre sur l'évaluation des personnels ainsi que sur la conjoncture et la prospective de la recherche. Une contribution dans ce domaine sera très précieuse pour la définition de la stratégie nationale de la recherche. Les modes de travail mis en place entre l'AERES et les organismes de recherche, dans le cadre de l'évaluation des unités de recherche des vagues contractuelles B et C des universités, montrent qu'une bonne cohérence pourra être atteinte sans trop de difficultés. On notera ainsi que seront évaluées par l'AERES non seulement les unités mixtes et les unités propres des universités, mais aussi les unités propres du CNRS et des autres organismes les plus associés aux universités.

#### 3) La montée en puissance des universités

Même si le système des UMR comporte des lourdeurs de gestion et contribue à un manque de lisibilité de la recherche, il ne faut pas oublier que, sous forme d'unités associés puis d'unités mixtes, il a fortement contribué au développement et à la structuration de la recherche dans l'Université, à tel point que les enseignants-chercheurs sont maintenant plus nombreux que les chercheurs dans les unités mixtes de recherche avec le CNRS. La constitution des PRES, à travers la loi de programme pour la recherche, permet de coordonner sur un site les actions de formation et de recherche des établissements d'enseignement supérieur membres, notamment en matière de formation doctorale et de valorisation de la recherche. Les PRES constitués sous forme d'EPCS ont ainsi vocation à être, au niveau d'un même site, les interlocuteurs principaux, voire uniques des organismes de recherche. L'expérience de Nancy mérite d'être signalée et encouragée, un seul contrat pour le volet recherche ayant été signé entre le CNRS et les trois universités de Nancy pour la période 2005-2009. Les dispositions de la loi du 10 août 2007, par une gouvernance resserrée, par les compétences nouvelles, en matière de patrimoine immobilier mais surtout en matière budgétaire et en matière de gestion de ressources humaines, donnent des leviers nouveaux aux universités pour définir et mettre en œuvre une politique scientifique. Des mesures comme la possibilité de modulation des services au bénéfice des jeunes enseignants-chercheurs les plus productifs en recherche, le recrutement de contractuels ou les nouvelles procédures de recrutement plus rapides et ouvertes peuvent être sur ce point décisives. Les organismes de recherche ne peuvent que se féliciter d'avoir des partenaires universitaires coordonnées sur un site et renforcés dans leur capacité d'élaboration de politique scientifique, même si leur politique partenariale doit évoluer compte tenu de ce renforcement. Il s'agit là d'un objectif prioritaire qui doit être clairement lisible dans le prochain plan stratégique du CNRS.

La coopération doit se faire sur la base d'une responsabilité partagée des UMR, dans le cadre du contrat quadriennal unique des universités, élaboré sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Cela suppose l'existence d'un dossier unique accepté par tous comme une référence, une évaluation par l'AERES sous sa responsabilité, la saisie de cette évaluation par les partenaires du contrat (MESR, CNRS et établissement d'enseignement supérieur) pour affiner la politique scientifique et une négociation entre tous les partenaires avant signature du contrat. Dans ce cadre le CNRS participe, aux côtés de la DGES et de la DGRI, aux réunions dites de caractérisation des établissements et est consulté sur le texte de stratégie scientifique présenté par l'université.

Il est vraisemblable que le positionnement du CNRS sera variable selon le champ disciplinaire et selon les universités concernées. Ainsi que le suggère la Cour, le CNRS aurait toute sa place dans des secteurs nécessitant une importante concentration de moyens (physique nucléaire, certains domaines des sciences de l'univers, des sciences de la vie et des STIC). Dans d'autres disciplines (sciences humaines et sociales par exemple), le rôle de l'université serait renforcé, le CNRS accompagnant le dispositif davantage dans une logique d'agence de moyens.

Les deux directions générales DGRI et DGES ont sur l'évolution des rapports entre le CNRS et les universités une position commune et harmonisée.

#### 4) La préparation du plan stratégique et du contrat

Comme cela a été indiqué précédemment, le CNRS a déjà partiellement pris en compte certaines des évolutions déjà signalées, mais la mise au point du plan stratégique de l'organisme et la négociation du contrat avec l'Etat doivent permettre au CNRS de prendre en compte les évolutions progressives induites par les changements du paysage de la recherche. Il est évident, par exemple, que toutes les universités ne progresseront pas au même rythme dans leur capacité à définir une politique de recherche et qu'une institution comme l'AERES n'a pas encore atteint « son rythme de croisière ».

Le ministère partage les appréciations de la Cour sur le caractère imparfait et inachevé du contrat d'objectifs de 2002 et de son exécution, comme sur les inconvénients de l'instabilité de la gouvernance de l'organisme. Il note cependant que la modification opérée lors de la refonte des statuts du 12 février 2007 devrait donner une stabilité à la gouvernance de l'organisme.

La version du plan stratégique préparée par le CNRS et disponible début septembre avait déjà intégré bon nombre des évolutions du paysage de la recherche. Cependant, comme le souligne la Cour des Comptes, ce document stratégique n'a pas fait l'objet de concertations suffisantes. Même si la préparation d'un plan stratégique relève avant tout d'un processus d'élaboration interne à l'établissement, elle doit aussi reposer sur un dialogue avec la tutelle ministérielle et avec les principaux partenaires de l'organisme et notamment la sphère universitaire. Telles sont en tout cas les recommandations que fait la direction générale de la recherche et de l'innovation, dans le « document de doctrine » élaboré sur la contractualisation des établissements de recherche. Par ailleurs, le plan stratégique du CNRS a été élaboré pour l'essentiel avant l'élément nouveau que représentent l'adoption de la loi du 10 août 2007 et les nouvelles compétences des universités. Ces différents facteurs expliquent la demande qui a été faite à l'organisme de reporter de quelques mois l'adoption de son plan stratégique. Ce plan stratégique devra également intégrer les

recommandations du groupe de travail sur le partenariat universités—organismes de recherche dont l'animation a été confiée à l'ancien ministre François d'Aubert. En tout état de cause le plan stratégique puis le contrat d'établissement devront être conclus d'ici la fin 2008.

# II - Une modernisation comptable et budgétaire à poursuivre

S'agissant de la modernisation budgétaire et comptable en cours au CNRS, dont la Cour des Comptes note qu'elle va globalement dans le bon sens, il convient de souligner qu'elle s'inscrit nécessairement, par son ampleur et la diversité de ses modalités de mise en œuvre, dans une démarche pluriannuelle : l'année 2007 constitue ainsi la première année de mise en œuvre effective du nouveau cadre budgétaire défini en dernier lieu par le décret n° 2005-1578 du 16 décembre 2005 et, concomitamment, la première année de mise en service du nouveau système d'information financier de l'établissement. C'est notamment sur la base d'un bilan détaillé de la mise en œuvre de ce nouveau cadre que le ministère souhaite conduire avec l'établissement en 2008, et qui devra être étendu à l'ensemble des EPST auquel le nouveau régime s'applique, que les modalités de traitement des faiblesses identifiées par la Cour pourront être précisément définies. Elles appellent cependant d'ores et déjà les observations suivantes.

# 1) L'amélioration de la lisibilité de la politique d'investissements de l'organisme

A l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, le choix a été fait de verser à l'ensemble des organismes de recherche une subvention pour charges de service public indifférenciée, couvrant l'intégralité des charges de fonctionnement comme d'investissement de chaque établissement (étant noté que s'agissant du CNRS ces charges correspondent à un nombre très important d'opérations mais à une part très minoritaire du budget). Dans un souci de globalisation du financement des établissements et de responsabilisation de leurs dirigeants, le choix a été fait de confier à leur conseil d'administration le soin de définir la ventilation de cette subvention globale entre la part couvrant des charges de fonctionnement et la part couvrant des charges d'investissement. Si le ministère ne souhaite pas remettre en cause cette orientation de fond qui lui paraît garder sa pertinence dans le cadre de la déclinaison au niveau des opérateurs de l'Etat des principes de la LOLF, il partage avec la Cour des comptes le souci de pouvoir disposer à travers la présentation du budget d'une lecture plus aisée de la politique d'investissement des EPST et en particulier du CNRS et des modalités de financement de celle-ci. Il n'est donc pas hostile à une amélioration sur ce point du cadre défini par le décret n° 2002-252 du 22 février 2002, passant par exemple par la présentation, en annexe au budget de dépenses de l'établissement, d'un compte de résultat prévisionnel, d'un tableau de financement abrégé et d'un tableau de passage du résultat à la capacité d'autofinancement.

#### 2) La réduction du niveau des reports

Le ministère partage les observations et demandes de la Cour tendant à mieux identifier les différentes causes de report de crédit et à fiabiliser les montants correspondants. Il est à souligner que le CNRS a modifié en 2007 les modalités de comptabilisation des financements que perçoivent les laboratoires au titre des projets auxquels ils répondent. La prise en compte de ces financements « à l'avancement » devrait être de nature à elle seule à faire diminuer le montant des reports constatés d'un exercice sur l'autre.

### 3) l'affectation des crédits aux unités de recherche

Le ministère partage au plan technique le diagnostic de la Cour sur le caractère imparfait de la solution qui a été retenue pour traiter le défaut de couverture en crédits de paiement, évalué en 2006 à 240 M€, d'autorisations d'engagement ouvertes au budget du CNRS et mises à disposition des laboratoires au titre de leur fonctionnement, à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. La résorption brutale de cet écart, qui résultait de très sévères « abattements reports » décidés en 2002 et 2003, par annulation des AE non couvertes au 1er janvier 2007 ce serait toutefois traduite par l'affichage d'une importante réduction des moyens récurrents délégués aux laboratoires, alors même que commençaient à être mis en oeuvre les engagements budgétaires de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et que montaient en charge les financements de l'Agence nationale pour la recherche. Le choix a donc été fait d'un étalement dans le temps du règlement de cette difficulté. Il convient de noter à ce sujet que le mécanisme défini en 2006 a été effectivement mis en œuvre en 2007, par la fixation d'un plafond d'engagement compatible avec les capacités de paiements de l'établissement, et qu'il continuera à l'être en 2008 par la fixation d'un nouveau plafond d'engagement incluant un objectif de réduction de l'écart entre AE et CP; le niveau de cet objectif sera fixé notamment en fonction du niveau des moyens d'engagements disponibles de l'établissement en 2008, tous types de recettes confondus et compte tenu des crédits à reporter de 2007.

#### 4) l'inscription des moyens dans une perspective pluriannuelle

Le contrat qui sera conclu avec l'établissement en 2008 s'inscrira dans le cadre pluriannuel défini par la loi de programme pour la recherche, qui avait par elle-même pour objet de donner aux établissements de recherche une visibilité pluriannuelle d'ensemble sur l'évolution de leurs moyens, qu'ils proviennent du budget général ou des agences de financement. Il convient de souligner qu'en parallèle le ministère de la recherche s'est attaché à garantir aux établissements, et particulièrement au CNRS, la meilleure visibilité possible sur les moyens mis annuellement à leur disposition, qui contribue à garantir la conduite dans des conditions normales de travaux de recherche qui se déroulement par nature dans un

cadre pluriannuel. C'est ainsi que le budget du CNRS a été exonéré de toute régulation en 2004 et 2005, qu'il a connu un niveau d'annulation très limité en 2006, n'affectant que des crédits de rémunération disponibles en fin de gestion, et qu'il a pu bénéficier, comme les autres EPST, de modalités de mise en œuvre adaptées des mises en réserve de crédits décidées en application de l'article 51 de la LOLF en 2007 et 2008 (réduction des niveaux de mise en réserve par rapport aux normes définies transversalement pour les opérateurs de l'Etat, libération d'une partie des crédits gelés en 2007).

#### III – Des modes de fonctionnement à adapter

#### 1) La gestion et le pilotage des unités mixtes de recherche

Le ministère partage les constats de la Cour sur l'insuffisance des systèmes d'information à différents niveaux : absence de cohérence entre les systèmes d'informations du CNRS à l'échelon central et ceux existant au niveau du laboratoire, systèmes d'informations différents entre les tutelles d'une unité mixte de recherche, diversités de solutions entre les organismes de recherche. Tout ceci explique, malgré des progrès réels, la relative faiblesse des systèmes d'information en matière de recherche, avec les inconvénients qui en résultent pour le pilotage. Cette amélioration des systèmes d'information est un des chantiers importants que la DGRI a entrepris. Les réflexions en cours sur la refonte du décret financier des universités et des systèmes d'information financières et comptables intègrent cette nécessité de connaissance des ressources consolidées des laboratoires (rapport en cours d'élaboration de l'IGF et l'IGAENR de processus, dans leur mission d'accompagnement de la mise en place de la loi du 10 août 2007).

Au-delà de la question des systèmes d'informations, c'est effectivement toutes les modalités de gestion des unités mixtes de recherche qui doivent être réexaminées. Comme indiqué précédemment, ce système, qui a été très bénéfique pour la recherche à l'université, est aussi source de complexités de gestion et d'un trop grand émiettement des unités. D'où la nécessité de revoir complètement le fonctionnement de ce système pour en améliorer l'efficacité et favoriser l'action des directeurs de laboratoires. C'est pourquoi il a été décidé de créer un groupe de travail associant, au côté des directions du ministère, dirigeants des organismes de recherche et présidents et secrétaires généraux d'université, groupe dont la présidence a été confiée à l'ancien ministre délégué à la recherche François d'Aubert. Ce groupe aura à aborder les sujets techniques identifiés par la Cour : système d'information, harmonisation des régimes fiscaux des universités et des organismes, place des directeurs de laboratoire dans la chaîne de responsabilité des universités, rapprochement des règles de gestion des personnels. Il devra étudier les conditions de réussite de procédures de recours à l'opérateur de gestion ou à un système de caisse unique. Mais il devra également aborder des questions plus stratégiques comme la

responsabilité de la politique de valorisation de la recherche, les responsabilités en matière de pilotage scientifique de l'unité et d'une manière plus générale les conditions d'un partenariat rénové entre organismes de recherche et universités, pouvant tenir compte de la diversité des situations. Les conclusions de ce groupe devraient être rendues pour le premier trimestre 2008.

#### 2) La gestion des personnels

Comme le remarque la Cour, des modifications se sont déjà produites dans la politique de recrutement des chercheurs du CNRS. La montée en charge de l'ANR et la mise en place par le ministère de contrats post-doctoraux ont induit une augmentation sensible du poids des chercheurs non titulaires dans l'organisme, lui donnant des possibilités accrues de réorientation de son potentiel scientifique. Ces potentialités s'ajoutent à celles qui sont exploitées, au bénéfice des STIC ou du développement durable, dans ses campagnes annuelles de recrutement de chercheurs titulaires.

S'agissant du rapprochement et de l'harmonisation des carrières des chercheurs et des enseignants-chercheurs, il convient d'abord de rappeler que même si le modèle anglo-saxon repose essentiellement sur les universités pour mener des activités de recherche, des pays autres que la France, et non des moindres (Allemagne et Pays-Bas notamment), connaissent également une dualité chercheurs et enseignants-chercheurs.

L'harmonisation et le rapprochement des carrières des chercheurs et des enseignants-chercheurs constituent toutefois un objectif du MESR. La loi du 10 août 2007 comporte plusieurs dispositions allant dans ce sens: possibilité pour les chercheurs d'être élus présidents d'université, participation des chercheurs et des ITA des organismes aux instances des universités qui les hébergent, et surtout possibilité de moduler les services des enseignants-chercheurs. Cette mesure, qui devrait concerner prioritairement les jeunes enseignants-chercheurs les plus féconds en recherche, pourrait permettre à ceux-ci de bénéficier de conditions de travail comparables à celles dont ils bénéficieraient dans un organisme. C'est ce rapprochement des conditions de travail et la multiplication des échanges qui peuvent favoriser le sentiment d'appartenance à une même communauté. Le renforcement d'universités aptes à définir une stratégie de recherche et pouvant utiliser leurs nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines devraient logiquement aboutir à un fort volet de gestion des ressources humaines dans ce contrat entre les établissements, éventuellement regroupés dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur, et les organismes de recherche. L'accueil d'enseignantschercheurs en délégation, le recrutement de chercheurs dans les universités et la participation des chercheurs à l'enseignement, pourraient être traités dans ce cadre contractuel.

Il conviendrait par ailleurs de renforcer les incitations à la mobilité et de mieux organiser les passerelles, afin que les chargés de recherche puissent aussi bien évoluer en directeurs de recherche qu'en professeurs des universités. Plus généralement, il serait souhaitable que le recrutement des directeurs de recherche et des professeurs d'université devienne un vrai concours externe ouvert aux chargés de recherche et aux maîtres de conférences.

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

Je tiens à saluer la qualité de ce rapport, dont je partage largement les constats et les recommandations. Je relèverai pour ma part quatre points particuliers.

D'abord, sur la nécessaire évolution des missions de l'établissement, je rejoins pleinement les préoccupations de la Cour. A ce titre, les conclusions de la mission d'audit chargée de la revue générale des politiques publiques en matière de recherche et d'enseignement supérieur mais aussi les résultats de missions plus ponctuelles comme celle de M. François d'Aubert sur les partenariats entre universités et organismes de recherche nous apporteront des éléments stratégiques et opérationnels essentiels pour clarifier le devenir du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche. En tout état de cause, et comme l'indique la Cour, toute évolution du CNRS devra viser à limiter les redondances entre structures et à dégager des synergies. A titre d'illustration, la création de l'Agence de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur devrait conduire à revoir en profondeur le rôle du comité national de la recherche scientifique, organisme placé auprès du CNRS et chargé de l'évaluation des chercheurs et des équipes de recherche.

Enfin, mes services veilleront à encourager l'établissement à poursuivre la modernisation qu'il a engagée sur les plans budgétaire et comptable. Déjà, concernant le cas particulier de l'investissement, la circulaire de la direction du Budget relative à la préparation des budgets 2008 des opérateurs de l'Etat prévoit expressément la présentation d'un tableau de financement comme le recommande la Cour. S'agissant des reports, l'établissement s'est engagé à déléguer plus rapidement ses crédits aux unités de recherche afin que les dépenses puissent être exécutées plus rapidement dans l'année. Sur le rythme d'apurement de l'écart entre les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiements (CP), la direction du Budget a soutenu les propositions suggérées par la Cour. Ainsi, les reports de crédits de l'exercice 2006 sur l'exercice 2007 ont été soumis à conditions : annulation en fin d'année de 25 M€ d'AP non utilisées et

présentation d'un plan pluriannuel d'apurement du décalage entre les AP et les CP, notamment.

En revanche, l'analyse de la Cour sur l'évolution de la subvention allouée à l'établissement, qui aurait connu des « à coups très sensibles » doit être nuancée. Il convient de souligner que l'examen des comptes de résultat du CNRS démontre une croissance continue de ses dépenses, ce qui implique que les variations de la subvention n'ont pas pesé sur l'activité de l'établissement. En outre, les nouvelles règles issues de la LOLF encadrent désormais les mécanismes de mise en réserve de crédits et donnent ainsi davantage de visibilité aux établissements sur les moyens dont ils disposent.

Concernant l'élaboration d'un contrat d'objectifs avec l'Etat, l'intérêt d'un tel dispositif dans le cadre de la recherche n'est pas contestable. Cependant, un contrat d'objectifs et de moyens ne saurait être efficace qu'assorti d'objectifs stratégiques clairs et stables dans le temps. Une réforme des structures de l'établissement apparaît ainsi comme un préalable à une contractualisation portant sur tout ou partie des moyens. La Cour a démontré que ces conditions ne sont pas encore réunies aujourd'hui. L'absence de contrat pluriannuel de moyens ne constitue pas un préalable à cet égard.

Enfin, la mise en œuvre des recommandations de la Cour sur la définition plus claire des responsabilités au sein de l'établissement et le développement d'outils de pilotage plus fiables sont à encourager. Mes services sont naturellement disposés à apporter leur concours à ce travail.

# RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)

La Cour met en évidence trois majeurs que l'on retrouve, dans un ordre différent, dans les conclusions et recommandations de son rapport :

- la clarification nécessaire du rôle du CNRS dans le nouveau paysage, en particulier des universités,
- 2) les modes de fonctionnement de l'établissement qui sont appelés à évoluer pour se mettre en cohérence avec son environnement,
- 3) la modernisation engagée sur le plan comptable et budgétaire.

#### Rôle du CNRS et nouveaux modes de fonctionnement

Il n'appartient pas à l'établissement de commenter les observations de la Cour sur l'instabilité de sa gouvernance; mais il revient à l'établissement d'observer que son efficience, telle qu'elle peut être mesurée par la qualité de ses travaux de recherche et par leur valorisation, a pu être néanmoins maintenue et même renforcée. Ainsi, dans la période sous revue :

- la part des publications des laboratoires du CNRS est passée de 10,5 % en 2003 à 12,2 % du total des publications scientifiques de l'espace européen de la recherche en 2006,
- le CNRS est le 1<sup>er</sup> organisme européen bénéficiaire des aides du 6<sup>ème</sup> PCRD,
- le CNRS a été systématiquement dans les 10 premiers déposants de brevets français,
- en moyenne, 30 start-up ont été créées par an issues de ses laboratoires,
- l'internationalisation de ses activités s'est accrue avec un quart des chercheurs désormais recrutés à l'étranger et plus de la moitié des publications scientifiques qui sont désormais cosignées avec des laboratoires étrangers.

De même, la priorité décidée il y a bientôt sept ans sur les sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC), ainsi que sur les sciences du vivant (SDV), ont été maintenues depuis cette date. Elle se traduit par un niveau de recrutement élevé de chercheurs pour les STIC et, pour SDV, par un niveau toujours élevé de dotation annuelle par chercheur et un niveau élevé de recrutements d'ingénieurs et techniciens.

La question de l'articulation de l'action du CNRS avec celle des universités est bien, aujourd'hui, un aspect essentiel de la stratégie du centre. A cet égard, son rôle, son rôle, tel qu'il est défini dans son projet de plan stratégique « horizon 2020 », a fait l'objet de débats au sein de son conseil d'administration, dans lequel la conférence des présidents d'universités est représentée, et du groupe de travail sur le plan stratégique qui en émane. Selon ce projet, le CNRS considère qu'à l'instar des principaux acteurs de la recherche dans le monde, il doit exercer à la fois une fonction d'opérateur de recherche, travaillant en interaction permanente avec les universités, et celle d'agence de moyens, favorisant la mise en cohérence du système national de recherche.

Cette mission ne saurait toutefois se limiter, comme le suggère la Cour, à certains secteurs des « sciences dures », pas plus qu'elle ne saurait se limiter à une allocation de dotation globale aux universités qui ne soit pas fléchée vers les projets, les équipes, les laboratoires et les plateformes mutualisées.

L'étude de nouvelles modalités du partenariat entre les universités et les EPST (gestion des unités mixtes, affectation de moyens, articulation des modes de recrutement au sein des unités mixtes, etc.) a été confiée par le gouvernement à un comité placé sous la présidence de M. d'Aubert, auquel le CNRS apportera toute sa contribution.

A terme, certains nouveaux modes de fonctionnement pourraient induire une évolution de l'organisation du CNRS, en particulier son articulation entre le pilotage scientifique national et la gestion de proximité.

#### La modernisation comptable et budgétaire

La Cour note que le CNRS s'est engagé « dans un important chantier de modernisation » de ses outils comptables et budgétaires, tout en soulignant le chemin qui reste à parcourir en matière d'inventaire du patrimoine, de recensement des risques et de rattachement des charges et produits à l'exercice pertinent. L'établissement est conscient de ces insuffisances, et il y remédie. Un travail d'assainissement de la base comptable de gestion des immobilisations incorporelles a été conduit, et les dépenses correspondantes sont désormais intégrées à l'actif du bilan. Parallèlement, une mise à jour des immobilisations corporelles inventoriées a été effectuée, ainsi qu'une mise à jour des immobilisations corporelles inventoriées a été effectuée, ainsi qu'une modification des méthodes de comptabilisation permettant une appréciation plus fine des durées d'immobilisation et la mise en œuvre du critère de contrôle des biens.

Un recensement des risques (juridiques, industriels et environnementaux, créances irrécouvrables) a été effectué et s'est traduit par une dotation aux provisions au bilan 2007 et au projet de budget primitif 2008. Enfin, un meilleur rattachement des charges et produits à l'exercice pertinent est assuré d'une part par une comptabilisation exhaustive des charges dès le constat du service fait dans le système d'information, d'autre part par une inscription systématique de produits à recevoir ou de produits comptabilisés d'avance en matière de recettes contractuelles depuis 2007.

Tout en considérant que l'adoption par le CNRS d'un nouveau cadre budgétaire en 2007 remédie à l'essentiel des défauts constatés en matière de lisibilité budgétaire, la Cour identifie trois faiblesses relatives au niveau des reports, à la lisibilité de la politique d'investissement et à l'écart persistant entre autorisations de programme et crédits de paiement.

Soucieux d'améliorer le taux de consommation de ses crédits, l'établissement a pris un ensemble de mesures, différenciées en fonction de la nature du financement. Concernant les dépenses financées par la subvention pour charges de service public, une modification du calendrier de notification des crédits, jointe à une annualisation stricte des moyens alloués et à la dénotification en fin d'exercice des crédits non engagés par les structures opérationnelles, devra conduire dès la fin de gestion 2007 à une consommation satisfaisante des crédits ouverts; un résultat analogue devrait

être obtenu, de manière plus progressive, dans l'utilisation des autres financement (pour l'essentiel obtenus sur contrats et subventions pluriannuels) en alignant le montant des recettes comptabilisées annuellement sur le niveau d'exécution de ces contrats et en systématisant, comme il a été indiqué, les inscriptions de charges à payer et de produits comptabilisés d'avance.

En matière d'investissement, la Cour suggère que le CNRS présente un tableau de financement prévisionnel global lors du budget primitif. Le CNRS présente déjà au conseil d'administration sa politique d'investissement en détaillant dans ses documents budgétaires cinq types d'investissements : les investissements immobiliers et informatiques, les très grandes infrastructures de recherche, les équipements nationaux (flotte de l'INSU, etc.), les équipements mi-lourds (d'un coût supérieur à 130 000 €). La seule information manquante est le montant des achats d'équipements réalisés par les laboratoires dans leur dotation globale.

Prédéterminer ce montant conduirait à une rigidification de la gestion des laboratoires contraire aux besoins de réactivité de la science. Par ailleurs, une simple information statistique n'aurait que peu de signification politique s'agissant principalement de petits équipements (seuil d'immobilisation à 800 €).

La résorption de l'écart résiduel entre autorisations de programme et crédits de paiement dans la comptabilité budgétaire du CNRS a fait l'objet d'un accord entre celui-ci et ses tutelles aux termes duquel l'établissement devra annuler chaque année 12 M€ de crédits libres d'emploi au minimum. Cet accord, qui laisse au CNRS la totalité de la charge d'apurement, limite très sensiblement ses marges de redéploiement de crédits; aussi l'accélération à laquelle l'invite la Cour ne saurait être envisagée sans l'octroi de moyens spécifiques.

LE CNRS partage les conclusions formulées par la Cour au terme de ses observations sur le budget de l'établissement : la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens ne pourrait qu'améliorer la lisibilité de la stratégie du centre et faciliter sa mise en œuvre dans les unités de recherche, ellesmêmes en attente d'indications sur leur perspectives financières à moyen terme.

Analysant l'organisation du centre et les instruments de pilotage dont il dispose, la Cour souligne la nécessité d'étendre la rénovation du système d'information engagée en 2007 au logiciel des laboratoires, en cohérence avec les applications de gestion utilisées par ses partenaires dans les unités mixtes. Telle est bien l'intention du CNRS. Cependant, le travail sur l'outil informatique doit être précédé d'un identification commune des besoins fonctionnels des directeurs des laboratoires puis d'une convergence des règles de gestion.

Le CNRS souhaite enfin apporter une précision et un commentaire en réponse aux observations qui lui sont faites sur la gestion de ses personnels. S'il rejoint pleinement la Cour dans sa recommandation d'une stratégie de moyen terme mettant en cohérence l'évolution du potentiel de recherche et les priorités scientifiques affichées, il précise qu'une telle programmation à horizon 2012 a d'ores et déjà été établie par l'organisme.

#### Evaluation et Interdisciplinarité

L'évaluation tient une place centrale au CNRS; elle est, pour son activité scientifique, une pratique systématique qui tend à s'étendre à l'ensemble de son activité avec la création en 2007 d'une direction de l'audit interne; les observations de la Cour sur le rôle et la stratégie du CNRS prennent toute leur place dans ce contexte.

En matière d'évaluation scientifique, le CNRS souhaite préciser que le coût de fonctionnement du comité national recouvre, pour 70 % de son montant, le coût des personnels affectés au secrétariat général du comité national (1 M€) et surtout le temps passé en réunions et préparation par les membres du comité (6,2 M€) avant tout pour assurer le recrutement des chercheurs à travers les jurys d'admissibilité et l'évaluation périodique des chercheurs. L'évaluation des unités de recherche relevant désormais de l'AERES, le CNRS, en tant que client de l'Agence, sera attentif à la conformité des évaluations de l'Agence aux standards internationaux : débat contradictoire, composition internationale des comités d'évaluation, transparence des conclusions...

Le développement de l'interdisciplinarité, priorité constante du centre, doit, selon le rapport, s'appuyer sur le recrutement de chercheurs à profil interdisciplinaire. Le CNRS s'interroge sur l'existence de tels profils, privilégiant pour sa part la mise en synergie de chercheurs de disciplines différentes autour d'objets de recherche transverses.

# Les universités des villes nouvelles franciliennes : bilan et perspectives

#### PRESENTATION -

Le système éducatif français a connu à partir de 1960 une croissance soutenue de ses effectifs; c'est dans l'enseignement supérieur que le phénomène s'est manifesté le plus fortement avec une multiplication par sept de sa population qui croit de 310 000 à 2 100 000 étudiants jusqu'en 1995, année record. La progression la plus forte est constatée au cours de la décennie 80; à partir de 1988, 100 000 étudiants supplémentaires s'inscrivent chaque année. La pression exercée sur les établissements nés de l'éclatement de l'université de Paris devient particulièrement préoccupante.

C'est dans ce contexte et dans le cadre du schéma d'aménagement et de développement des établissements d'enseignement supérieur dit « Université 2000 » que les décrets du 22 juillet 1991 créent, en Ile de France, les quatre universités nouvelles de Cergy-Pontoise, Evry Val d'Essonne, Marne la Vallée et Versailles Saint-Quentin en Yvelines avec pour double objectif, de répondre à l'accroissement massif du nombre d'étudiants et de favoriser la diminution des effectifs des universités de Paris Centre. La décision d'implanter ces établissements dans des villes nouvelles s'inscrit également, de facto, dans une ambition d'aménagement du territoire.

Seize ans après leur création, ces quatre universités présentent, à côté de caractéristiques communes, des situations contrastées qui attestent de stratégies de développement distinctes. Etablissements de taille moyenne et de proximité, elles poursuivent leur croissance et proposent une gamme d'enseignements qui couvre l'ensemble des niveaux de formation, avec un accent particulier sur la professionnalisation des diplômes. Pour autant, au-delà de ces points de convergence, elles ne constituent pas une catégorie homogène, cultivent

leurs spécificités et sont aussi le miroir de difficultés rencontrées dans les autres universités françaises. Il en résulte que si l'objectif commun a été atteint, avec des universités qui occupent toute leur place dans l'offre de formation francilienne, leurs perspectives d'avenir sont liées à leur capacité respective à remplir les conditions d'une autonomie renforcée et à s'intégrer dans les nouveaux pôles de recherche et d'enseignement supérieur qui préfigurent la carte universitaire de demain.

L'Etat qui, dans le passé, n'a pas suffisamment tenu compte des besoins de ces jeunes universités, doit les accompagner dans cette nouvelle étape de leur développement.

# I - Des universités qui ont répondu à un triple défi

#### A - Le défi du nombre

#### 1 - Des universités en développement continu

Adopté par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 29 janvier 1992, le « schéma Université 2 000 » retenait comme objectifs, pour les universités nouvelles d'Île de France, « une capacité d'accueil de 20 000 étudiants en l'an 2000 » et un « desserrement » d'au moins 50 000 inscrits dans les universités du centre de Paris. Toutefois, dès la signature du contrat de plan Etat-Région (CPER) francilien 1994-1999, l'objectif était révisé à 10 000 étudiants par établissement.

Sur un total de 362 661 étudiants pour l'ensemble de la région, leur effectif global s'élève, à la rentrée 2005-2006, soit quatorze ans après leur création, à 47 681 étudiants (13,1 %), à comparer aux 189 412 étudiants (52,2 %) des universités du centre de Paris et aux 125 568 étudiants (34,6 %) des autres universités franciliennes<sup>46</sup>. Avec chacune plus de 10 000 étudiants, elles ont donc atteint l'objectif fixé et constituent des établissements de taille moyenne<sup>47</sup>. De 1997 à 2005, alors que l'effectif francilien recensé par le ministère progressait de 1,8 %, les inscrits dans les universités des villes nouvelles ont augmenté de 35,3 %.

<sup>46)</sup> Paris 8 (Vincenne-Saint-Denis), 10 (Nanterre), 11(Orsay), 12 (Créteil) et 13 (Villetaneuse).

<sup>47) 10 153</sup> à Evry Val d'Essonne ; 11 018 à Marne la Vallée ; 11 745 à Cergy-Pontoise ; 14 765 à Versailles Saint-Quentin en Yvelines (dont 2003 dans l'UFR de médecine détachée de Paris 5 en 2001-2002).

#### 2 - Des étudiants aux profils très contrastés

Ces universités accueillent des étudiants d'origines sociales diverses. Sur l'ensemble de la région, de 1997 à 2005, les étudiants « d'origine favorisée »<sup>48</sup> baissent de près de 11 000, alors que ceux d'origine « défavorisée »<sup>49</sup> progressent de 17 000, leur part dans les effectifs étudiants augmentant de plus de 4 points – de 12,2 % à 16,6 %. Ces quatre universités accueillent, en 2005, 17,3 % des étudiants franciliens d'origine défavorisée contre 12,7 % en 1997<sup>50</sup>. Cette évolution est corroborée par la proportion des étudiants boursiers qui passe de 14,5 % à 24 % dans ces établissements<sup>51</sup>.

# B - Le défi de la proximité

Conformément aux objectifs fixés par le conseil des ministres du 7 mai 1991, le schéma « Université 2000 » s'appuie sur un partenariat fort entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le financement de l'investissement alloué aux universités des villes nouvelles franciliennes, de 1991 à 1995, représente un effort de 610 M€, dont 300 M€à la charge de l'Etat

De 1995 à 2006, les deux contrats de plan Etat-Région (CPER) engagent 485 M€en faveur de ces universités, dont 228,6 M€à la charge des collectivités territoriales, avec pour priorités Cergy Pontoise (153 M€) et Versailles Saint-Quentin en Yvelines (125 M€). Le CPER 2007-2013, lui, marque une rupture en faveur de Marne la Vallée (80 M€) et de Evry Val d'Essonne (51 M€), devant Versailles Saint-Quentin en Yvelines (38 M€) et Cergy Pontoise (23 M€).

Créées dans les villes nouvelles pour répondre à l'accroissement démographique des académies de Créteil et de Versailles, ces universités se sont développées au-delà des limites de leur territoire initial, en fonction de leur histoire, de leur bassin géographique de recrutement et du soutien financier des collectivités territoriales qui a joué un rôle déterminant dans la réussite de leur insertion territoriale.

<sup>48)</sup> Catégorie retenue dans les statistiques du ministère de l'éducation nationale

<sup>50)</sup> On observe en effet un triplement à Versailles, un doublement à Evry, une augmentation de 47 % à Cergy et de 38 % à Marne la Vallée.

<sup>51) 14,5 %</sup> à Versailles Saint-Quentin pour 21 à 24 % dans les trois autres universités. La part de leurs boursiers progresse surtout dans la période récente : plus 3 à 4 points de 2003 à 2005.

Evry Val d'Essonne, compte tenu de la densité de population de son bassin de recrutement géographique (5000 habitants au km²), est sans doute l'université la plus centrée sur la ville nouvelle car elle recrute un tiers de ses étudiants dans l'agglomération d'Evry et ses communes limitrophes alors que 65% d'entre eux résident dans l'Essonne. Mal centrée sur le département de l'Essonne, à l'écart des grands axes de communication du département et aux confins de la Seine et Marne et du Val de Marne, cette université pâtit de sa localisation et est, par ailleurs, confrontée à la forte présence de Paris 11 sur le même département. Malgré le soutien financier affiché dès l'origine par les collectivités locales, elle peine à trouver sa place dans le paysage universitaire francilien, en raison des incertitudes qui ont affecté ses orientations en matière de recherche, passées des sciences dures aux sciences du vivant et à la génomique, et des retards pris par les programmes de construction.

Marne la Vallée est parvenue à s'imposer à des collectivités locales au départ réservées, dans un périmètre qui couvre les trois départements voisins dont sont issus près de 80 % de ses étudiants : Seine et Marne (44 %), Seine Saint Denis (20 %), Val de Marne (13 %). Le choix d'une stratégie de développement privilégiant la recherche et le troisième cycle, pour descendre progressivement vers le deuxième et le premier cycle, explique en partie les difficultés initiales de recrutement, puis la très forte croissance moyenne (+ 9,5 %) enregistrée de 1999 à 2003.

Le manque de soutien des collectivités locales (5 M€dans le seul CPER 1994-1999), ajouté au « décollage » tardif des effectifs, a pénalisé un établissement marqué par des retards dans la réalisation de ses constructions et des carences en matière d'équipement de vie étudiante, particulièrement pour l'hébergement. En dépit de sa continuité géographique, le site de Champs sur Marne de l'université ne forme pas encore le vrai campus qu'elle souhaite achever avant de s'implanter plus à l'est sur le site de Val d'Europe.

A Cergy Pontoise qui, tous cursus confondus, recrute la moitié de ses étudiants dans le Val d'Oise, le soutien des collectivités territoriales qui n'ont pas hésité à prendre majoritairement en charge le financement des constructions nouvelles - s'est inscrit dans un cadre maîtrisé, avec une coordination de tous les acteurs, sous l'égide du préfet du Val d'Oise et du recteur de l'académie. Cette caractéristique, présente dès le départ, a profondément marqué un mode de développement structuré qui s'appuie sur l'environnement socio-économique et un large consensus universitaire.

Les collectivités territoriales ont organisé leur intervention dans le cadre de stratégies claires et complémentaires : au département et aux communes, le financement des trois principaux sites de l'université au centre de la communauté d'agglomération ; à la région, le développement des antennes délocalisées de l'IUT à Sarcelles et à Argenteuil, dans l'est du département et, depuis deux ans, le financement des futures installations dédiées à la recherche. Sans former un véritable campus, l'université dispose de bâtiments regroupés autour du siège, ou à proximité immédiate par le RER, à l'exception des deux antennes de l'IUT.

Versailles Saint-Quentin en Yvelines est, en revanche, fortement marquée par le choix initial d'une implantation simultanée sur deux territoires, celui de la ville nouvelle - dévolu à l'antenne de sciences sociales de Paris 10 - et celui de Versailles pour l'UFR de sciences de Paris 6. Bénéficiant d'un large soutien des collectivités locales, l'université a opté pour des opérations couvrant l'ensemble du département avec les deux IUT de Mantes-en-Yvelines et de Velizy, et son antenne de Rambouillet. Elle a récemment transféré et agrandi son siège de Versailles, avec le soutien financier du conseil général, avant d'implanter les nouveaux bâtiments de l'UFR de médecine sur le site de la ville nouvelle.

Elle apparaît ainsi comme l'université des Yvelines mais l'éparpillement de ses sites y rend la cohésion universitaire plus difficile à organiser, y compris au sein d'une même UFR (en sciences et en médecine) entre ses locaux de formation et ses laboratoires, en dépit des efforts déployés par la présidence de l'établissement pour structurer chaque site autour d'un pôle thématique.

Si la construction de ces quatre universités a bien fait l'objet d'une programmation financière sur la base du principe de cofinancement avec les collectivités territoriales, elle n'a en revanche pas été inscrite dans le cadre de schémas directeurs d'urbanisme universitaire. Dans ces conditions, ces établissements ne correspondent pas au modèle du campus « intégré » que leurs modalités d'implantation dans des villes nouvelles auraient pu favoriser. Les conséquences en sont particulièrement regrettables pour la vie étudiante (logements, bibliothèques et restaurants universitaires).

# C - Le défi de la professionnalisation

Les universités des villes nouvelles ont choisi de développer des formations professionnalisées et d'assumer la stratégie de différenciation qui en résultait, tout en veillant à équilibrer l'ensemble de la carte des formations.

# 1 - Un choix pédagogique lié au bassin d'emploi

La professionnalisation de l'offre de formation de ces universités a été souhaitée dès le départ, car le plan « Université 2000 » incluait l'objectif de « créer au moins quarante départements d'IUT dans les banlieues pour compenser une insuffisance flagrante de l'offre en région parisienne et pour répondre aux besoins d'un bassin d'emploi dense ». De 1997 à 2005, les étudiants inscrits dans les IUT des quatre universités sont ainsi passés de 4 403 à 6 095, soit une progression de 40% en huit ans.

Le succès de cette orientation pédagogique s'est amplifié si l'on considère la population de tous les instituts ou diplômes professionnels. Sur la base de l'enquête annuelle du ministère, plus de 30 % des effectifs émargent ainsi à cette filière en 2005 : 30% à Cergy Pontoise, 32 % à Evry Val d'Essonne et 27 % à Versailles Saint Quentin en Yvelines, hors santé (40 % avec l'UFR de médecine). A Marne la Vallée, 36 % des étudiants sont inscrits dans les sept instituts professionnels ou technologiques.

L'accent mis sur les formations professionnelles n'est pas spécifique à ces universités, mais l'accélération du phénomène y est plus marquée ainsi que le montre la progression des effectifs de la licence professionnelle. Créée à la rentrée 2000, cette licence a rencontré un vif succès et ses effectifs passent de 646 en 2000 à 5 711 en 2005 pour l'ensemble de la région Ile de France. Or les universités des villes nouvelles qui développent actuellement cette formation au rythme d'environ trois nouvelles licences par an hébergent, à elles seules, 2 453 étudiants, soit 43 % du total francilien<sup>52</sup>.

<sup>52)</sup> Marne la Vallée (794), Cergy Pontoise (619), Versailles Saint-Quentin en Yvelines (534), Evry Val d'Essonne (506).

Ces établissements dispensent en outre, avec succès, des formations par l'apprentissage pour lesquelles Marne la Vallée et Evry Val d'Essonne (plus de 10 % de leurs étudiants) occupent les deux premières positions en France. Versailles Saint Quentin en Yvelines a créé son propre centre de formation des apprentis (CFA) en 2006.

Ils rencontrent, en revanche, plus de difficultés pour trouver leur place dans l'offre régionale de formation continue où les IUT jouent un rôle essentiel. A Cergy, l'IUT, de création relativement récente, peine à s'investir sur cette activité dont le chiffre d'affaire ne dépasse guère 300 000 euros ; la situation est à peine meilleure à Marne La Vallée (700 000 €en 2005). Les recettes atteignent 1,4 M€à Evry Val d'Essonne qui a inscrit le développement de la formation tout au long de la vie dans ses objectifs quadriennaux. Dans ce domaine, Versailles Saint-Quentin en Yvelines a enregistré de réels succès avec des recettes de 1,6 M€en 2005. Comme dans la plupart des universités<sup>53</sup>, cette activité très concurrentielle demeure insuffisamment encadrée et identifiée ; elle nécessite un meilleur pilotage par l'université.

Lors du basculement dans le schéma LMD, chacune de ces universités a révisé son offre de formation qui a suivi la tendance générale à l'augmentation. L'équilibre entre professionnalisation et maîtrise de l'offre apparaît désormais comme un enjeu important pour l'avenir, compte tenu de l'exigence de maîtrise des coûts et de rationalisation de la carte des formations. Cette exigence devra constituer une dimension essentielle de la négociation des contrats quadriennaux dans le calibrage des formations et les décisions, par le ministère, de renouvellement ou non des habilitations.

# 2 - Une proportion élevée d'étudiants en 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycles

Conséquence de leur orientation stratégique, ces universités présentent une population étudiante répartie de façon pyramidale entre les trois cycles. Cette structure tranche avec celle de type plus cylindrique des universités du centre de Paris.

La proportion des effectifs de 1<sup>er</sup> cycle de ces universités (49,3 %), plus forte que celle des autres franciliennes (43,5 %) ou de l'intra muros (36,8 %), les caractérise comme des établissements de proximité. Démontrant leur réelle attractivité, le nombre des inscrits en 2<sup>ème</sup> cycle a progressé de 65 % depuis 1997, alors qu'il diminuait de 13 % au centre de Paris et de 2 % dans les autres franciliennes ; il représente environ un

<sup>53)</sup> Voir la communication de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale de novembre 2006 relative à « *La formation continue dans les universités* ».

tiers des étudiants dans les trois catégories. C'est dans le troisième cycle que ces quatre universités conservent un déficit important<sup>54</sup>, malgré le triplement de leurs effectifs qui augmente de 2 413 à 7 195.

Année 2005-2006		Part en % de chaque cycle <sup>55</sup>			
					Hors
	Total	1 <sup>er</sup>	2 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	cycle
Universités parisiennes	189 412	36,8 %	32,9 %	28,7 %	1,5 %
Universités extra muros	173 249	45,1 %	35,3 %	18,4 %	1,2 %
Dont « villes nouvelles »	47 681	49,3 %	35,2 %	15,1 %	0,4 %
Dont autres franciliennes	125 568	43,5 %	35,3 %	19,6 %	1,5 %
Total	362 661	40,8 %	34,0 %	23,8 %	1,4 %

Au total, même si l'objectif de desserrement de 50 000 étudiants de Paris centre n'a pas été atteint, les universités des villes nouvelles ont toutefois apporté une réelle contribution au rééquilibrage global des populations étudiantes de la région Ile de France.

#### 3 - L'évaluation des résultats

Dans ce domaine, les quatre universités font figure de précurseurs, et particulièrement Marne la Vallée avec son « observatoire des formations, des insertions professionnelles et des évaluations » (OFIPE). Trois éléments en témoignent.

L'articulation avec les lycées constitue le premier facteur déterminant de la réussite de l'enseignement supérieur. Regrettant l'insuffisance d'information sur les choix des promotions de bacheliers de leurs ressorts, ces universités ont choisi d'institutionnaliser leurs relations avec les proviseurs (par exemple en les intégrant dans les conseils des études et de la vie étudiante) et soulignent l'importance de la préorientation pour lutter contre l'évasion massive des inscrits en première année. Cet effort doit être encouragé.

En dépit des limites méthodologiques actuelles (procédures d'appréciation pédagogiques différentes, contenus des formations et des conditions d'examen hétérogènes..) qui empêchent toute comparaison directe des résultats lorsqu'ils sont (trop rarement) publiés, la publication de statistiques de réussite est une nécessité et des outils de mesure

<sup>54)</sup> On note cependant une différence entre Marne la Vallée (17,6 %) et Versailles Saint-Quentin en Yvelines (18,2 %) d'une part, Evry Val d'Essonne (13,3 %) et Cergy Pontoise (10,3 %) d'autre part.

<sup>55)</sup> Cycles en vigueur avant la réforme LMD.

homogénéisés doivent être élaborés. Ceux qu'utilise Marne la Vallée constituent d'ores et déjà des supports d'évaluation et de pilotage interne pour les composantes. Cette conviction est partagée par le ministère qui affirme que ces universités donnent à leurs étudiants une vraie chance de réussite, en comparaison notamment des établissements du centre de Paris.

Le suivi de l'insertion professionnelle représente, enfin, la pierre angulaire de la nouvelle approche initiée par ces établissements. Les publications de l'OFIPE, de Cergy Pontoise et de Versailles Saint-Quentin en Yvelines analysent la situation des étudiants 18 mois après l'obtention de leurs diplômes. Leur taux d'insertion moyen est de 75 % à 80 % en « licence pro », dont 20 % sur des emplois de cadres ; le taux d'actifs atteint 80 %, dont 75 % de cadres, pour les masters délivrés en 2005 à Marne la Vallée où le taux de chômage moyen a diminué de 17 à 9 % en 3 ans. Des résultats comparables sont observés à Versailles et à Cergy Pontoise.

Le résultat obtenu est éloquent. Ces universités ont su devenir attractives au-delà de leurs territoires : Cergy Pontoise accueille dans ses licences professionnelles 47 % d'étudiants originaires de l'ouest et du nord ouest de la France ; Marne la Vallée enregistre 90 % d'étudiants extérieurs en licence professionnelle et 40 % dans ses masters. Evry Val d'Essonne réalise des performances comparables.

# II - Les nouveaux enjeux

Seize ans après leur création, les universités des villes nouvelles forment, dans la région Ile-de-France, un ensemble original qui a su relever des défis d'envergure. Elles vont devoir désormais, d'une part, assumer les nouvelles compétences et responsabilités confiées aux universités par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et, d'autre part, approfondir et parachever leur démarche de regroupement avec d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans le cadre des formules offertes par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006.

# A - Les conditions d'une autonomie renforcée

La loi du 10 août 2007 prévoit, après l'adoption de nouvelles règles de gouvernance, d'élargir dans un cadre contractuel renforcé et dans un délai maximum de cinq ans, les responsabilités et les compétences des universités en matière budgétaire et de gestion des

ressources humaines ; elle leur offre également la possibilité d'opter pour l'exercice d'une pleine autonomie patrimoniale. Face à ces différentes perspectives, la situation des quatre universités apparaît contrastée pour le passage à une autonomie renforcée.

# 1 - La gouvernance

Bâties sur un régime d'organisation interne dérogatoire mis en place par les décrets de 1991 et influencées par la préexistence ou non, au moment de leur création, de composantes issues d'universités du centre de Paris, ces universités ont anticipé, pour leur gouvernance, la rénovation aujourd'hui en cours.

#### a) Une gouvernance resserrée et ouverte

En lieu et place des trois conseils de droit commun<sup>56</sup>, les universités nouvelles ont été dotées de deux instances collégiales de composition plus resserrée et plus ouverte sur l'extérieur : un conseil « d'université » de 28 à 34 membres et un conseil « d'orientation » ouverts aux représentants des collectivités territoriales et des activités économiques, ainsi qu'à des personnalités extérieures compétentes en matière d'enseignement et de recherche. Cette organisation a facilité la collaboration des communautés universitaires avec leur environnement socio-économique.

Malgré le retour au droit commun en 1995-1996, ces universités ont conservé les caractéristiques originelles de leur gouvernance. Ainsi, les conseils d'orientation ont-ils perduré à Versailles Saint-Quentin en Yvelines et à Cergy Pontoise où ils ont œuvré utilement. Elles sont donc prêtes à basculer sans délais dans le nouveau cadre de gouvernance.

#### b) Une gouvernance présidentielle

Dans les universités créées *ex nihilo*, l'absence de culture de type « facultaire » a facilité l'émergence d'une gouvernance « présidentielle », bénéficiant d'une forte adhésion de la communauté universitaire et entretenant des relations confiantes avec les composantes.

C'est particulièrement vrai à Cergy Pontoise où la présidence et le secrétariat général exercent un réel pilotage des services concentrés au siège, les composantes ne disposant que de secrétariats restreints. A Marne la Vallée, la forte centralisation autour de la présidence a constitué un élément de dynamisme et d'équilibre dans la phase de croissance

-

<sup>56)</sup> Conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire.

initiale. L'actuel contrat quadriennal prévoit le resserrement de quinze à cinq des composantes pédagogiques et une profonde réorganisation du secrétariat général et des services a été entreprise afin d'améliorer le pilotage (ressources humaines ; LOLF ; immobilier...) et le contrôle de gestion.

Cette caractéristique est moins établie dans les deux autres universités. Centralisée dès l'origine, la gouvernance d'Evry Val d'Essonne a dû composer avec les UFR créées en 1997. Les difficultés financières et la centralisation budgétaire qui s'en est suivie ont entraîné, lors du passage au LMD, une responsabilisation plus forte des composantes qui devra s'accompagner d'un contrôle interne plus strict.

La création de Versailles Saint-Quentin en Yvelines à partir de facultés de Paris 6 et de Paris 10 explique le poids des huit composantes investies de certaines fonctions administratives et budgétaires dans la gouvernance de l'université. Il en résulte, pour le siège, la nécessité d'exercer un pilotage efficace qui n'a pas été pleinement assuré jusqu'ici en raison de dysfonctionnements dans la gestion des services centraux. Le renouvellement récent des responsables des ressources humaines, des affaires financières et du patrimoine immobilier devrait contribuer au redressement de la situation. Le projet envisagé d'accroître l'autonomie financière des composantes ne peut toutefois se concrétiser que s'il s'accompagne de moyens de pilotage et de contrôle de la gestion permettant au siège de veiller à l'application des orientations et décisions prises par les organes délibérants et la présidence de l'université.

#### 2 - Les ressources financières et humaines

Ces jeunes universités n'ont pas toujours bénéficié de la part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche des moyens qui auraient été nécessaires, ce qui a créé de fortes tensions financières. En conséquence, les perspectives qu'ouvre la loi du 10 août 2007 pour une autonomie renforcée ne pourront être accessibles à ces universités que si elles disposent du soutien actif de l'Etat pour recruter des personnels mieux formés et mettre en oeuvre des outils de pilotage adaptés.

#### a) Des tensions financières liées à une forte croissance

#### - Un déséquilibre de fonctionnement quasi structurel

Caractérisés, depuis leur création, par des taux de croissance très supérieurs à ceux des autres universités, ces établissements ont été confrontés à un déséquilibre de fonctionnement, devenu désormais quasi structurel, lié à des dépenses de fonctionnement évoluant à un rythme

plus élevé que les recettes courantes : sur la période 1998-2005, l'écart de croissance des dépenses de fonctionnement par rapport aux recettes a varié de 13 à 18% selon les universités.

Cette spécificité demeure, pour trois raisons : l'augmentation croissante des dépenses de logistique (fluides, maintenance et entretien) due à l'extension des surfaces de ces universités<sup>57</sup> ; le développement de l'offre de formation lié à la hausse des effectifs étudiants, à sa professionnalisation et au passage au LMD qui ont entraîné l'inflation des heures complémentaires ; la progression des dépenses de personnels recrutés sur ressources propres pour pallier l'insuffisance des postes budgétaires.

Or ces universités n'ont pas disposé des moyens adaptés aux défis auxquels elles étaient confrontées. Elles ont été soumises, dès le départ, au dispositif de droit commun en vigueur dit « San Remo » qui détermine mécaniquement le montant annuel de la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordée par l'Etat à chaque université, sur des critères tels que le nombre d'étudiants ou les superficies, système manifestement inadapté à ces universités « naissantes ». Conjugué à des défaillances dans la gestion et à un développement mal contrôlé des dépenses d'enseignement, il a provoqué des crises financières dans chacune de ces universités. Des plans d'urgence ont dû être mis en place, dès 1996 à Cergy Pontoise, et en 2003 à Evry Val d'Essonne et Marne la Vallée<sup>58</sup>; l'Etat a dû alors consentir au coup par coup des ajustements des moyens de fonctionnement, en intervenant tant sur la DGF que sur les attributions annuelles de crédits des contrats quadriennaux. Quant à la situation financière de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, c'est en 2006 qu'elle s'est dégradée.

Il ne fait aucun doute qu'il a manqué à ces universités, à compter de leur création, il y a seize ans, la visibilité sur les moyens dont elles pourraient disposer pour accompagner leur développement. La subvention annuelle du ministère n'a pas été fondée sur des hypothèses de croissance qui auraient justifié l'allocation d'une dotation financière spécifique ; elle a fait l'objet au contraire d'une appréciation ponctuelle, et a posteriori, des besoins annuels de financement, le ministère aidant les établissements à boucler leur budget par l'allocation, en fin d'année, des postes budgétaires mobilisables et des crédits jugés nécessaires, notamment pour les heures complémentaires.

<sup>57)</sup> A Cergy Pontoise, par exemple, les dépenses de logistique sont passées de 1,9 M€ pour 100 000 m², en 1999, à 2,7 M€pour 125 000 m², en 2006.

<sup>58)</sup> En 2003, la DGF a augmenté de 17,7%, puis de 16,1% en 2004 ; entre 2003 et 2007, les dotations annuelles de crédits des contrats quadriennaux se sont accrues de 37 %.

#### - Des marges de manœuvre financières limitées

Cette absence de visibilité a également affecté l'évolution des dépenses d'investissement immobilier, même si les retards pris dans l'exécution de leurs projets ont, jusqu'au début des années 2000, procuré à ces universités un sentiment d'aisance financière lié à l'existence d'un fonds de roulement certes élevé, mais gagé par les constructions futures. Cette situation a surtout prévalu à Cergy Pontoise (17 M€en 2001) et à Versailles Saint-Quentin en Yvelines (7,6 M€en 2003), bénéficiaires du soutien financier de collectivités locales qui, soucieuses d'en garantir la réalisation effective, notifiaient leurs subventions d'investissement bien avant l'engagement des opérations de construction.

Leurs fonds de roulement ont donc diminué avec la réalisation des programmes, phénomène amplifié par le versement plus tardif de leurs subventions par les collectivités locales. En dépit de tensions sur la trésorerie liées à ces modifications de comportement, Cergy-Pontoise, dont les principales constructions sont achevées, bénéficie, au 31 décembre 2006, d'une situation financière solide avec un fonds de roulement disponible de 3,5 M€ après déduction des crédits de recherche reportés et financement des investissements en cours.

Il n'en va pas de même pour l'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines dont le fonds de roulement était estimé à 167 404,30 euros après le vote de la décision budgétaire modificative du 29 mai 2007, niveau d'autant plus préoccupant que cette université prévoit de réaliser de nouvelles constructions non retenues dans le CPER 2007-2013, et de réhabiliter ou de mettre en sécurité certains locaux. De plus, des décisions de reports de paiement de certaines dépenses rattachables à l'exercice 2006, par exemple pour ce qui concerne les heures complémentaires, sont de nature à peser sur sa situation financière.

Marne la Vallée montre, elle, la difficulté de mener à bien un projet d'université nouvelle équilibré sans le soutien des collectivités locales. Inscrite au CPER 2000-2006, la construction de la 1ère tranche de la bibliothèque de Marne la Vallée, seule opération financée par l'Etat, n'a pas été réalisée, faute de crédits de paiements. Son fonds de roulement disponible a diminué de 1,6 M€en 2005 à 1,08 M€en 2006, ce qui ne laisse pas d'inquiéter compte tenu des constructions prévues par le CPER.

Au 31 décembre 2004, l'université d'Evry Val d'Essonne considérait elle-même que pour un fonds de roulement comptable de 9,835 M€, le disponible n'était en réalité que de 0,449 M€, compte tenu notamment de 9,060 M€ de crédits reportables qui étaient restés imputés

dans les comptes des composantes<sup>59</sup>. La lettre de cadrage budgétaire signée par le président de l'université en 2006 traduit une réelle prise de conscience : « les reports automatiques ont pour conséquence que des actions ou achats ne peuvent pas être réalisés alors que parallèlement des moyens, pour des raisons comptables, sont figés et non utilisés ». En juin 2007, le fonds de roulement effectivement disponible était estimé par l'université à 1,8 M€

Quelles que soient les causes de leur fragilité financière, il importe que ces universités mettent en place des tableaux pluriannuels de financement des investissements programmant, par opérations, non seulement la poursuite du développement immobilier mais aussi la maintenance de l'ensemble du patrimoine et le renouvellement des équipements scientifiques; il leur faut également mieux cerner leurs marges de manœuvre réelles et abandonner la pratique de report quasi-systématique de tous les crédits inutilisés; plus généralement, la perspective de l'attribution de compétences budgétaires élargies impose le développement d'instruments de pilotage efficaces, à commencer par le budget lui-même. Elles devront enfin améliorer la fiabilité de leurs comptes, et notamment la comptabilisation de leurs amortissements, seulement amorcée en 2005, ainsi que, particulièrement à Versailles Saint-Quentin en Yvelines et à Evry Val d'Essonne, le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné.

#### b) La nécessité d'un accompagnement de l'Etat

Aux termes de l'article L. 712-9 du code de l'éducation, modifié par la loi du 10 août 2007, « le contrat pluriannuel d'établissement prévoit le montant global de la dotation de l'Etat en distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ». Les contrôles effectués sur ces universités ont montré la hausse continue et forte des dépenses de personnel sur la période examinée, due à l'importance des recrutements de personnels vacataires et contractuels sur ressources propres et au recours massif aux heures complémentaires. Comme les moyens financiers, les dotations en effectifs n'ont en effet pas fait l'objet d'estimations prévisionnelles appropriées et sont aujourd'hui considérées comme insuffisantes dans les

<sup>59)</sup> L'article 7 du décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des EPSCP prévoit que conformément au principe d'annualité, les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant, sauf quelques exceptions.

quatre universités. Le ministère a d'ailleurs reconnu cette situation pour au moins deux d'entre elles<sup>60</sup>.

Outre l'insuffisance des dotations en effectifs, ces universités sont confrontées à deux catégories de difficultés : la structuration de leurs emplois administratifs et techniques qui les pénalise (jeunesse et sous-qualification du personnel) et pose le problème du repyramidage des emplois de catégories C en A; les difficultés de recrutement de personnels d'encadrement de haut niveau.

Telles sont les raisons qui leur font redouter un transfert pur et simple de la masse salariale correspondant à la structure actuelle de leurs emplois, même si le ministère a annoncé l'ouverture d'un chantier de réflexion sur les IATOS et s'il a indiqué que 770 emplois de catégorie C seront transformables afin de permettre des redéploiements en catégorie A.

La combinaison du système de droit commun d'allocation d'une dotation globale critérisée (San Remo) et d'une dotation contractuelle théoriquement assise sur l'évaluation du contrat quadriennal s'est révélée inappropriée aux besoins spécifiques liés à la croissance de ces universités naissantes. La première, qui représente les trois quarts des moyens alloués, est unanimement considérée comme dépassée. Quant à la seconde, le ministère<sup>61</sup> souligne qu'elle « n'a pas vocation à pallier les difficultés conjoncturelles ou structurelles d'un établissement », tout en reconnaissant que « les spécificités des universités des villes nouvelles sont réelles et souvent très contraignantes »; elle est destinée à « accompagner une démarche d'établissement expertisée, évaluée et négociée ».

Dès lors, la Cour souligne la nécessité, pour l'Etat, de mieux prendre en compte les perspectives de développement de ces universités pour assurer la bonne fin de leur projet spécifique et leur accession à une autonomie renforcée, dans le cadre des nouvelles relations contractuelles prévues par la loi du 10 août 2007 et de l'effort financier affiché par les autorités.

\_

<sup>60)</sup> Dans ses réponses aux observations de la Cour, il a reconnu que, malgré la création de 37 emplois d'enseignants et de 32 emplois de IATOS entre 2003 et 2007, le « taux de couverture San Remo 2006 [d'Evry] reste faible eu égard à la moyenne nationale : 0,73 pour les enseignants et 0,74 pour les IATOS »; pour Marne la Vallée, 48 emplois d'enseignants et 31 d'IATOS ont été créés sur la même période, ce qui n'empêche pas le président de l'université de considérer que l'université dispose d'un ratio potentiel enseignants sur charges d'enseignement de 0,54 et du même ordre pour le personnel IATOS .

<sup>61)</sup> Réponse de la DGES du ministère en date du 27 septembre 2007.

#### 3 - Les enjeux patrimoniaux

a) L'absence de schémas d'urbanisme universitaire et ses conséquences pour la vie étudiante

Avec un ratio global de l'ordre de 10 m² par étudiant, les universités des villes nouvelles franciliennes offrent un confort supérieur à celui des établissements de la région. Toutefois, si elles se sont plutôt bien insérées dans leurs bassins d'emploi, elles souffrent de nombreux handicaps dans le domaine de la vie étudiante ; s'y ajoute, pour deux d'entre elles, une insuffisance de locaux de formation et de recherche.

L'absence de schémas directeurs d'urbanisme universitaire explique en partie cette situation : les opérations, réalisées par plusieurs maîtres d'ouvrage, ont manqué d'articulation, subi des retards et débouché trop souvent sur une déclinaison de projets individuels, sans vision d'ensemble. Tel est le cas à Marne la Vallée qui, malgré des caractéristiques de campus universitaire, présente un ensemble disparate et inachevé, et à Versailles Saint-Quentin en Yvelines où les besoins importants en locaux résultent tant de la croissance des effectifs que de son modèle d'implantation éclaté ou de la nécessité de reconstruire les locaux vétustes de l'UFR de médecine.

Parmi les carences dans l'exercice de la mission de formation, la plus criante concerne les équipements de bibliothèque, très insuffisants à Marne la Vallée ; à Versailles Saint-Quentin en Yvelines, le bâtiment en verre de la nouvelle bibliothèque universitaire de Guyancourt ne dispose pas de climatisation, faute de rallonge financière pour compenser le décalage entre la programmation budgétaire et le lancement des travaux. Les maisons de l'étudiant, elles, sont soit inexistantes comme à Marne la Vallée ou à Evry Val d'Essonne, soit trop récentes et encore peu fréquentées.

Les équipements d'accompagnement utiles à l'accomplissement d'une vie étudiante équilibrée sont également très lacunaires, principalement pour ce qui concerne les conditions d'hébergement. Les Yvelines souffrent à cet égard d'un grand retard par rapport aux autres départements franciliens : le taux de satisfaction de la demande de logements des étudiants y est de 1,81 %, pour 20,5 % dans les Hauts de Seine, 16,4 % dans l'Essonne et 15,9 % dans le Val d'Oise. L'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines estime nécessaire la construction de 400 à 500 logements pendant quatre ans. Sur le campus de Marne la Vallée, les logements sont quasi-absents.

Les installations de restauration sont peu adaptées, surtout dans les universités dont les implantations sont dispersées sur plusieurs sites, comme Cergy Pontoise et Versailles Saint-Quentin en Yvelines. Les activités sportives universitaires sont marginales, soit du fait du manque d'équipements, soit à cause de la désaffection des étudiants dont souffrent des établissements qui n'ont pas su créer un véritable esprit de campus. Ces éléments expliquent pour une grande part la faible attractivité des universités à l'égard des étudiants étrangers qui ne représentent que 14,5 % de l'effectif au lieu de 21 % dans les autres universités de la région.

Le manque d'attention porté aux équipements de la vie étudiante est particulièrement critiquable s'agissant d'universités créées au cœur d'opérations d'aménagement du territoire. Faute de cahiers des charges des opérations d'urbanisme universitaire, l'Etat n'a pas pu garantir la constitution d'ensembles équilibrés susceptibles d'attirer et de fixer des populations étudiantes dans des conditions normales sur des territoires peu préparés à leur offrir ces prestations.

#### b) Une gestion coûteuse du patrimoine

Les bâtiments de Marne la Vallée supportent des coûts de fonctionnement, de maintenance et de gardiennage élevés : 54€par m² en comparaison des 36€de Cergy Pontoise où, cependant, les trois annexes de l'IUT supportent un surcoût de 20 à 30 %. A Versailles Saint-Quentin en Yvelines, le constat est aussi préoccupant car le service en charge du patrimoine n'était pas en mesure, jusqu'en 2006, d'indiquer le coût de fonctionnement et d'entretien des bâtiments.

L'extension de l'antenne de l'IUT de Cergy Pontoise à Argenteuil, entreprise sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, cumule à cet égard la quasitotalité des anomalies possibles : surcoûts de fonctionnement par étudiant de la seconde tranche (3 fois et demi plus élevés que le coût moyen), en partie liés à l'option architecturale retenue, aux retards de réalisation du projet et à la non réalisation de la dernière partie de la seconde tranche.

Lorsque les capacités financières ne permettaient pas la réalisation de constructions neuves, les solutions retenues se sont avérées coûteuses ou inadaptées : ainsi de la location onéreuse pour la recherche et les installations sportives d'Evry Val d'Essonne (800 000€par an) ; ou de la rénovation de l'immeuble Copernic, cédé par l'entreprise Bull au profit de Marne la Vallée, qui sera probablement plus onéreuse que les 11 M€ programmés. La réhabilitation d'un ancien hangar à l'IUT de Vélizy a, quant à elle, conduit à des salles d'enseignement sans plafonds.

En outre, la conception des bâtiments construits vingt ans après le premier choc pétrolier, n'a pas pris en compte la nécessité d'une gestion économe en énergie. L'exemple de Cergy Pontoise, où la qualité des constructions en verre a été soulignée, est significatif à cet égard car les solutions d'équilibrage thermique sont le plus souvent défaillantes. Le conditionnement d'air indispensable dans les bibliothèques vitrées de ces universités est presque toujours absent. Des travaux coûteux seront inévitables pour remédier à ces anomalies.

Des désordres trop fréquents, aux conséquences financières lourdes, complètent ce tableau à Cergy Pontoise. Le plus important, non couvert par la garantie décennale, concerne le bâtiment le plus vaste, celui du siège, qui pâtit d'un agrafage déficient des pierres de revêtement sur une surface de 12 000m². Les solutions étudiées se chiffrent en millions d'euros.

Les difficultés qui affectent leur patrimoine immobilier ne sont certes pas propres à ces établissements et ne relèvent pas, loin s'en faut, de leur responsabilité exclusive, mais elles pèsent aujourd'hui sur leur situation financière. Dans ces conditions, la perspective d'une accession à l'autonomie de gestion du patrimoine offerte par la loi du 10 août 2007 reste éloignée, d'autant que les conditions préalables en termes de capacité de pilotage et de soutenabilité financière (charge de l'amortissement surtout) n'y sont pas encore remplies.

# **B** - Les perspectives de regroupement de ces universités

L'article L.344-1 du code de la recherche complété par l'article 5 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 dispose que plusieurs établissements, ou organismes, de recherche ou d'enseignement supérieur, publics ou privés, dont au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent décider de regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) afin de conduire, ensemble, des projets d'intérêt commun. « Ces pôles peuvent être dotés de la personnalité morale, notamment sous la forme d'un groupement d'intérêt public, d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS) ou d'une fondation de coopération scientifique ».

Les options d'adhésion aux PRES retenues par ces universités ont été fonction à titre principal de leur activité de recherche qui résulte de leurs conditions de création, de leur modèle de développement et de leur environnement scientifique. Toutefois, les perspectives ouvertes sont aujourd'hui très contrastées.

#### 1 - La place de la recherche dans les UVN

Sur 15 unités de recherche reconnues, Marne la Vallée compte 6 UMR, dont 5 avec le CNRS et 1 avec l'INRETS. Bien que l'université n'ait pas bénéficié, lors de sa création, du transfert de laboratoires venant d'universités mères, elle a fait le choix stratégique d'un développement initial par la recherche qui lui assure aujourd'hui une place reconnue parmi les établissements associés (CNRS, INRETS, INRIA) ou ses partenaires du Polytechnicum, créé en 1994 avec les autres établissements de recherche et d'enseignement supérieur de son aire géographique et devenu le cœur du PRES. Son budget 2005 s'élève à 2,7 M€ dont environ 1 M€ de contrats et prestations de recherche, mais les reports, avec 1,1 M€, atteignent un taux élevé de 41% en 2006.

La recherche de Cergy Pontoise, qui compte 20 équipes, dont 9 UMR, , a connu d'indéniables succès et doit aujourd'hui consolider ses acquis, notamment grâce à sa participation à cinq pôles de compétitivité. Ses ressources globales s'élèvent à près de 2,5 M€ en 2005, mais sa gestion génère 1,3 M€de reports en 2006. L'un de ses enjeux majeurs est la connexion entre la recherche, la formation et les besoins socio-économiques du Val d'Oise, alors qu'elle ne compte que 320 doctorants en 2004 et 2005.

La recherche d'Evry Val d'Essonne, initialement axée sur les matériaux, est aujourd'hui centrée sur les sciences du vivant avec la création du GIP Génopôle dont elle est membre fondateur avec l'Etat, l'association française contre la myopathie et les collectivités territoriales. Si 80 % des équipes de recherche exercent dans les sciences fondamentales et appliquées contre 20 % dans les sciences de la société, cette priorité de la recherche ne correspond pas cependant aux besoins en formation de l'université dont le secteur des sciences humaines draine actuellement 61 % des étudiants et des enseignants-chercheurs. Ainsi l'université doit-elle assumer l'existence d'une dualité interne entre la formation des étudiants dans un 1<sup>er</sup> cycle très professionnalisé et le rôle central accordé au Génopôle, pour développer une recherche de qualité.

Avec 28 laboratoires, dont 15 unités mixtes de recherche (UMR), répartis en six pôles, l'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines jouit d'un positionnement de premier plan dans les sciences « dures », les sciences de l'environnement, les sciences économiques et la médecine. La qualité scientifique de ses équipes lui a permis de développer une offre de formation autour de parcours transversaux tels que les sciences de l'environnement, du territoire et de l'économie, et d'être membre actif de cinq pôles de compétitivité et de deux « *Domaines d'Intérêt Majeur* » de la région d'Ile de France. Son budget de recherche est presque trois fois

plus élevé que celui des trois autres universités et atteint 6,5 M€en 2005. Si le taux d'exécution budgétaire est satisfaisant en sciences (80 %), il n'est que de 27 % dans les écoles doctorales.

# 2 - Les conditions d'adhésion aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur

La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 incite les établissements d'enseignement supérieur et de recherche à constituer des pôles leur permettant d'atteindre une taille critique et préfigurant les grands ensembles universitaires de demain. Les universités des villes nouvelles franciliennes se sont, parmi les premières, résolument engagées dans cette voie et sont membres de trois PRES dont les philosophies, comme l'état d'avancement, se révèlent différents.

Créés par décret du 21 mars 2007, les PRES « UniverSud Paris », dont Versailles Saint-Quentin en Yvelines est membre fondateur et Evry Val d'Essonne membre associé, et « Université Paris-Est », fondé autour de l'université de Marne la Vallée, ont opté pour la solution d'un établissement public de coopération scientifique (EPCS). A ce titre, ils devront exercer des compétences obligatoires fixées par l'article L.344-4 du code de la recherche modifié par la loi de programme de 2006 : mise en place et gestion des équipements partagés entre membres fondateurs et associés, coordination des activités des écoles doctorales, valorisation des activités de recherche menées en commun et promotion internationale. Le PRES « Cergy Pontoise-Val d'Oise » a, quant à lui, pris la forme d'une association.

#### a) Le PRES « UniverSud Paris »

Avec ses deux autres fondateurs, Paris 11 et l'ENS de Cachan, « UniverSud Paris » compte environ 50 000 étudiants et 160 laboratoires de recherche, dont 130 associés à des organismes de recherche ; la plupart des grandes écoles ou établissements de recherche d'un secteur géographique qui couvre les départements des Yvelines, des Hauts de Seine, de l'Essonne et du Val de Marne figurent parmi ses 19 membres associés<sup>62</sup>.

-

<sup>62)</sup> Ces associés sont regroupés en « consortia » qui assurent leur représentation dans les organes délibérants : « sciences et technologies du vivant et de l'environnement », « pôle scientifique Evry Val de Seine », « écoles centrale de Paris et supérieure d'électricité », « Polytechnique, HEC et Institut d'optique graduate school »...

S'étant abstenue d'adhérer à ce PRES au moment de sa création, Evry Val d'Essonne s'est ensuite attachée à structurer ses partenariats avec Genopôle et avec les acteurs scientifiques locaux, dans une logique territoriale forte. Il s'en est suivi la constitution du « pôle scientifique Evry-Val de Seine »<sup>63</sup> qui est devenu membre associé du PRES « UniverSud Paris » en juillet 2007.

A ce stade, le PRES s'attache à mettre en place son organisation sur les nombreux domaines de compétence dont il est délégataire en matière de recherche: coordination de recherches existantes, lancement de programmes spécifiques, signature « UniverSud Paris » des publications de ces activités. Si la recherche est un élément fort de la structuration du PRES, les membres fondateurs délèguent aussi des compétences en matière de formation: coordination des politiques d'établissements au niveau de la licence (L), harmonisation de l'offre en master (M), mise en place de masters européens et suivi de l'insertion professionnelle des diplômés du PRES aux niveaux des masters et des doctorats.

Ce PRES affiche donc, par sa taille, par la notoriété de ses membres fondateurs et associés, par les domaines de recherche qu'il couvre et par sa localisation au centre de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay Palaiseau, une grande ambition. Cependant, compte tenu de la multiplicité de ses membres et de la dispersion géographique de leurs implantations, qui pourraient compliquer la mutualisation des équipements et sa gestion, l'avenir d'UniverSud Paris dépendra largement des modalités de mise en œuvre effective des compétences communes.

### b) Le PRES « Université Paris-Est »

Constitué à partir du GIP Polytechnicum, le PRES « Université Paris-Est » fondé par l'université de Marne la Vallée et l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), a été rejoint par Paris 12 et l'ESIEE, tandis que le Laboratoire Central des Ponts et Chaussée, actuellement associé, a vocation à devenir fondateur<sup>64</sup>. Profitant de l'expérience de coopération ainsi acquise par ses membres fondateurs, ce PRES présente d'ores et déjà les caractéristiques d'un regroupement très avancé.

<sup>63)</sup> Ce pôle associe l'université, Génopôle, l'institut national des télécommunications d'Evry, l'école nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise et l'école des mines de Paris pour le compte de son laboratoire d'Evry sur les matériaux. 64) L'école d'architecture de Marne la Vallée et le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) sont membres associés ; ils pourraient être rejoints par l'INRETS, l'Institut Géographique National avec son école de géographie et l'Ecole vétérinaire de Maisons-Alfort.

Il bénéficie en effet du transfert intégral des 9 écoles doctorales des fondateurs : 4 déléguées par Marne la Vallée et l'ENPC ; 5 apportées par Paris 12. Fidèle au modèle de développement déjà suivi par l'université de Marne la Vallée, le PRES a fait de la recherche son objectif premier et organisé, dès sa mise en place, ses missions principales : la formation en doctorat, la coordination des politiques de recherche avec, notamment, la délivrance des diplômes de doctorat et de l'habilitation à diriger des recherches, et la signature de la production scientifique sous l'appellation « Université Paris-Est ».

En matière de formation, il ambitionne de coordonner, à terme, l'offre de masters de ses membres afin d'aboutir également progressivement à la délivrance de ces diplômes ; il doit aussi mener une réflexion d'ensemble sur la carte de formation au niveau licence, en particulier pour harmoniser la carte universitaire au sud de la Seine et Marne.

La présence de la majorité de ses membres sur le campus de Champs sur Marne devrait faciliter la réalisation d'autres objectifs du PRES tout aussi intéressants dans l'optique de la constitution, souhaitée par l'Etat, des grands établissements de recherche et d'enseignement supérieurs de demain. Ainsi seront favorisés la mise en commun d'équipements partagés (gymnase, bibliothèque...), la mutualisation d'installations propres à chaque établissement (réseaux, documentation, restauration...) et le développement de la compatibilité des systèmes d'information et des outils de gestion.

Ainsi le PRES « Université Paris-Est » peut-il dès à présent exercer de véritables compétences propres au bénéfice des établissements fondateurs et préfigure-t-il un grand campus universitaire de l'Est parisien.

#### c) Le schéma associatif territorial de Cergy Pontoise

Après avoir débattu des différents regroupements possibles en Île-de-France et, dans ce cadre, écarté les pistes d'un rapprochement avec Paris 10 Nanterre et les universités de Paris Nord, son conseil d'orientation lui a recommandé, le 26 février 2006, «la création d'un PRES centré sur Cergy-Pontoise, associant l'université, les écoles publiques et privées de l'agglomération, les collectivités territoriales et les entreprises et porteur d'une ambition à travers son contenu scientifique».

Déjà actifs, depuis le 4 septembre 2002, au sein d'une conférence des dirigeants des établissements d'enseignement supérieur (CODEESC), ses fondateurs ont créé le PRES Cergy Pontoise-Val d'Oise qui réunit le groupe ESSEC, 6 écoles de l'institut polytechnique Saint-Louis (IPSL), les écoles d'ingénieurs ENSEA et EISTI, l'école nationale supérieure d'arts et le groupe ITIN / ESCIA (CCI de Versailles Val-d'Oise Yvelines). Il totalise 28 000 étudiants, dont 3000 étudiants étrangers, répartis dans plus de 150 formations aux niveaux licence, master et doctorat. Les collectivités territoriales contributrices, des personnalités compétentes et des entreprises peuvent être intégrées en tant que membres associés.

Selon son président, la stratégie de l'université « est fondée d'une part, sur la prééminence des collectivités et sur l'importance du territoire dans son développement, d'autre part, sur la nécessité de trouver des modes coopératifs forts avec les Ecoles ». Sont ainsi en projets la constitution d'une équipe d'économie et de finances avec le CNRS et l'ESSEC, l'ouverture des écoles doctorales aux établissements du PRES, la création de masters avec les écoles d'ingénieurs et la mutualisation de moyens.

Constitué sous la forme d'une association de la loi de 1901, non expressément prévue par l'article L. 344-1 du code de la recherche, ce PRES ne bénéficie pas d'une reconnaissance au niveau national et n'a pas obtenu de soutien financier de l'Etat, contrairement aux deux PRES cidessus qui ont bénéficié, en tant qu'EPCS, d'une mise à disposition de moyens (4 M €et 3 emplois par PRES, selon le DGES). Son président évoque aujourd'hui la possibilité de créer une fondation de coopération scientifique, visée par le même article, qui permettrait, conformément à l'article L 344-12 du code, une reconnaissance nationale, car les statuts seraient « approuvés par décret », et un financement public.

Bien que le ministère affiche une préférence pour soutenir les PRES constitués sous forme d'EPCS, la création à Cergy Pontoise d'un pôle de « Paris Ouest » répond aussi aux objectifs assignés par le législateur aux PRES. Ayant atteint la taille critique, seul PRES de l'ouest parisien, il justifierait également un accompagnement de l'Etat.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état des lieux dressé par la Cour met en évidence de jeunes universités qui, en atteignant une masse critique suffisante d'étudiants et en contribuant au rééquilibrage de l'ensemble universitaire francilien ont su répondre aux objectifs fixés lors de leur création. Elles ont très tôt élaboré et poursuivi une stratégie caractérisée par le double objectif de s'insérer dans leur environnement socio-professionnel territorial et d'offrir aux étudiants de réelles capacités d'insertion professionnelle grâce au niveau de leur préparation.

Mais les universités des villes nouvelles franciliennes n'ont pas bénéficié d'un soutien adapté à leurs caractéristiques d'universités naissantes et justifié, aujourd'hui, par le maintien d'une croissance soutenue. Ce constat explique, pour une large part, les tensions structurelles observées par la Cour sur la situation financière et, tant dans le domaine de l'enseignement que de la gestion, sur les ressources humaines de ces établissements.

Contrairement à d'autres dont les projets de recomposition<sup>65</sup> n'ont toujours pas vu le jour ou restent en devenir, ou qui sont isolées, ces universités ont su opter sans délai pour des solutions de regroupement qui devraient leur permettre de consolider, à travers les partenariats, une recherche qui atteint déjà des niveaux de performance reconnus, de diffuser dans la communauté universitaire une pédagogie plus orientée vers le monde professionnel et de bénéficier des atouts des grands établissements publics ou privés qui leur sont associés dans les PRES.

Dans cette perspective, la Cour formule plusieurs recommandations :

- accorder un soutien spécifique de l'Etat pour accompagner l'accession de ces universités à une autonomie renforcée ;
- veiller à l'adoption d'instruments de pilotage efficaces, et particulièrement de tableaux prévisionnels de financement des constructions et des programmes de maintenance, ainsi qu'à l'instauration d'un contrôle de gestion performant;
- garantir le financement des projets immobiliers inscrits au CPER, particulièrement à Marne la Vallée et à Versailles Saint Quentin en Yvelines ;
- mettre en place les indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes ainsi que d'insertion professionnelle permettant la publication de statistiques nationales fiables et comparables.

-

<sup>65)</sup> Paris Universitas (p 87) et Paris Centre Universitas (p 89) in : « La carte universitaire d'Île de France : une recomposition nécessaire ».

### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ PARIS-EST MARNE LA VALLÉE

J'ai pris connaissance avec grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes sur « les universités des villes franciliennes : bilan et perspective ».

Je vous confirme les termes de mon courrier du 21 septembre faisant suite à la première synthèse de la Cour des comptes sur le sujet. Je vous y indiquais que ce travail était pour nous très éclairant à un moment où le caractère vital des schémas stratégiques de développement se faisait plus que jamais sentir. Je vous y précisais qu'il éclairerait la réflexion collective que suppose la prise de décisions de longue portée temporelle.

J'ai apprécié que certaines de nos remarques aient été retenues et vous précise que j'adhère aux conclusions de ce rapport.

Je souhaite que les conclusions et recommandations de ce rapport soient très rapidement prises en considération par notre tutelle dans la perspective du passage à une autonomie renforcée. Nous ne doutons pas qu'elle en partage tous les attendus mais nous attendons d'elle, et j'ai sur ce point quelques inquiétudes, qu'elle en assume dès maintenant toutes les conséquences. Je ne manquerai pas, pour ma part, d'en tirer les enseignements propres à renforcer le dynamisme de notre université.

### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE CERGY-PONTOISE

L'université de Cergy-Pontoise se reconnaît très largement dans l'analyse faite par la Cour. Elle en a tiré des conséquences dès l'élaboration du budget 2008, en passant résolument à une politique de programmation pluriannuelle, et en réglant la question du report des crédits recherche. D'autres mesures suggérées par le rapport, comme l'établissement d'un schéma directeur immobilier, seront rendues d'autant plus nécessaires par le passage espéré aux compétences élargies au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Elle souhaite apporter une réponse ou des compléments sur quelques points essentiels :

#### La conduite des opérations immobilières

La maîtrise d'ouvrage exercée par le rectorat au nom de l'Etat est censée garantir un meilleur respect de l'enveloppe financière et des délais prévus pour la réalisation d'une opération immobilière universitaire, en raison notamment de l'expertise technique détenue par les divisions des affaires immobilières des rectorats.

En réalité, l'expérience tend à montrer que la maîtrise d'ouvrage rectorale ne met pas à l'abri de dérives, tant en termes de coûts que de délais, et que par ailleurs la maîtrise d'ouvrage exercée par l'université permet une meilleure prise en compte des besoins particuliers exprimés par les utilisateurs finals (départements d'enseignement et unités de recherche) ainsi que des impératifs de maintenance et des coûts d'entretien.

Les conditions dans lesquelles ont été construites les tranches successives du site de l'IUT à Argenteuil, sous la maîtrise d'ouvrage du rectorat, puis de l'université, ont amené l'établissement à exprimer nettement sa préférence pour une maîtrise d'ouvrage assurée par l'université.

Cette dernière formule s'imposera tout naturellement aux universités qui opteront pour la pleine propriété de leur patrimoine, compétence optionnelle prévue par la loi du 10 août 2007 sur les libertés et les responsabilités des universités.

Notons par ailleurs que l'université réfléchit aux modalités d'un partenariat public-privé qui lui permettrait d'engager un programme d'économies d'énergie et de réduction de ses émissions de  $CO^2$ . Un tel engagement paraît toutefois lourd à porter pour l'établissement seul, dans la phase actuelle.

#### Le PRES Cergy-Pontoise/Val d'Oise

L'analyse du PRES proposée par la Cour nous paraît particulièrement lucide. Que le chemin soit long qui permettra aux établissements d'enseignement supérieur du site Cergy-Pontain, c'est-à-dire les Ecoles publiques et privées, dans leur diversité, et l'Université, de converger au bénéfice de la recherche et des étudiants, personne ne le nie. Mais puisque la stratégie choisie, et déjà concrétisée, est en ligne avec les objectifs du territoire, avec la mission de service public de l'université, et avec les termes de la loi, il nous semble aussi que l'Etat ne gagne rien à ne pas la soutenir.

#### La systématisation des indicateurs

L'UCP est bien convaincue, au moment où elle revendique le budget global et le transfert de sa masse salariale, de la nécessité d'une politique d'indicateurs. Elle a renforcé en septembre sa cellule de contrôle de gestion; conformément aux nouvelles dispositions de la LRU, elle s'apprête à mettre en ligne ses taux de réussite en licence. En termes d'évaluation de l'insertion professionnelle, elle passera d'une stratégie basée sur des enquêtes ponctuelles à une approche systématique, et s'attachera à valoriser le capital constitué par ses diplômés.

### La remise à niveau des moyens, condition nécessaire à l'acquisition des compétences élargies.

L'UCP est historiquement sous-dotée, mais sa gouvernance est suffisamment resserrée et efficace pour qu'elle soit jugée apte à assumer rapidement les compétences élargies prévues par la loi LRU. Or la maîtrise de ces dernières nécessite de renforcer nettement les fonctions ressources humaines, financière et comptable, immobilière. Compte tenu de la sous-dotation, les redéploiements internes et le repyramidage proposés par la tutelle ne sauraient constituer une solution. En raison de la jeunesse du personnel et à nouveau de la sous-dotation, le transfert à l'identique de la masse salariale au 1<sup>er</sup> janvier 2009 figerait durablement les perspectives. Si l'Etat, s'appuyant sur les analyses de la Cour, n'assure pas une remise à niveau ambitieuse et résolue, l'établissement n'a aucune chance de relever les défis qui lui sont proposés.

# RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNIVERSITÉ DE SAINT-QUENTIN EN YVELINES

Au nom de l'ensemble de l'université je tiens tout d'abord à remercier les magistrats de la Cour des Comptes pour la qualité de leur travail d'expertise et la richesse des échanges que nous avons pu avoir tout au long du processus d'évaluation.

Nous ne pouvons que nous féliciter du bilan globalement positif qui est dressé des universités des villes nouvelles, et plus particulièrement bien entendu de notre université, quelques 16 ans après leur création. Nous partageons également le constat d'un accompagnement insuffisant à l'origine d'un certain nombre de difficultés dans le domaine de la vie étudiante, du patrimoine ou en termes financiers. Il est enfin à noter que nombre des recommandations proposées trouvent d'ores et déjà écho dans les projets d'amélioration et de développement de notre université.

Nous remercions les magistrats de la Cour des Comptes de mettre en exergue la réussite des universités des villes nouvelles au regard des objectifs qui leur étaient assignés lors de leur création. L'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, comme en témoignent toutes les analyses quantitatives et qualitatives, a contribué largement au développement de l'accès à l'enseignement supérieur, notamment pour les étudiants d'origine sociale défavorisée, avec toujours le souci d'offrir aux étudiants une formation de qualité à même de leur assurer un très bonne insertion professionnelle. La proportion importante de licences et masters professionnels, souvent en apprentissage, témoigne de cette préoccupation constante tout comme elle reflète notre volonté d'enrichir nos relations avec le tissu socio-économique,

c'est-à-dire de participer au développement social, économique et culturel du territoire au sein duquel nous sommes pleinement intégrés. Ces actions, s'inscrivant dans les missions assignées aux universités nouvelles, ne se sont pas réalisées au détriment d'une autre mission fondamentale de l'Université, à savoir la recherche. Comme le soulignent les magistrats de la Cour, l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, avec ses 28 laboratoires reconnues (et 5 demandes de création de nouveaux laboratoires de médecine évalués à mi-parcours), ses pôles d'excellence dans les secteurs de l'environnement et du développement durable, de la chimie et de la physique des matériaux, des sciences sociales, des humanités et du management, du droit et des sciences politiques ou encore de la santé, a su développer une recherche de qualité qui irrigue ses formations, notamment pluridisciplinaires, et lui permet aujourd'hui d'être membre actif de cinq pôles de compétitivité et de plusieurs réseaux thématiques franciliens.

Toutes ces actions, qui n'ont pas toujours disposé d'un soutien financier et humain adapté de l'Etat, comme le souligne avec insistance la Cour des Comptes, n'ont été possibles que grâce d'une part à un appui sans faille des collectivités territoriales (Conseil régional IDF, Conseil Général 78, Communauté d'Agglomération de Saint Quentin en Yvelines, Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines ...) et d'autre part à un investissement massif de l'ensemble des personnels enseignants, chercheurs et administratifs ainsi qu'une participation active de nos étudiants. Cette implication forte, sans laquelle notre université ne serait ce qu'elle est aujourd'hui, peut probablement s'expliquer par le dynamisme associé à la jeunesse et par la force mobilisatrice d'un projet ambitieux et partagé, c'est-à-dire où chacun peut participer et se retrouver. Ce volontarisme qui permet ainsi de mettre en œuvre chaque année de nouvelles actions qu'il s'agisse, à titre d'exemples, de la réforme LMD, de l'orientation active, des programmes de réussite, de notre CFA universitaire, de l'évaluation des enseignements ou encore de l'accueil des étudiants handicapés, a ses limites quand il apparaît que les moyens ne suivent pas. L'épuisement et le découragement ne sont pas loin quand un investissement soutenu dans la vie et le rayonnement de l'université ne finit par s'accompagner de quelque forme de reconnaissance. D'autant que nul n'ignore que les conditions d'exercice sont plus favorables dans d'autres universités franciliennes bien mieux dotées au moins en termes de nombre de personnels enseignants-chercheurs et BIATOSS.

Une allocation insuffisante de moyens financiers ne peut avoir que des effets néfastes dans des secteurs où l'enthousiasme et le volontarisme des personnels ne suffisent pas. Nous ne pouvons ainsi que partager les constats des magistrats sur les handicaps dont souffre notre université dans le domaine de la vie étudiante, qu'il s'agisse du manque d'équipements sportifs, de logements étudiants, des carences au niveau des bibliothèques ou de la restauration. Nous tenons néanmoins à souligner, en contrepoint, les efforts déployés avec constance par l'université auprès notamment des collectivités territoriales afin d'améliorer la situation. Les projets en cours de

concrétisation, tels que la Maison de l'Etudiant, sur Saint-Quentin-en-Yvelines, la bibliothèque sur le campus des Sciences ou encore les résidences universitaires sur plusieurs communes, témoignent des avancées significatives dans ce domaine de la vie étudiante et, une fois encore, du soutien fort des collectivités territoriales malgré la lourdeur des procédures. Notre communauté universitaire souffre d'autant plus du manque de soutien de l'Etat au regard d'autres établissements que nous avons toujours répondu immédiatement présents à toutes les nouvelles expérimentations (LMD, pôles de compétitivité, orientation active, professionnalisation par alternance, programme de réussite éducative, programme handicap, PRES), que nous connaissons un développement régulier de nos effectifs et de nos activités, notamment de recherche, et qu'enfin nous avons toujours su collectivement maintenir le dialogue, l'ouverture et le calme, y compris dans les périodes les plus difficiles au niveau national.

Les magistrats de la Cour établissent également un certain nombre de constats et de recommandations relatifs à la gouvernance et à la gestion des ressources humaines et financières au sein de notre université, dans le perspective de l'acquisition de nouvelles compétences associées à l'autonomie renforcée inscrite dans la loi LRU du 10 août 2007. Un certain nombre de remarques laissent à entendre que notre université témoigne de dysfonctionnements intrinsèques, c'est-à-dire qui ne peuvent être imputables, en première analyse du moins, à un accompagnement inadapté des tutelles. Ce qui appelle quelques commentaires afin de nuancer le constat, d'apporter des éléments d'explication et de mettre en lumière les processus d'amélioration en cours.

Ainsi, l'amélioration du pilotage institutionnel est une préoccupation majeure et constante de l'université. À cet égard, les efforts fournis par les personnels, le renouvellement des responsables de certains services stratégiques, la modernisation des procédures administratives et l'optimisation des outils informatiques ont permis d'obtenir des résultats très satisfaisants.

Le domaine des ressources humaines illustre parfaitement les progrès indéniables dans le pilotage. Les instances décisionnelles de l'université disposent désormais de véritables outils d'aide à la décision (heures complémentaires, gestion prévisionnelle des emplois...). Afin de poursuivre son développement (intégration de l'UFR de médecine) et de mettre en œuvre les réformes nationales qui ont affecté l'enseignement supérieur (LMD, LOLF,...) l'université a du procéder aux recrutements de personnels contractuels. En effet, comme le relève très justement la Cour, l'augmentation de la dotation de l'université en emplois de catégorie A et d'encadrement supérieur, n'était pas suffisante pour couvrir les besoins d'une université en pleine mutation. Si ces recrutements indispensables de contractuels ont entraîné un accroissement des dépenses de personnels, je souhaite souligner que le développement du pilotage de la masse salariale associée à

l'optimisation de la gestion des emplois d'Etat ont permis de stabiliser cette charge financière.

Dans le domaine de la gestion immobilière, l'université dispose désormais d'un tableau prévisionnel des opérations de constructions immobilières et des opérations maintenance qui améliore la lisibilité du programme de développement immobilier et favorise les arbitrages politiques.

La Cour évoque un projet d'accroissement de l'autonomie financière des composantes et formule d'importantes recommandations. Un tel objectif ne figure pas dans notre projet d'établissement et n'a jamais été débattu dans les instances décisionnelles de l'Université.

En revanche, la réorganisation des services relatifs à la gestion financière, et inscrite dans le projet d'établissement, vise à la déconcentration des opérations de mandatement sur les composantes par le déploiement de véritables services financiers. D'une manière générale, l'évolution des attributions des services centraux, communs et des composantes est animée par la volonté d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion de l'université.

Selon la Cour, les difficultés financières des universités des villes nouvelles franciliennes ont une source structurelle : l'inadaptation du soutien financier de la tutelle à la situation de forte croissance de l'université.

Cette analyse est d'une particulière justesse en ce qui nous concerne. La notification de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2008 confirme ce triste constat. En effet, le taux d'évolution de la DGF ne révèle pas véritablement la prise en considération par notre Ministère de tutelle des spécificités et des besoins humains et financiers de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

A l'instar d'une start-up, une jeune université comme celle de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, située sur un territoire doté d'un environnement scientifiquement de très haut niveau et, pédagogiquement concurrentiel, se doit d'assurer son développement et son attractivité par des investissements importants de différentes catégories. Il est à signaler que l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines n'a jamais bénéficié des mesures financières spécifiques dont fait état la Cour : interventions sur la DGF et sur le contrat quadriennal, aide pour boucler le budget. Nous avons du, chaque année compté sur notre propre créativité pour boucler notre budget avec une DGF quasi-constante depuis plusieurs années, avec certes une amélioration (mais encore insuffisante) en termes de création d'emplois entre 2005 et 2007.

Grâce à la mobilisation de l'ensemble des personnels enseignants, enseignants-chercheurs, chercheurs, BIATOSS, ITA et même étudiants, l'université a fortement développé ses ressources propres ce qui lui a permis non seulement de concrétiser certains projets d'équipement et d'investissement, mais également de retarder le moment où l'absence de

soutien financier spécifique du Ministère devait, inéluctablement, se faire ressentir sur la situation financière de l'établissement. L'adoption par le Ministère de mesures financières catégorielles c'est-à-dire spécifiques aux universités des villes nouvelles aurait pu permettre d'éviter certaines difficultés financières.

S'agissant du fonds de roulement, la deuxième décision budgétaire modificative de l'année 2007 a permis son quadruplement par rapport au montant relevé par la Cour dans son rapport. De plus, les mesures budgétaires prises au cours du second semestre 2007, le projet de budget 2008 et un meilleur respect des règles applicables en matière de reports de crédits lors de la première décision budgétaire modificative devrait permettre à l'université de retrouver assez rapidement un fonds de roulement en adéquation avec les référentiels de la Cour. L'université s'engage à faire part à la Cour des résultats obtenus.

Notre université est arrivée à maturité et se sent en mesure, comme elle l'a toujours fait, d'affronter les changements importants et rapides que l'Université française va vivre ces prochaines années avec la mise en œuvre notamment de la loi LRU. La constitution des PRES va transformer le paysage universitaire français, voire européen. Il est de bonne augure que notre établissement soit l'un des trois permiers fondateurs du PRES UniVerSud Paris. L'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines a beaucoup travaillé ces dernières années à se forger une identité forte et cohérente utilisant la diversité de ses composantes comme une force au service du développement d'objectifs communs. C'est au niveau des conseils centraux et au moment de la prise de décisions importantes pour l'avenir de notre université que se concrétisent le mieux la solidarité et la complémentarité de ses composantes. L'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines est soucieuse de renforcer les liens entre composantes et entre services centraux et composantes par l'implication des uns et des autres dans les réflexions et l'orientation des choix politiques.

Les nombreux points forts soulignés par les magistrats de la Cour des Comptes constituent un excellent encouragement pour la motivation de l'ensemble des acteurs de l'université. Les faiblesses mentionnées dans le rapport serviront de base de réflexions pour le développement de nouveaux objectifs. Au total, je suis consciente des progrès restant encore à accomplir. Toutefois, pour y parvenir, nous avons aussi besoin de l'aide de l'Etat (même si nous nous engageons à poursuivre encore nos efforts de recherche de fonds propres via, entre autres, les nouveaux outils que proposent la loi LRU), notamment en matière d'encadrement administratif et technique, de DGF et de projets immobiliers. Si la Cour des comptes nous a aidé à mieux souligner ce qu'il relevait de notre responsabilité, elle a aussi eu le mérite d'indiquer les points sur lesquels nous devrions recevoir davantage de soutien.

### La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

#### PRESENTATION -

La loi du 10 juillet 1987 avait instauré l'obligation pour tout employeur occupant au moins 20 salariés d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des personnes handicapées « dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés ». La loi précisait que cette obligation s'appliquait à « l'État et, lorsqu'ils occupent au moins vingt agents à temps plein ou leur équivalent, (aux) établissements publics de l'État, (aux) collectivités territoriales et leurs établissements publics, y compris ceux énumérés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (...) ».

La loi sanctionnait le non respect de l'obligation d'emploi pour les entreprises privées par le versement d'une contribution financière alimentant le "Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés" géré par une structure associative (l'Agefiph). Aucune sanction n'était prévue, en revanche, à l'encontre des employeurs publics défaillants.

Aussi, la Cour soulignait-elle, en juin 2003, qu'il revenait à l'État et aux autres composantes du secteur public d'être exemplaires pour le respect des règles qu'ils édictaient et ajoutait que ce n'était pas toujours le cas dans le domaine de l'insertion des travailleurs handicapés<sup>66</sup>

<sup>66)</sup> Rapport public particulier sur "La vie avec un handicap"; juin 2003, p. 215.

L'article 36 de la loi du 11 février 2005 a créé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 un "Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique" (FIPHFP), pendant de celui que gère l'Agefiph pour le secteur privé, alimenté par les contributions des employeurs publics assujettis par la loi de 1987 à l'obligation d'emploi de 6 % mais ne la respectant pas. Le FIPHFP reçoit « pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées au sein des trois fonctions publiques, ainsi que la formation et l'information des agents en prise avec elles ».

A l'occasion du présent contrôle, la Cour a cependant constaté qu'en matière d'emploi des personnes handicapées, la fonction publique affichait un retard sensible par rapport au secteur privé.

### I - La mise en place du Fonds

#### Économie du système

La loi de 2005 crée le FIPHFP géré par « un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat ». Le décret d'application du 3 mai 2006 a confié cette gestion à la Caisse des dépôts et consignations. Le FIPHFP a pour organe délibérant un comité national tripartite « composé de représentants des employeurs, des personnels et des personnes handicapées, (qui) définit notamment les orientations concernant l'utilisation des crédits du fonds (...) ». En complément de ce dispositif central, un comité local est institué dans chaque région, composé (à l'instar du comité national) de 17 membres parmi lesquels 3 élus locaux, et présidé par le préfet de région ou son représentant au titre de la fonction publique de l'Etat. Placé « sous la tutelle des ministres chargés de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et du budget », le FIPHFP est dirigé par un directeur nommé par arrêté conjoint des mêmes ministres et dispose d'un agent comptable désigné dans les mêmes conditions. L'obligation d'emploi en faveur des personnes handicapées est réalisée quand le rapport entre le nombre de bénéficiaires de cette obligation et l'effectif total atteint 6 %.

Quand ce rapport est inférieur à 6 %, l'organisme peut toutefois soustraire du nombre d'unités manquantes un nombre d'unités qui est déterminé par le montant de certaines dépenses, par exemple les dépenses de sous-traitance avec des entreprises employant des personnes handicapées. Le montant de la contribution est égal au nombre d'unités manquantes, multiplié par un montant unitaire (de 400 à 600 fois le Smic horaire selon l'effectif total). Ce montant ainsi que ses modalités de modulation sont globalement identiques à ceux des entreprises privées, à ceci près que la loi du 11 février 2005 a prévu que le montant des contributions publiques serait réduit de 80 % en 2006, de 60 % en 2007, de 40 % en 2008 et de 20 % en 2009. Dans ce cadre, les employeurs doivent transmettre au FIPHFP, au plus tard le 30 avril, une déclaration annuelle accompagnée du paiement de leur contribution. Le contrôle de cette déclaration annuelle est effectué par la Caisse des dépôts, gestionnaire du fonds.

Le FIPHFP a connu en 2007 une grave crise de gouvernance liée à un conflit ouvert entre ses responsables, crise qui a atteint son paroxysme à l'été 2007, les tutelles acceptant, le 27 juin 2007, la démission du directeur du FIPHFP et mettant fin aux fonctions de la présidente du comité national par arrêté du 14 août 2007. Cette crise de gouvernance n'a toutefois pas empêché les protagonistes de chercher à assumer leurs responsabilités.

# A - Les ambiguïtés originelles dans l'organisation du dispositif

La crise de gouvernance du FIPHFP a largement été la conséquence des décisions des pouvoirs publics quant à la structure juridique à donner au FIPHFP, telle qu'elle a été définie, après beaucoup d'hésitations, par le décret du 3 mai 2006.

### 1 - Les hésitations des pouvoirs publics sur le statut juridique du Fonds

A l'origine, en effet, le choix de la Caisse des dépôts comme gestionnaire administratif du FIPHFP trouvait sa justification dans une logique de mutualisation avec d'autres fonds gérés par elle. Il était cohérent avec la loi du 11 février 2005 qui prévoyait la création d'un « fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, géré par un établissement public placé sous la tutelle de l'État » et ne précisait pas la nature juridique de ce futur fonds.

C'est le décret d'application du 3 mai 2006 qui allait le doter du statut d'établissement public administratif avec un exécutif propre et un régime financier et comptable de droit commun, et ceci en dépit d'observations de la Caisse de dépôts qui avait fait valoir, en novembre 2005, ses réserves quant à la viabilité du système.

Les conséquences de l'existence d'un établissement public de plein exercice, administré par un « comité national » dont le président présentait la particularité d'être élu au sein du comité au lieu d'être nommé par les autorités de tutelle, et où les représentants de l'État (3 sur 17) étaient très minoritaires, n'ont pas été totalement acceptées par tous les partenaires.

En ce qui concerne la Caisse des dépôts, rien n'illustre mieux sa difficulté à évoluer dans le cadre fixé par le décret du 3 mai 2006 que ses réticences à répondre aux demandes légitimes, car dictées par les textes réglementaires, de l'agent comptable du FIPHFP s'agissant, en particulier, de la fourniture d'informations indispensables à l'exercice de sa mission, comme des états de restes à recouvrer.

Pour le comité national, le fait que le directeur de l'établissement ait été un cadre de la Caisse des dépôts, adjoint du responsable de la gestion administrative, mis à disposition du FIPHFP à mi-temps, ne pouvait qu'accréditer le sentiment que, dans les faits malgré les textes, le FIPHFP ne disposait pas d'un véritable exécutif.

La structure du budget de l'établissement est significative de ces ambiguïtés : alors que l'établissement public peut disposer directement d'un budget de l'ordre de 1 M $\in$ , le gestionnaire administratif a la responsabilité de sommes six fois supérieures (6,17 M $\in$ ) en vue d'assurer la plus grosse partie des charges du fonds.

# 2 - Les fondements approximatifs de l'intervention du gestionnaire administratif

a) L'absence de convention d'objectifs et de gestion

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 3 mai 2006 confie la gestion administrative du FIPHFP à la Caisse des dépôts. Mais son article 25 prévoit la conclusion d'une convention d'objectifs et de gestion entre l'établissement, les ministres de tutelle et le gestionnaire administratif pour une durée minimale de cinq ans. Cette convention doit fixer notamment les modalités de calcul, de répartition et d'évolution de l'enveloppe budgétaire allouée au gestionnaire administratif du fonds.

La Cour n'a pu que constater que cette convention d'objectifs et de gestion (COG) n'avait toujours pas été adoptée par les parties signataires, son adoption étant, au mieux, envisagée pour la fin de l'année 2007. En son absence, les services de la Caisse des dépôts cherchent à intégrer dans une décision modificative au budget 2007 « la facturation du gestionnaire administratif pour les années 2005 / 2006 » pour des montants respectifs de 240 000 et 4 221 000 €

Il paraît difficile d'admettre que le FIPHFP, établissement créé le 1<sup>er</sup> janvier 2006, se voie facturer des coûts de « gestion administrative » engagés en 2005 par un organisme qui n'a reçu mandat de ladite gestion qu'en mai 2006. En ce qui concerne les sommes exposées en 2005, la Caisse des dépôts a reconnu qu'elles correspondaient aux frais de préparation de l'offre de service. Il s'agit donc d'un investissement qu'elle devrait conserver à sa charge.

### b) Le contenu mal défini de l'offre de service

L'offre de service de la Caisse des dépôts aux fins de se voir confier le mandat de gestionnaire administratif du FIPHFP précisait que l'évaluation des coûts de gestion à refacturer au Fonds avait été faite à partir de l'hypothèse, retenue par les pouvoirs publics, de 40 000 dossiers d'aides individuelles par an<sup>67</sup>. Dans son mécanisme de calcul, cette évaluation (5 772 000 € en 2006 et 6 170 000 € en 2007) dépendait largement du nombre de dossiers traités.

Or, le FIPHFP n'a traité aucun dossier en 2006 et son gestionnaire administratif évaluait à 1000 au maximum le nombre de dossiers qui pourraient être traités en 2007.

La Cour a constaté que le gestionnaire administratif n'en a pas moins maintenu (en 2006), voire dépassé (en 2007), son estimation initiale de facturation dans les budgets du FIPHFP. Cette situation a contribué à alimenter les incompréhensions entre la Caisse des dépôts et les membres du comité national. Elle n'a été rendue possible qu'à raison de la passivité des tutelles qui ont laissé faire alors même qu'elles n'avaient pas formalisé par écrit leur accord sur l'offre de service que la Caisse des dépôts leur avait transmise le 16 juin 2006.

\_

<sup>67)</sup> Il existait deux autres hypothèses : une de 15 000 dossiers, l'autre de 95 000.

# B - La mise en place réussie du processus de recouvrement des contributions

Pour lancer le dispositif, la Caisse des dépôts, à partir du recensement des employeurs des trois fonctions publiques, soit près de 53 000 organismes, a sélectionné ceux qui lui paraissaient devoir être astreints à obligation d'emploi (effectif en équivalent temps plein supérieur à 20 personnes). Un courrier d'appel à déclaration leur a été envoyé, les invitant à remplir une déclaration dématérialisée, transmissible d'une plate-forme en ligne sécurisée.

Pour 2006, 13 864 employeurs ont été appelés par le gestionnaire administratif à faire une déclaration ; plus de 9 000 se sont révélés assujettis. Le montant déclaré avoisinait les 56 M€ Pour 2007, 13 783 employeurs ont été appelés par le gestionnaire à faire une déclaration. Sur ce total, seuls 1 464 ont fait l'objet d'une mise en demeure, soit un pourcentage (10,6 %) en net recul par rapport à l'année précédente (19 %), ce qui atteste de la montée en charge du système. 13 144 employeurs ont, le cas échéant après mise en demeure, procédé à leur déclaration pour un montant d'environ 125,9 M€ Au 31 août 2007, 84,5 M€, soit les deux tiers, avaient été versés.

Parmi les 1464 organismes publics mis en demeure en 2007 d'effectuer leur déclaration figurent des institutions d'État comme l'École nationale de la magistrature, des établissements publics œuvrant dans le secteur des personnes handicapées, La Poste ou encore des départements ministériels comme le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce dernier s'est, en définitive, complètement acquitté de ses obligations (déclaration et paiement) ; au 1<sup>er</sup> septembre 2007, ce n'était le cas ni du ministère de l'outre-mer (44 000 €), ni du ministère de la justice (4,8 M€), ni des services du Premier ministre (236 000 €), tous justifiables, à ce titre, d'un recouvrement forcé par titre exécutoire.

### II - Une question qui demeure : l'emploi des fonds collectés par le FIPHFP

Le décret du 3 mai 2006 confie au comité national le soin de régler « par ses délibérations les questions d'ordre général concernant le fonds ». La Cour constate qu'en quelques mois d'activité<sup>68</sup>, cette instance s'est attachée à mener à bien ou à initier la plupart des missions que lui confient les textes, en particulier tout le travail de réflexion stratégique s'appuyant sur l'expertise "handicap". Il doit cependant faire face au défi que constitue l'emploi des sommes collectées.

#### A - Les difficultés d'utilisation

#### 1 - Un taux d'utilisation aujourd'hui dérisoire

D'après le gestionnaire administratif, 503 demandes d'aide étaient parvenues à la plate-forme e-services au 31 août 2007. A cette date, le montant des aides payées s'élevait à 478 197 €, montant auquel on pouvait ajouter celui des aides ayant reçu un avis favorable (189 752 €). Par ailleurs, toutes les parties prenantes du FIPHFP se sont accordées pour mettre en place, à côté du système d'aides individuelles, des financements par convention pluriannuelle, à l'origine non prévus dans le dispositif, qui représenteront en 2007 un peu plus de 4 M€de dépenses.

Au total, le FIPHFP ne devrait avoir dépensé à la fin 2007 que moins de 5 M€ sur les 182 M€ collectés depuis sa création, soit un taux d'utilisation de 2,7 %.

Pour éloquents qu'ils soient, ces chiffres doivent être replacés dans un contexte de montée en charge du FIPHFP, car des difficultés que l'établissement a rencontrées sont appelées à se résorber progressivement :

- la mise en place tardive des comités locaux (seulement 13 sur 26 étaient installés au 1<sup>er</sup> octobre 2007) alors qu'il leur reviendra de gérer plus des deux tiers des financements du Fonds;
- un incontestable déficit d'information des employeurs ;
- les difficultés techniques de la plate-forme de traitement des aides.

<sup>68)</sup> Compte tenu des délais de constitution, sa première réunion s'est tenue le 7 juin 2006.

A titre de comparaison, l'Agefiph, il est vrai créée ex nihilo, n'a été pleinement opérationnelle que deux ans après sa création, alors que le premier dossier d'aide du FIPHFP a été payé au bout de 7 mois.

# 2 - La disproportion entre le niveau prévisible de la ressource et les possibilités actuelles de financement

Tous les responsables du FIPHFP s'accordent sur le constat de la disproportion entre le niveau attendu de la ressource et les possibilités d'emploi du Fonds dans le cadre législatif actuel.

Une fois disparu, en 2010, le système des abattements sur les contributions des employeurs, les ressources du FIPHFP dépasseront 250 M€par an. Or, la Caisse des dépôts évalue à 110 M€les possibilités d'utilisation annuelle du Fonds en se plaçant dans un scénario volontariste de 10 000 bénéficiaires par an au titre des seules aides directes, avec un montant moyen de 5 000 € par aide, auquel se rajouteraient des financements sur convention estimés à 60 M€par an sur la base de 150 conventions pour les principaux employeurs.

### B - Les limites du FIPHFP : le recrutement effectif des personnes handicapées dans la fonction publique

## 1 - A périmètre comparable, la fonction publique est en retard par rapport au privé

Les premiers éléments statistiques publiés par le FIPHFP à partir des déclarations d'employeurs dans son rapport annuel 2006 font apparaître un taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique de 3,55 % contre un chiffre jusque-là affiché de 4,5 %, et un pourcentage de 4,4 % pour le secteur privé. De plus, l'examen du détail des déclarations d'employeurs assujettis au FIPHFP conduit à relativiser fortement ces chiffres.

En effet, pour le cas spécifique des employeurs publics, l'article L. 323-5 du code du travail ajoute à la liste des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-3, qui est commune au secteur public et au secteur privé, les catégories suivantes :

« Les titulaires d'un emploi réservé (...) sont pris en compte pour le calcul du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 323-1. (...) Sont également pris en compte pour le calcul du nombre de bénéficiaires de cette obligation : les agents qui ont été reclassés (...), les agents qui bénéficient d'une allocation temporaire d'invalidité (...). »

Si l'on retire des statistiques du FIPHFP les catégories prévues de l'article L. 323-5 en matière d'obligation d'emploi des personnes handicapées, donc à périmètre comparable à celui du secteur privé<sup>69</sup>, le taux d'emploi des personnes handicapées deviendrait alors inférieur à 2 %.

2006	FP Etat	FP Hospitalière	FP Territoriale	Total FP
Effectif total des organismes assujettis au FIPHFP: (1)	2 462 471	878 418	1 265 258	4 606 147
Total bénéficiaires déclarés au FIPHFP : (2)	88 397	31 350	43 929	163 676
Taux d'emploi : $(3) = (2) / (1)$	3,59 %	3,57 %	3,47 %	3,55 %
Total art. L. 323-5 (4)	48 875	21 138	18 971	88 984
Total bénéficiaires hors art. L. 323-5 : (5) = (2) – (4)	39 522	10 212	24 958	74 692
Taux d'emploi sans articleL. 323-5 : (6) = (5) / (1)	1,6 %	1,16 %	1,97 %	1,62 %

Source: rapport annuel 2006 du FIPHFP

### 2 - Un obstacle statutaire : la condition d'équivalence des diplômes

Au moment de l'adoption de la loi du 10 juillet 1987, le gouvernement avait proposé pour la fonction publique un autre levier d'action que la création d'un fonds analogue à celui qu'il mettait en place pour le secteur privé. L'orientation privilégiée était alors d'agir de façon volontariste et directe sur le recrutement des personnes handicapées, notamment via les emplois réservés, pour atteindre le seuil de 6 %.

69) Comparable mais non identique car, en application des articles L. 323-4, L. 323-41 et L. 620-10 du code du travail, les calculs d'effectif total et du nombre de bénéficiaires de l'obligation d'emploi sont différents dans la fonction publique et dans le secteur privé, ce dernier pouvant en particulier proratiser ses emplois à temps partiel qui sont, à l'inverse, comptés pour une unité dans la fonction publique.

-

Mais le protocole d'accord signé le 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique d'État entre le gouvernement et cinq organisations syndicales a acté l'extinction progressive de « la procédure actuelle de recrutement des travailleurs handicapés en catégorie B et C par la voie dite des "emplois réservés" » au bénéfice de la procédure dite de "recrutement direct" introduite par la loi de 1987 pour les catégories C et ex-D, puis étendue aux catégories A et B par la loi n° 95-116 du 4 février 1995.

Avec la suppression de la filière des emplois réservés, il n'existe donc plus que deux voies d'accès à la fonction publique pour les personnes handicapées : le recrutement par concours et le recrutement direct par contrat donnant vocation à titularisation.

Le recrutement par concours s'effectue selon les modalités de droit commun, moyennant deux types de dérogations. Le fait qu'aucune condition de limite d'âge ne soit opposable aux candidats handicapés et le bénéfice « d'aménagements particuliers des épreuves du concours en fonction de la nature (du) handicap ou du degré (...) d'invalidité (par exemple : installation dans une salle spéciale, temps de composition majoré d'un tiers, utilisation d'un ordinateur, assistance d'un secrétariat, temps de repos suffisant) », tous aménagements prévus par le protocole de 2001 mais érigés en droit à la décision du candidat par la loi du 11 février 2005.

Le recrutement direct par contrat permet, lui, aux personnes handicapées d'être recrutées sous contrat renouvelable une fois, sur des emplois publics de catégorie A, B et C avec une durée du contrat qui est équivalente à la période de stage effectuée, pour le même emploi, par un lauréat de concours, en général un an. À l'issue du contrat, l'agent peut être engagé sur un emploi de titulaire, après examen de son dossier de candidature.

Mais, comme le rappelle la brochure éditée par le ministère de la fonction publique sur "le recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique" : « Que vous soyez recruté par concours ou par contrat, vous devez satisfaire aux conditions générales d'accès à la fonction publique, notamment <u>celles relatives au niveau de diplôme</u>. »

### C - Repenser les modes d'interventions du Fonds

La capacité du FIPHFP à contribuer concrètement au recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique est centrale. Or, les moyens budgétaires consacrés à l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique d'État avant la création du FIPHFP

pouvaient être estimés à 10 M€ par an, en regroupant le précédent fonds homonyme (supprimé en 2006 lors de la création du FIPHFP) et les dotations spécifiques de chaque département ministériel. Cette enveloppe financière permettait largement de financer les aménagements des postes de travail.

Avec une ressource de 250 M€ par an prévue à partir de 2010, le nouveau FIPHFP ne peut évidemment plus être cantonné aux seuls aménagements des postes de travail même dans une conception élargie de ceux-ci et en prenant en compte les deux autres fonctions publiques, hospitalière et territoriale.

### 1 - Mieux utiliser les possibilités actuelles d'intervention.

Le FIPHFP est encore mal connu. Il doit être en mesure, comme l'a proposé son comité national, de mener des campagnes d'information et de mobilisation vis-à-vis tant des employeurs publics que des jeunes handicapés susceptibles d'être intéressés par un emploi public. Cela suppose qu'il puisse disposer, pour ce faire, de crédits d'intervention spécifique qui devront nécessairement, là encore, être gérés à son initiative et non à celle des employeurs. À titre de comparaison, on rappellera que l'Agefiph consacre près de 4 % de son budget, soit 19 M€ en 2007, à des opérations de "mobilisation du monde économique" à destination des employeurs du secteur privé.

Les crédits du FIPHFP doivent pouvoir être mobilisés à des fins de formation et de sensibilisation, telles que la diffusion plus large de son « guide », l'amélioration de sa plate-forme d'information ou l'enrichissement du contenu de son catalogue.

Les partenariats prévus, d'une part, à l'article L. 323-10-1 du code du travail, avec l'Agefiph et, d'autre part, à l'article L. 323-11 du même code, avec les organismes de placement spécialisés du réseau Cap Emploi devraient permettre de profiter de l'expérience capitalisée par ces opérateurs qui concourent déjà, pour une part non négligeable de leurs crédits, au financement de parcours vers la fonction publique.

#### 2 - Intervenir en amont des processus de recrutement

Le Fonds n'est pas actuellement habilité à intervenir le plus possible en amont du processus de recrutement. Les critères d'intervention du FIPHFP qui figurent à l'article 2 du décret du 3 mai 2006 privilégient, en effet, le maintien dans l'emploi sur le recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique. Ils apparaissent restrictifs par rapport à ceux de l'Agefiph dont les

ressources, en application de l'article L. 324 -8-4 du code du travail « sont destinées à favoriser toutes les formes d'insertion professionnelle des handicapés en milieu ordinaire de travail ». La règle selon laquelle seuls les employeurs peuvent être à l'initiative des financements du FIPHFP, posée par la loi du 11 février 2005 et qui figure aujourd'hui à l'article L. 323-8-6-1-II du code du travail constitue également un frein au développement des actions et induit une différence de traitement entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Cette différence ne saurait être jugée sans conséquence sur le taux d'utilisation du FIPHFP quand on considère que 30 % des financements de l'Agefiph sont aujourd'hui engagés à l'initiative des salariés.

L'article 137 de la loi de finances pour 2006 qui a permis aux employeurs publics concernés, au premier chef l'éducation nationale, de déduire du montant de leur contribution financière « les dépenses consacrées à la rémunération des assistants d'éducation affectés à des missions d'aide à l'accueil, à l'intégration et à l'accompagnement des élèves ou étudiants handicapés au sein des écoles, des établissements scolaires et des établissements d'enseignement supérieur », déduction plafonnée à 80 % en 2006 et 70 % en 2007 et qui devra, ensuite, être « réexaminée annuellement », constitue un exemple d'extension possible de l'utilisation du fonds.

Une piste souvent évoquée consisterait à permettre au FIPHFP de financer des mises en accessibilité de locaux, à la condition toutefois qu'il s'agisse de recruter une personne handicapée identifiée et que cette mise en accessibilité soit la condition de ce recrutement. Il ne s'agit nullement, en effet, pour le FIPHFP de se substituer à l'obligation légale d'accessibilité des bâtiments ouverts au public dont l'échéance avait été fixée à 2015.

L'élargissement du champ d'action du FIPHFP est préconisé tant par le Comité national que par la Caisse des dépôts mais suscite encore, de la part de certains représentants du monde du handicap, un certain nombre de réticences qui devront être levées, l'Etat devant s'engager à ce que les recettes du fonds ne viennent pas, principalement, pallier l'insuffisance des crédits budgétaires.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit des conflits intervenus et de la crise qu'a connue l'établissement, tous les acteurs du FIPHFP auront entrepris d'assumer leurs missions, conscients de l'importance de l'enjeu pour une politique publique aussi essentielle que l'insertion professionnelle des personnes handicapées, considérée ici dans son volet "fonction publique". Le gouvernement a récemment réaffirmé l'importance qu'il attachait au dossier, précisé les moyens d'actions à mettre en œuvre et rappelé qu'audelà de la contribution financière, le non respect de l'obligation d'emploi serait sanctionné dans le cadre de l'opération de gestion prévisionnelle des effectifs.

Afin de permettre que le fonds, avec des équipes renouvelées, puisse fonctionner rapidement dans les meilleures conditions, la Cour recommande, en ce qui concerne la gestion et le fonctionnement du fonds :

- 1) la mise au point et l'adoption sans délais de la convention d'objectifs et de gestion ;
- 2) la mobilisation d'une partie des recettes du fonds pour des actions de sensibilisation et de formation ;
- 3) l'officialisation des partenariats avec l'AGEFIPH et le réseau CAP-emploi ;
- 4) la poursuite des réflexions sur les conditions d'intervention du fond, notamment en ce qui concerne les actions situées en amont du recrutement pour favoriser l'acquisition d'une formation diplômante par une personne handicapée.

En ce qui concerne le problème plus général du recrutement des personnes handicapées dans la fonction publique, au-delà des améliorations attendues dans le fonctionnement et la gestion du FIPHFP, la Cour s'interroge sur les capacités d'un tel fonds, dans un cadre législatif inchangé qui limite aussi strictement son champ d'intervention, à contribuer à la satisfaction de l'objectif d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique.

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

Le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public relative à «La mise en place du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP) ».

Il prend acte des constats faits par la Cour sur la complexité du cadre juridique, sur les difficultés qu'a pu connaître la gouvernance, ainsi que sur la disproportion observée en 2006 et 2007 entre le montant de recettes perçues et les interventions effectives du fonds.

Des observations et précisions complémentaires, dont certaines sont liées à des orientations gouvernementales récentes, paraissent toutefois devoir être apportées à l'analyse et à l'information de la Haute juridiction.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique est de création récente : institué par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, ses règles de fonctionnement et le rôle de ses organes ont été fixés par le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006, le directeur du fonds et les membres du comité nationale ont été nommés par arrêtés conjoints du 2 juin 2006. Les difficultés auxquelles il a été confronté ne lui ont pas permis d'enregistrer la montée en puissance qui était attendue par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, dès le mois de juin 2007, les ministres en charge de la tutelle ont souhaité prendre toutes leurs responsabilités et les décisions que la situation imposait. Ces décisions n'avaient pas encore commencé à produire tous leurs effets au moment où intervenait l'enquête de la Cour.

1- En ce qui concerne la gouvernance du FIPHFP, la Cour met en évidence des lourdeurs de fonctionnement et des ambiguïtés juridiques qui pourraient avoir eu un rôle déclencheur dans la crise.

Les administrations de tutelle estiment en effet que la crise a pu jouer un rôle de révélateur d'un système complexe qui nécessite une bonne intelligence de son fonctionnement et des ses objectifs. Elles souhaitent que la clarification des rôles de chacun et la définition d'un cadre stratégique permettent au Fonds de trouver toute son efficacité, dans un climat de confiance entre les partenaires.

Un processus énergique de redressement et de clarification a été enclenché par un courrier du 5 juin 2007 adressé au directeur du Fonds et à la présidente du Comité national précisant le rôle de chacun des organes. La crise perdurant au sein du FIPHFP, la démission, à sa demande, du directeur de l'établissement a été acceptée et il a été mis fin au mandat de la

présidente du comité national en sa qualité de représentante titulaire de la fonction publique de l'Etat par arrêté du 14 août 2007.

Une nouvelle équipe, localisée au plus près du fonctionnement géographique du comité national a été constituée. Un nouveau directeur, M. Jean-François de Caffarelli, a été nommé le 26 septembre 2007. Ses fonctions ont été mieux définies. Il les exerce à temps plein, et il est désormais rémunéré directement par le Fonds. L'objectif est d'affirmer nettement la séparation des rôles avec le gestionnaire administratif qu'est la Caisse des dépôts et consignations.

La représentation de l'Etat au comité national a été modifiée afin d'assurer une représentation élargie des ministères et un nouveau président, M. Didier Fontana, a été élu le 7 novembre 2007.

### 2- Les tutelles sont, bien entendu, très attachées à la performance de la gestion administrative.

La recherche d'efficacité dans la politique en faveur des personnes handicapées est, plus largement, un des thèmes de la « révision générale des politiques publiques (RGPP) » actuellement en cours. A cet égard, la comparaison entre les structures AGEFIPH et FIPHFP est, comme le montre la Cour, un élément important dans la définition du dispositif dans une démarche de performance de l'intervention publique.

Dans ce contexte, et en application de la circulaire du Premier ministre relative à la suspension provisoire des démarches de contractualisation pluriannuelle avec les opérateurs de l'Etat (circulaire n° 5256/SG du 23 octobre 2007) – dans l'attente des conclusions de la RGPP – une convention de gestion administrative, limitée à 2007-2008, servira de support juridique transitoire à l'organisation de la gestion entre le FIPHFP et son gestionnaire CDC, souhaité par la Cour. Cette convention a été adoptée le 7 décembre dernier, en séance plénière du comité national du FIPHFP. Elle sera signée avant la fin de l'année.

En complément de la convention, un document d'orientations stratégiques a été présenté au comité national qui a souhaité pouvoir l'examiner dans une séance ultérieure. Une convention d'objectifs et de gestion quinquennale, affinée en tenant compte de l'expérience de la mise en œuvre de la première convention de gestion administrative, pourra être conclue à l'issue de cette période.

Il convient par ailleurs de signaler que, dans le cadre de la maîtrise de la facturation présentée par le gestionnaire, la tutelle budgétaire a, par exemple, rejeté tout remboursement de facture au titre de 2005 correspondant à une dépense qui, comme la Cour le note, serait difficile à admettre pour un établissement créé au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

### 3 – Sur la disproportion entre le niveau prévisible de la ressource et les possibilités actuelles de financement

Les tutelles ont très vite pointé la faiblesse préoccupante des dépenses du FIPHFP au regard des ambitions des objectifs publics dans le domaine de l'insertion des personnes handicapées.

Les mesures de redressement préconisées doivent permettre d'agir sur le niveau d'efficacité du fonds et donc sur le niveau des dépenses du fonds.

De manière générale, le ministère du Budget, des Comptes public et de la Fonction publique est extrêmement désireux que l'action en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans les fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales et hôpitaux) parvienne à accroître le taux d'emploi de ces personnes.

L'importance que le Gouvernement attache à cette politique se manifeste notamment à travers les termes de la circulaire n° 5265/SG, signée par le Premier ministre le 23 novembre 2007, relative à « l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique ». Ainsi, le Premier ministre a demandé à chacun des membres du Gouvernement de mobiliser les administrations placées sous leur autorité. Les administrations, qui n'en disposeraient pas encore, devront mettre en place un plan pluriannuel d'action permettant d'atteindre, dans la fonction publique de l'Etat, l'objectif de 6 % d'emploi de personnes handicapées. Les plans pluriannuels seront présentés au Premier ministre avant la fin de l'année 2007. Ils devront traduire l'engagement effectif des administrations de l'Etat en vue de l'amélioration des taux d'emploi et pouvoir être évalués à partir de résultats quantifiés. Pour 2008, ils devront conduire à une hausse d'au moins 25 % des recrutements de personnes handicapées par rapport à l'année précédente.

Les plans feront l'objet d'un suivi annuel. Les objectifs de recrutement de l'année considérée seront garantis, en début d'exercice, par un gel correspondant à leur équivalent en masse salariale.

Cette circulaire insiste sur le rôle du FIPHFP et l'appui qu'il représente dans le domaine de l'accompagnement à l'insertion des personnels handicapés.

S'agissant de la projection de ressources du FIPHFP à hauteur de 250 M€ par an à partir de 2010, elle est effectuée sur la base du taux d'emploi actuel. Or, on peut raisonnablement penser que le taux d'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique va s'accroître dans les années à venir, ce qui diminuera le niveau des ressources du fonds.

Les efforts de redressement et de renouvellement de la gouvernance que le gouvernement a entrepris ont donné une nouvelle dynamique au Fonds. Ils permettent de conforter le dispositif et de renforcer sa légitimité. Il faut souligner que le Fonds s'est orienté vers une politique de conventionnement pluriannuel qui permet aux employeurs de mobiliser les ressources autour d'un projet global. Compte tenu des enjeux, leur efficacité sera suivie de près, y compris à travers l'évaluation des plans d'actions ministériels dont elles constituent une déclinaison.

### 4 – Sur l'observation selon laquelle, à **périmètre comparable, la** fonction publique est en retard par rapport au privé en termes

Les premiers éléments statistiques publiés par le FIPHFP font apparaître un taux d'emploi inférieur de près de un point à celui de la dernière enquête DGAFP pour 2004. Si cet écart mérite d'être davantage explicité, il convient de préciser que le périmètre de l'enquête a été modifié par l'intervention de la loi. Ainsi, le Fonds recense 2 428 établissements publics administratifs alors que l'enquête précédente en décomptait 4 938. Par ailleurs, les agents de droit privé sont désormais pris en compte. Enfin, les anciens modes de correction et de ventilation des bénéficiaires de l'allocation temporaire d'invalidité, que la DGAFP effectuait avec l'appui du service des pensions, n'ont pas été réalisés cette année.

Par ailleurs, plus de la moitié des effectifs de la FPE relèvent de l'éducation nationale et exercent essentiellement dans des fonctions d'enseignement pour lesquelles le vivier des travailleurs handicapés est encore trop étroit. Il faut préciser qu'en moyenne 80 % des travailleurs handicapés demandeurs d'emploi ont une qualification de niveau 5 correspondant à celui de la catégorie C.

De plus, il convient de préciser que si la fonction publique semble frontalement en retard par rapport au privé, les périmètres et les pratiques ne sont pas nécessairement comparables. Selon une étude de la DARES publiée le 29 novembre 2007, si globalement le nombre de travailleurs handicapés en entreprise a augmenté de 3 %, cette hausse s'explique, d'une part :

- par le maintien en emploi de salariés devenus handicapés (ce qui est comparable à la pratique de la fonction publique);
- par le grand nombre de salariés handicapés demandant la reconnaissance de leur handicap (ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique);
- et par l'augmentation des emplois à temps partiel (ce qui n'est pas avéré dans la fonction publique).
- et, d'autre part, par le recours au CDD. L'étude constate qu'en 2005, plus de la moitié des travailleurs handicapés ont travaillé moins de un mitemps et que la moitié des embauches l'ont été en CDD. Au contraire, la

circulaire n° 5265/SG du 23 novembre 2007 précitée préconise au contraire pour la fonction publique d'utiliser pleinement la possibilité de recrutement sans concours, ouverte par le décret du 25 août 1995 relatif au recrutement des travailleurs handicapés dans la fonction publique, qui donne vocation à titularisation dans un corps de fonctionnaire.

5 – Sur la nécessité d'une **réflexion en amont des processus de recrutement** de manière à contribuer à la création de la ressource et des compétences humaines

Le gouvernement réalise un effort sans précédent dans le domaine de l'accompagnement à la formation initiale à travers les moyens qui ont été donnés au ministère de l'éducation nationale : 2 700 postes supplémentaires d'AVS-i à la rentrée 2007, alors que jusqu'à présent 4 800 auxiliaires étaient en fonction. Cela représente une augmentation de 56 % de leur nombre.

Comme la Cour le souligne, l'article 98 de la loi du 11 février 2005 a autorisé le ministère de l'éducation nationale à déduire de sa contribution, en 2006 et 2007, une part des dépenses qu'il consacre à la rémunération des personnels d'aide à la vie scolaire des élèves handicapés. Cette déduction est légitimée par le fait que l'éducation nationale contribue très activement, en amont des opérations de recrutements des agents publics, à la création de la ressource et des compétences humaines qui permettront de parvenir à l'objectif de 6 % d'emploi de personnes handicapées. Pour cette même raison, le gouvernement a proposé au Parlement, dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de finances rectificative, d'étendre le champ de cette mesure.

Accompagner davantage la scolarisation des élèves handicapés et les intégrer mieux dans les dispositifs scolaires et universitaires favorisera en effet leur recrutement à tous les niveaux de la hiérarchie des administrations.

- 6 S'agissant de la recommandation d'une meilleure utilisation des champs d'intervention et de financement, il convient également de préciser que certains financements, qui ont été insuffisamment mis en œuvre, sont en phase d'expansion :
  - les actions des comités locaux dont le déploiement sur l'ensemble du territoire est tout récent - notamment en matière de sensibilisation des acteurs, d'amélioration de la connaissance des populations de travailleurs handicapés et de dépenses d'études ;
  - le financement de la convention de coopération avec l'AGEFIPH et le réseau des Cap emploi. L'AGEFIPH estime qu'actuellement 20 % du nombre des placements effectués par les Cap emploi le sont dans la fonction publique.

Ces interventions sont susceptibles d'augmenter très sensiblement les dépenses du FIPHFP et son efficacité.

En outre, comme il a été dit précédemment, le FIPHFP s'est orienté vers une politique de conventionnement triennal. Les engagements juridiques, contractualisés en 2007, représentent près de 24 M€ et témoignent de la réalité d'une montée en puissance du Fonds. Une trentaine de recruteurs publics ont d'ores et déjà entamé des démarches auprès du Fonds. Toutes ces conventions prévoient notamment des actions de sensibilisation et de formation.

7 – Les administrations de tutelle ont pris note de la **recommandation** de la Cour sur la nécessité d'une meilleure information des employeurs publics et des et des personnes handicapées. A ce titre, j'ai le plaisir d'indiquer à la Cour que la communication propre du FIPHFP est en hausse de plus de un million d'€ dans le budget 2008 de l'établissement qui vient d'être examiné par le Conseil d'administration du Fonds.

Un catalogue d'aides techniques et humaines a d'ores et déjà été élaboré. Il est directement accessible aux employeurs publics sous forme dématérialisée. Au 31 août 2007, avec 503 demandes d'aide à la personne parvenues à la plate-forme e-services, ce dispositif n'a pas encore produit tous ses effets, mais se trouve maintenant en phase de croissance rapide.

Il est, au demeurant, normal d'observer une phase de montée en charge progressive puisque, comme la Cour le rappelle, l'AGEFIPH avait mis de son côté, deux années à devenir pleinement opérationnelle.

8 – S'agissant de l'obstacle statutaire qui pourrait constituer la condition d'équivalence des diplômes, le recrutement direct par contrat sur des emplois publics donne vocation à titularisation dans le corps de fonctionnaires. Tous les corps de fonctionnaires sont classé en catégories A, B ou C qui correspondent à des niveaux de diplôme. La condition de diplôme peut être un obstacle au recrutement par concours dans les catégories B et C dans la mesure où des candidats handicapés, qui ont le niveau de diplôme requis, peuvent se trouver en concurrence, pour le même concours, avec des candidats valides surdiplômés. Ce n'est pas le cas du recrutement direct par contrat. Or, c'est cette dernière voie qui est privilégiée aujourd'hui pour recruter des travailleurs handicapés dans la fonction publique (circulaire n° 5265/SG du 23 novembre 2007).

A toutes fins utiles, il est précisé qu'une réflexion est en cours sur l'organisation de concours moins axés sur les connaissances académiques, et davantage sur les compétences et les potentiels. Cette mission a été confiée à Mme Desforges, inspectrice générale de l'administration, comme préalable à une révision générale des épreuves de concours. Elle rendra ses conclusions pour la fin 2007.

Compte tenu de l'intérêt que le gouvernement attache à la politique d'insertion des personnes handicapées, je tenais à vous faire part de ces quelques éléments d'information complémentaires.

### RÉPONSE DU DIRECTEUR DU FONDS POUR L'INSERTION DES PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE (FIPHP)

Depuis la mise en place du Fonds en juin 2006 :

- le Comité national a défini ses orientations stratégiques ;
- il a défini le catalogue des aides qu'il attribue, et publié et diffusé à 40 000 exemplaires un « guide de l'employeur public » qui traite, à l'intention des employeurs, des questions relatives au recrutement et au maintien dans l'emploi public des personnes handicapées et qui présente le fonctionnement et les modes d'intervention du FIPHFP;
- 22 comités locaux (sur 26) ont été mis en place (au 12 décembre 2007);
- le gestionnaire administratif a mis en place le processus de recouvrement des contributions qui permet au Fonds de disposer de ressources, et mis en œuvre la « plate-forme e-services » à partir de laquelle les demandes d'aides individuelles émanant des employeurs peuvent être traitées;
- les premières conventions avec des employeurs justifiant d'une taille suffisante pour mettre en place des programmes pluriannuels d'emploi des personnes handicapées, ont été négociées et signées.

A la fin de l'année 2007, le FIPHFP aura :

- mis en place 1356 aides individuelles pour un montant total de 3,8 M€;
- engagé 7 conventions pluriannuelles pour un montant total de 24,6 M€ (dont 3,3 M€ payés au titre de 2007).

En octobre 2007, le comité national a élu un nouveau président. Un nouveau Directeur a été nommé le 26 septembre 2007.

Les travaux conduits au sein du FIPHFP, en liaison avec les tutelles et le gestionnaire administratif, ont permis, au cours du quatrième trimestre 2007 :

- l'approbation d'une convention de gestion administrative du Fonds, basée sur un réexamen des conditions d'exercice des missions du gestionnaire administratif et une stabilisation du coût de cette gestion à un niveau de 4,1 % des recettes attendues pour le budget 2008;
- l'approbation du projet de budget 2008 du FIPHFP.

Ce projet de budget tient compte :

- de la montée en puissance de l'activité du FIPHFP qui se traduit tout à la fois par l'accroissement du nombre d'aides traitées par la plateforme et la signature des premières conventions établissant des engagements financiers pluriannuels;
- de l'augmentation progressive du taux des contributions des employeurs publics assujettis au FIPHFP, mais aussi de la disposition en cours de discussion au Parlement permettant aux employeurs qui engagent des dépenses de financement des auxiliaires de vie scolaire (AVS) de déduire la totalité de ces dépenses du montant de leur contribution au Fonds. Cette mesure, si elle doit avoir un caractère permanent, amputera à terme de façon sensible les ressources du Fonds, qui n'atteindront pas dans ces conditions le niveau de 250 M€ par an en 2010 mentionné dans le rapport;
- des orientations du Gouvernement, renforçant l'incitation à augmenter le nombre de personnes handicapées dans la fonction publique d'État.

Le budget 2008 du FIPHFP comporte une enveloppe de 2 M€ destinée à financer un plan de communication destiné à accroître la mobilisation des employeurs publics en leur faisant connaître les solutions concrètes permettant de développer l'emploi des personnes handicapées et en facilitant leur accès aux moyens du FIPHFP.

Il prévoit de porter ses dépenses d'intervention à 120 M€, notamment par une montée de conventions passées avec les employeurs publics, mais également au travers des partenariats dont la concrétisation fait partie des objectifs du Fonds pour 2008 (AGEFIPH, CNFPT, ...), et permettront de démultiplier son action, d'assurer la cohérence entre les financements du FIPHFP et les autres intervenants (fonds de compensation départementaux...), ainsi que d'intervenir dans le domaine de la formation en amont du processus de recrutement.

La mise en place de ces conventions a commencé de se concrétiser avec la mise en place du financement des plans pluriannuels de développement de l'emploi des personnes handicapées :

- du Ministère de la Justice
- du MINEFE
- du Ministère du Travail
- du Conseil Général du Maine et Loire
- de la Préfecture de la Savoie
- de la Mairie de Paris ;

et également par la signature d'une convention avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Ce partenariat a pour objet la mise en place et la promotion de formations spécifiques relatives au handicap destinées aux agents territoriaux et également aux personnes handicapées qui souhaitent entrer dans la fonction publique territoriale.

### L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi

#### - PRESENTATION -

La fusion entre l'ANPE et l'Unédic, dans son contenu et ses modalités, doit être avant tout inspirée par l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi. C'est dans cette perspective que la Cour a examiné les évolutions récentes intervenues dans le cadre d'une politique plus active de lutte contre le chômage, dans le souci d'aider davantage le demandeur d'emploi à retrouver, si possible rapidement, un emploi, ou, à défaut, de lui proposer une palette de services adaptés. (formation, etc.).

Dans la logique du plan de cohésion sociale qui avait fait des institutions de l'assurance chômage des membres à part entière du service public de l'emploi, la Cour, en mars 2006, avait préconisé le rapprochement entre ces institutions et l'ANPE dans des domaines aussi structurant que l'implantation territoriale et les systèmes d'informations. Deux ans plus tard, elle a examiné ces rapprochements ainsi que le contenu des maisons de l'emploi, présentées comme la préfiguration de guichets uniques.

En ce qui concerne le suivi des demandeurs d'emploi, le PARE-PAP a été remplacé en juin 2006 par les « parcours » du « projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ». Depuis le premier janvier 2006, chaque demandeur bénéficie d'un entretien mensuel à compter du 4ème mois d'inscription, ces entretiens étant assurés par le même conseiller. De nouvelles méthodes de suivi ont été définies, avec la mise en place d'un outil de profilage statistique destiné à tous les demandeurs, indemnisés ou non.

En outre, les conditions de mise en œuvre des expériences menées dès 2004 qui ont confié à des opérateurs privés de placement un suivi renforcé des personnes les plus éloignées de l'emploi ont été revues, et la seconde phase d'expérimentation concerne des populations beaucoup plus importantes.

Enfin, le suivi de certaines populations peut être confié par l'ANPE à des co-traitants : missions locales pour les jeunes, réseau CAP emploi pour les personnes handicapées, association pour l'emploi des cadres (APEC) pour les cadres qui perçoit des cotisations obligatoires que la Cour a contrôlé pour la première fois.

### I - Le rapprochement largement inabouti des structures en charge des demandeurs d'emploi

Dans le rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi » publié en mars 2006, la Cour formulait des recommandations visant notamment au rapprochement des réseaux de l'Unédic et de l'ANPE dans des domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information en vue d'améliorer l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi. A côté de ces réseaux opérationnels est apparue le concept de « maison de l'emploi » qui n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du dispositif d'ensemble.

# A - Le rapprochement physique des réseaux de l'ANPE et de l'assurance chômage

La Cour avait identifié des « bonnes pratiques » que les initiatives de coopération locales avaient fait émerger notamment en vue de simplifier les démarches d'inscription au chômage et l'élaboration du projet personnalisé de retour à l'emploi.

La convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 relative aux engagements pris par les deux réseaux pour renforcer leur coopération prévoit ainsi un dispositif de guichet unique défini comme un lieu où l'ANPE et l'Unédic sont présents et au sein duquel les demandeurs d'emploi et les entreprises peuvent bénéficier des services proposés par chacun des deux organismes. La définition du guichet unique a été précisée lors de la réunion du comité stratégique ANPE-Unédic du 12 février 2007 comme étant soit un site commun, soit des sites mitoyens ou distants de moins de 200 mètres, soit des sites ANPE qui accueillent des agents Assédic ou des sites Assédic qui accueillent des

agents ANPE. Ils permettent aux demandeurs d'emploi d'être reçus en une seule démarche par un agent de l'Assédic pour l'entretien d'inscription et par un conseiller de l'ANPE pour l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Au 30 juin 2007, 254 sites, qu'il faut rapprocher des 531 antennes de l'Assédic et des 824 agences locales de l'ANPE, répondent à cette définition, répartis selon les catégories suivantes :

Locaux communs	18	7,1%
Locaux contigus	26	10,2%
Moins de 200 m entre Assédic et ALE	69	27,2%
Antennes Assédic hébergeant des agents ANPE	124	48,8%
Agences ANPE hébergeant des agents Assédic	17	6,7%
Total	254	100%

Source : Unédic

Si ces données montrent bien l'affirmation d'une volonté politique de rapprochement des services délivrés aux demandeurs d'emploi, elles mettent également en lumière la faible proportion des rapprochements « physiques » dans l'ensemble (17,3 %). Elles confirment la nécessité persistante de faire converger les politiques immobilières des deux institutions. Des travaux sont engagés dans ce but : un état des lieux des zones de compétence géographique de chaque institution a été établi en avril 2007, un référentiel immobilier commun est en cours d'élaboration et l'harmonisation des horaires d'accueil et des jours d'ouverture des guichets uniques est prévu pour fin 2007. Il est essentiel que ces projets se concrétisent effectivement de façon à améliorer sensiblement l'accueil du demandeur d'emploi dans la mesure où les maisons de l'emploi ont une vocation plus large.

A ce titre, l'ANPE prévoit d'installer 91 agences locales au sein des 227 maisons de l'emploi labellisées. Elle déclare que l'équivalent de 162 ETP sont mobilisés à des actions habituelles partagées sur le territoire des maisons de l'emploi, et qu'en plus 146 ETP sont soit engagés dans le cadre d'actions renforcées soit affectés aux maisons de l'emploi.

De son côté, l'Unédic prévoit la présence permanente d'agents dans 27 maisons (dont 25 doivent aussi accueillir une agence locale pour l'emploi<sup>70</sup>).

<sup>70)</sup> Il y aurait donc à terme 25 guichets uniques ANPE-Unédic dans des maisons de l'emploi (sur, rappelons-le, 227 maisons labellisées, plus de 500 points d'accueil Assédic et plus de 800 ALE). Mais aujourd'hui, il n'y en a que 7 en fonctionnement effectif. Sur les guichets uniques, cf. plus haut et l'insertion de suivi sur les relations entre l'ANPE et l'Unédic.

### B - Les maisons de l'emploi

Inspiré par différentes réalisations de terrain telles que Valenciennes, Perpignan, Mulhouse, Rueil, Dunkerque ou Bonneville, le plan de cohésion sociale assignait à la maison de l'emploi d'être « à la fois : une instance chargée de recenser les ressources humaines et de prévoir les besoins locaux en emplois [...], un lieu dédié au traitement particulier des chômeurs en difficulté, après orientation par les grands réseaux, notamment celui de l'ANPE, un lieu regroupant tous les services susceptibles d'être offerts en matière d'aide à la création de leur propre emploi par les chômeurs, l'association de tous les partenaires de l'emploi et de la formation, fédérés au sein d'une structure juridique ».

#### 1 - Un dispositif encore en phase de montée en charge

On peut distinguer trois stades dans la mise en place d'une maison de l'emploi : la labellisation du projet, la signature de la convention permettant le participation de l'Etat au financement pour une durée de quatre ans et enfin l'ouverture effective de la structure.

Ainsi, trois cents maisons de l'emploi avaient été annoncées pour la fin 2007. Après la dernière commission nationale de labellisation (tenue en février 2007), 227 projets couvrant environ la moitié du territoire étaient labellisés. De l'aveu même de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) l'administration a examiné avec bienveillance les demandes de labellisation, afin de donner une plus grande lisibilité au lancement du dispositif.

A la fin 2006, 82 maisons seulement étaient conventionnées. A la fin mai 2007, sur les 227 maisons labellisées, 128 étaient conventionnées, soit 56 %. Elles ne couvraient en moyenne, selon la DARES, que 37 % des demandeurs d'emploi. Ce taux de couverture - calculé en rapportant les effectifs de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE présents dans les communes couvertes par les maisons de l'emploi à l'ensemble des demandeurs d'emploi de la région considérée – varie notablement selon les régions et s'échelonnait de 3 % (Limousin) à 72 % (Alsace).

Au 10 septembre 2007, 152 maisons étaient conventionnées, soit 67 % des maisons labellisées. Sur les 75 projets restants, certains ne verront sans doute jamais le jour ; pour d'autres, la convention est en discussion.

Les dates d'ouverture au public communiquées par les DRTEFP indiquent que 65 maisons étaient en fonctionnement à la fin 2006 (souvent des maisons de l'emploi qui préexistaient au plan de cohésion sociale), et 97 à la mi-2007.

Ce décalage dans le temps se retrouve également dans le rythme de consommation des crédits. Le montant des crédits programmés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 pour le financement des maisons de l'emploi pour la période 2005-2009 s'établissait à 680 M€ en autorisations d'engagements ou de programmes (AE ou AP) et à 1 730 M€en crédits de paiement. A la fin 2006, les crédits prévus par la loi de programmation n'avaient été consommés qu'à hauteur de 8,2 % pour les autorisations d'engagement et de 3,1 % pour les crédits de paiement. En additionnant fonctionnement et investissement, la consommation, arrêtée au 25 août 2007, a été de 118,5 M€en AP ou AE et de 48.9 M€en CP.

L'assurance chômage, dont il convient de relever le rôle déterminant joué dans la commission de labellisation, en particulier pour préciser les règles de gouvernance des maisons de l'emploi, n'a pas alloué de financements directs. Elle a néanmoins apporté des moyens, des services, et mis à disposition des collaborateurs, apports qu'elle a refusé de voir comptabilisés dans les budgets, notamment pour ne pas élargir indûment l'assiette servant de base à la subvention de l'Etat.

Il faut d'ailleurs souligner que les différentes techniques de valorisation des apports, d'une maison à l'autre et, au sein d'une même maison, d'un partenaire à l'autre, rendent difficile l'appréciation de la part réelle de l'Etat dans le financement des maisons de l'emploi et du niveau effectif d'engagement de chacun.

#### 2 - Un dispositif qui doit encore trouver sa place

Le statut des maisons de l'emploi, qui associent des partenaires publics et privés, peut être de deux types : groupement d'intérêt public (GIP) ou association. Les GIP, qui étaient pourtant encouragés par la loi de cohésion sociale, sont finalement minoritaires : 17 % des maisons conventionnées à la fin 2006, 15 % prévus pour les 227 maisons labellisées.

En reprenant la typologie de la DARES, on peut distinguer trois grandes catégories : maison unique regroupant tout ou partie des partenaires sur des fonctions d'accueil et d'orientation ou de délivrance d'une offre de service plus approfondie ; maison centrale avec des antennes (créées par la maison de l'emploi ou implantations existantes

des partenaires); maison sans lieu d'accueil propre, qui s'appuie sur les lieux d'accueil existants du réseau des partenaires.

Malgré la référence faite par les textes au *bassin d'emploi*, l'initiative de la détermination du périmètre a été largement laissée aux collectivités territoriales porteuses de projets. La DARES note d'ailleurs que, fin 2006, les maisons conventionnées couvraient en moyenne 80 communes, mais avec un territoire variant de une à 498 communes.

La loi du 18 janvier 2005 pour les GIP et le décret du 22 mars 2005 fixent, aux côtés de l'État, les membres constitutifs *obligatoires* d'une maison de l'emploi : la collectivité territoriale porteuse, l'ANPE et l'Unédic. Les autres partenaires susceptibles d'être associés apparaissent dans le cahier des charges des maisons de l'emploi. Il s'agit des collectivités territoriales autres que la collectivité porteuse (partenaires constitutifs à leur demande) et d'autres partenaires, non limitativement énumérés, tels que l'AFPA, les organismes consulaires, les partenaires sociaux, les entreprises, l'APEC, les supports de PLIE, les missions locales, etc.

Le rôle central confié aux élus porteurs de projets était d'emblée un atout mais aussi une fragilité du dispositif. L'IGAS constatait dans son rapport d'octobre 2006 que les difficultés rencontrées tenaient « essentiellement au niveau de mobilisation des élus, aux rivalités politiques qui se manifestent notamment dans l'organisation territoriale de la maison de l'emploi » mais aussi « à l'incertitude sur le devenir des maisons de l'emploi et la pérennité de leur financement à l'échéance du plan de cohésion sociale ».

L'occasion n'a pas été saisie de mettre un peu de cohérence dans l'entrecroisement déjà existant des périmètres des collectivités territoriales et des établissement publics de coopération intercommunale avec ceux des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), des missions locales, des comités de bassins d'emploi, ainsi qu'avec le découpage territorial des différents partenaires (agences locales pour l'emploi, antennes Assédic en particulier). Une position plus ferme de l'Etat au moment d'accorder son soutien financier aurait ainsi permis d'éviter la concurrence fréquemment rencontrée de plusieurs maisons sur un même bassin ou l'éloignement du terrain dont souffrent les maisons départementales.

L'intervention de l'Etat a été essentielle mais empirique et parfois hésitante. Elle s'est centrée sur l'élaboration de documents (textes réglementaires, documents types, offre de services du service public de l'emploi, charte des maisons de l'emploi, fiches de questions-réponses), le secrétariat de la commission nationale et la tenue de réunions

préparatoires avec les membres du service public de l'emploi, l'appui aux collectivités et aux services pour l'élaboration des conventions pluriannuelles, la mise en place des subventions, la maintenance d'un site Internet très documenté, la préparation de l'autoévaluation (2007) et de l'évaluation nationale (2008).

Il reste à préciser par la DARES en lien avec la DGEFP les travaux relatifs à l'évaluation nationale et finaliser le guide national actuellement en cours d'expérimentation qui permettra aux maisons de l'emploi de répondre à l'obligation qui leur est faite d'une auto-évaluation annuelle.

Un système d'information partagé, un certain nombre d'indicateurs imposés pour l'autoévaluation et la normalisation des rapports d'activité permettraient de mener des comparaisons entre maisons de l'emploi et de rendre tous ces travaux plus riches d'enseignements opérationnels.

# C - Le rapprochement informatique

L'ANPE a décidé d'abandonner le projet GEODE dont on peut souligner le coût très élevé sans aucun résultat tangible : les différents chiffrages aboutissent à un coût minimal de 135,5 M€ (hors coût de personnel et après déduction des indemnités de retard versées par les prestataires).

L'ANPE et l'Unédic ont mis en place, à une date plus tardive que prévu, un GIE commun, doté notamment d'un comité stratégique coprésidé par les directeurs généraux de l'Unédic et de l'ANPE. Ce GIE est chargé de faire en sorte que le système d'information des deux organismes soit unique, sans que le contenu réel de ce système d'information ait été précisé.

Encore au stade de la préfiguration, ce GIE devrait monter rapidement en puissance dans la mesure où il est prévu la mise à disposition de moyens en personnel importants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 : 1 383 personnes au total, dont 1 095 salariés de l'Unédic et 288 agents de l'ANPE. Cependant, les conditions de mise en œuvre du GIE conduisent à s'interroger sur ses capacités opérationnelles futures.

L'État n'est présent au comité stratégique que si son représentant est invité. L'État ne saurait pourtant être tenu à l'écart d'une fonction aussi stratégique dans le suivi des demandeurs d'emploi.

Si le régime d'assurance-chômage a prévu de mettre à disposition du GIE l'ensemble de sa direction des systèmes d'information, l'ANPE envisage de mettre à disposition ses agents, ce qui ne peut se faire sans leur accord. Chacune de ces catégories d'agents demeure placée sous l'autorité hiérarchique respective de son employeur, l'Unédic ou l'ANPE, mais les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur général du GIE. De plus, l'Unédic a décidé de confier la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage au GIE, alors que l'ANPE a décidé de conserver en son sein l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les enjeux du rapprochement sont cependant tout à fait prioritaires : le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) prévu par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 est en cours de déploiement auprès des acteurs du service public de l'emploi et à tous les utilisateurs habilités (AFPA, APEC, Cap Emploi, maisons de l'emploi, missions locales), et seul l'achèvement –en cours- du projet « portail de l'emploi » facilitera réellement la mise à jour et l'accès aux données relatives aux demandeurs d'emploi.

Enfin, la Cour relève que le projet informatique commun ANPE-Unédic Offre de formation ANPE-Assédic (OFAA'), qui permet de diffuser à l'ensemble des conseillers l'offre de formation disponible (au moins celle financée sur fonds publics) ainsi que les conditions financières de prise en charge a été déployé au printemps 2006 dans la quasi-totalité des régions. Force est ainsi de constater la lenteur et la timidité des réalisations. Les maisons locales de l'emploi traduisent l'émergence des initiatives locales dans le domaine mais ne constituent en rien les guichets uniques souhaités. Les collaborations dans le domaine des systèmes d'information sont déséquilibrées et peu viables. Dans ces conditions, la fusion projetée ne pourra pas reposer sur des collaborations et des expériences croisées suffisamment nombreuses et consolidées.

# II - L'évolution de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ont été profondément modifiés par trois dispositions depuis le début 2006 :

- la mise en place (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006) pour chaque demandeur d'un entretien mensuel à compter du 4<sup>ème</sup> mois d'inscription, ces entretiens étant assurés par un même conseiller;
- la mise en place (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 également) d'un « profilage statistique » de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non ;
- enfin la substitution, en juin 2006, au dispositif d'accompagnement précédent, le PARE-PAP, des parcours du PPAE.

La Cour examine d'abord les différentes étapes du nouveau processus, résultant de ces modifications, dans lequel entre le nouveau demandeur d'emploi (accueil, profilage, choix de parcours, prestations, suivi mensuel), puis les aides de l'Unédic au reclassement des demandeurs indemnisés, enfin la connaissance et l'évaluation d'ensemble de l'accueil et l'accompagnement.

# A - Les étapes d'un processus amélioré

#### 1 - Le dispositif d'accueil du demandeur

Dans l'attente de la mise en place progressive des guichets uniques qui devraient permettre aux demandeurs d'emploi d'effectuer leurs entretiens d'inscription en une seule démarche, point examiné plus haut, la convention tripartite du 5 mai 2006 impose un délai maximal de 8 jours ouvrés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2006 et de 5 jours ouvrés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007 entre les premiers entretiens de l'Assédic (IDE) et de l'ANPE (PEP).

Cet objectif a été atteint et dépassé. Le délai moyen au mois de février 2007 était de 5,5 jours, ce qui correspond à une diminution de 10 jours en un an, et 80 % des demandeurs sont reçus par l'ANPE moins de 8 jours après leur premier entretien d'inscription à l'Assédic. Un effort particulier a été fait pour les demandeurs en parcours accéléré pour lesquels le délai est de 4,8 jours. Le directeur général de l'ANPE évalue à 20 % le nombre de demandeurs d'emploi qui effectuent leurs deux premiers entretiens le même jour.

Un effort parallèle de réduction des délais est engagé entre l'ANPE et les co-traitants de l'ANPE<sup>71</sup>. Ainsi, à terme, l'APEC devra recevoir les demandeurs d'emploi dans un délai maximum de 5 jours ouvrés après la prescription par l'ANPE, alors que ces délais peuvent aller jusqu'à 20 jours aujourd'hui. Mais les progrès seront plus lents compte tenu de la structure des réseaux.

#### 2 - La mesure de la distance à l'emploi dès le premier entretien

L'expérimentation des techniques de profilage par l'ANPE et l'Unédic, même si elle a été engagée tardivement, a débouché sur la mise en place progressive, à partir de la fin avril 2006, d'un outil statistique conçu conjointement par les deux organismes permettant de mesurer la distance à l'emploi de chaque demandeur, indemnisable ou non, dès son

-

<sup>71)</sup> APEC, missions locales, réseau CAP emploi.

premier entretien d'inscription à l'Assédic, en fonction de ses caractéristiques personnelles et de celles du bassin d'emploi local. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 cette technique de profilage est appliquée à tous les demandeurs qui s'inscrivent.

Trois catégories de demandeurs d'emploi sont identifiées en fonction de leur probabilité individuelle de chômage de longue durée dans leur bassin d'emploi : risque faible de chômage de longue durée (RS1), risque modéré (RS2) et risque élevé (RS3). Sur la période de calibrage de l'outil de classement, 15 % des demandeurs étaient classés dans la catégorie RS1, 67,2 % dans la catégorie RS2, 17,8 % dans la catégorie RS3.

Le résultat de ce profilage, réalisé par l'Assédic, est transmis au conseiller ANPE qui dispose ainsi d'une information utile pour déterminer, au moment du premier entretien professionnel à l'ANPE, la forme d'accompagnement qui convient le mieux au demandeur. Le conseiller de l'ANPE a toute liberté, en fonction des autres informations qu'il recueille au moment du premier entretien, d'élaborer son propre diagnostic, éventuellement différent du résultat du profilage. La Cour déplore que le souci de préserver les domaines d'intervention des deux institutions ait conduit à limiter la portée de cet outil de profilage : ainsi ne comporte-t-il aucun renseignement sur le niveau de formation des demandeurs d'emploi ni sur le type d'emploi qu'ils recherchent, au motif que ces indications relèveraient de la seule compétence des conseillers de l'ANPE. D'ailleurs, le diagnostic du profilage et le parcours proposé au demandeur d'emploi ne coïncident que dans 20 à 30 % des cas. L'outil de profilage doit donc être remanié et ses résultats plus largement pris en compte par les conseillers de l'ANPE.

#### 3 - La définition des parcours d'accompagnement

Avec le passage au 1<sup>er</sup> janvier 2007 du PARE-PAP au PPAE, les modalités d'accompagnement vers l'emploi ont été profondément réformées. Comme l'avait recommandé la Cour, la sélectivité des dispositifs a été renforcée et une définition plus précise a été donnée aux objectifs des différents accompagnements.

#### Les parcours de l'accompagnement du demandeur d'emploi vers l'emploi

Les parcours types suivants sont distingués.

Parcours de recherche Accélérée: sont concernés les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi ou à la recherche d'un métier porteur ou en tension. La durée de ce parcours est de 3 mois. L'Assédic contacte au cours de ce parcours les demandeurs d'emploi à trois reprises (à 15 jours, 30

jours et 60 jours après le début du parcours). Ces contacts sont organisés en alternance avec des contacts réalisés à l'ANPE dans le cadre d'un accompagnement centré sur la proposition d'offres d'emploi.

Parcours de recherche active: sont concernés les demandeurs d'emploi moyennement éloignés de l'emploi. L'Assédic organise le suivi des intéressés au travers de contacts programmés à échéances fixes (entretiens physiques aux 8ème et 14ème mois et au 5ème mois en 2008), en alternance pour ces trois échéances avec le suivi mensuel personnalisé réalisé par l'ANPE à partir du 4ème mois d'inscription. A tout moment au cours de la période de chômage, l'Assédic est en mesure de contacter les demandeurs d'emploi, afin de faire le point sur leur situation au regard de leur recherche d'emploi. Ce suivi est réalisé en concertation avec l'ANPE; il est matérialisé dans les conventions départementales de suivi de la recherche d'emploi conclues avec les services déconcentrés de l'Etat.

Parcours de recherche accompagnée: Le parcours de recherche accompagnée doit permettre aux demandeurs d'emploi ayant une distance à l'emploi supérieure à douze mois avec un besoin d'accompagnement d'articuler les différents dispositifs existants. Cet accompagnement peut concerner les techniques de recherche d'emploi ou le traitement des problèmes périphériques à l'emploi (social/logement,...), parcours dans ce cas dit de « mobilisation vers l'emploi ». C'est le parcours qui fait le plus largement appel à la co-traitance et à la sous-traitance notamment au travers de la mobilisation des opérateurs privés financés par l'Unédic ou des prestataires de l'ANPE.

Parcours créateur/repreneur d'entreprise dont l'accompagnement peut être confié à des opérateurs privés de placement (OPP) : quand ce n'est pas le cas, il prévoit des entretiens de suivi de l'avancement du projet réalisés par l'ANPE aux 6ème et 9ème mois et par l'Assédic aux 3ème et 11ème mois. Le dispositif confié à des opérateurs privés est mis en place à titre expérimental dans 10 régions (11 Assédic). Il doit concerner à terme 2 500 demandeurs d'emploi en 2007 et autant en 2008. Cet accompagnement est confié à 9 opérateurs privés de placement ; il se met en place progressivement depuis janvier 2007. Cette offre de service vient en complément du dispositif classique (parcours coordonné Assédic/ANPE) et du dispositif national d'aide et d'appui à la création et reprise d'entreprise mis en place par les autres acteurs (chambres consulaires....)

Deux parcours supplémentaires sont en cours de définition : le p*arcours* spécifique aux allocataires en chômage saisonnier et le p*arcours spécifique aux* allocataires en activité réduite.

La notion de « parcours » se substitue à celle « d'offre de service » en vigueur dans l'ancien système PARE-PAP. La logique de parcours, qui repose principalement sur l'évaluation de la distance à l'emploi vise à fournir à chaque demandeur, au-delà d'un appui, les prestations qui sont le plus propres à réduire la durée de son inactivité. Les parcours visent aussi à favoriser les incitations du demandeur à chercher un emploi.

Toutes ces évolutions sont positives, mais la définition des parcours devrait cependant être améliorée car elle n'est pas encore assez sélective, le parcours de recherche active ayant un contenu trop large. Par ailleurs, la mise en œuvre initiale de cette grille de parcours n'a pas été satisfaisante. En effet, depuis la mise en place du dispositif jusqu'à fin février 2007, 701 652 demandeurs d'emploi ont été orientés vers un parcours personnalisé dès leur premier entretien professionnel à l'ANPE : 38 038 en parcours de recherche accélérée (5,4 %), 483 803 en parcours de recherche active (69,0 %), 159 830 (dont 7 600 en parcours de mobilisation vers l'emploi) en parcours de recherche accompagnée (22,8 %), 19 981 en parcours créateur repreneur d'entreprise (2,8 %). La part des parcours de recherche accélérée est trop faible (5,4 %) et très inférieure à ce qui était prévu (environ 15 % d'après les tests de l'outil de profilage).

#### 4 - Les prestations offertes

L'ANPE considère que l'amélioration de la cohérence des parcours types d'accompagnement dans le dispositif PPAE par rapport au PARE-PAP devrait rendre plus étroits les liens entre les parcours et leur contenu en prestations ; les demandeurs engagés dans les mêmes parcours devraient davantage que par le passé bénéficier d'un ensemble de prestations à peu près identiques. Mais cette question est seulement en cours d'examen.

Par ailleurs, si les modalités d'accompagnement types ont été redéfinies, l'ANPE a apporté peu de modifications aux différentes prestations qu'elle offre. L'adaptation de celles-ci aux nouveaux parcours est encore à l'étude.

#### 5 - Le suivi mensuel personnalisé

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, avec la mise en place du suivi mensuel personnalisé, chaque demandeur d'emploi est reçu tous les mois, à partir du 4<sup>ème</sup> mois d'inscription, par un même conseiller, le conseiller référent, qui le suit ainsi de façon active en lui proposant continûment des services et en le relançant par téléphone s'il est absent à un entretien. L'entretien mensuel personnalisé a entraîné en 2006 un doublement des entretiens

réalisés par l'ANPE<sup>72</sup>. Appliquée à tous les demandeurs d'emploi depuis le printemps 2007, cette continuité et cette personnalisation du suivi modifient profondément la nature de l'accompagnement et ses effets devront être évalués lorsque le recul sera suffisant.

# B - La gestion des aides financières versées par l'Unédic pour favoriser le retour à l'emploi

Les aides au reclassement proposées aux allocataires de l'assurance chômage par l'Unédic visent trois objectifs : favoriser la reprise d'activité des allocataires qui sont en chômage de longue durée par l'attribution d'une aide à l'employeur ; accroître leur mobilité géographique ; renforcer leur capacité à répondre rapidement aux besoins des secteurs où l'offre d'emploi est forte par des actions de formation spécifiques. Ces aides ont été complétées par l'aide forfaitaire liée au contrat de professionnalisation et par la prise en charge des frais relatifs à une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE).

La Cour avait relevé dans son rapport public thématique que les volumes de ces aides financières étaient relativement limités et que leur mode de répartition entre les différentes Assédic engendrait une trop grande rigidité dans l'affectation des crédits aux actions.

Les évolutions n'ont pas été corrigées, elles se sont même accentuées. L'enveloppe financière annuelle globale fixée à 472 M€ sur la période antérieure a été maintenue à ce niveau en 2005 et elle a été diminuée en 2006 (440 M€). De plus, le taux de consommation de ces enveloppes est demeuré faible et s'est très fortement infléchi en 2006. De ce fait, le nombre de bénéficiaires dont la Cour avait relevé qu'il était relativement limité au regard du nombre des demandeurs d'emplois a fortement diminué.

Comme au cours de la période antérieure, la répartition de l'enveloppe globale entre les différentes aides s'est notablement écartée, des objectifs fixés par le Groupe paritaire national de suivi (GPNS)<sup>73</sup> au profit de l'aide dégressive à l'employeur. De même, l'affectation des enveloppes est demeurée trop rigide et il n'a pas été tenu compte des spécificités régionales propres à ces aides, en dépit des modifications

73) Instance de l'Unédic qui veille aux modalités opérationnelles de mise en œuvre des dispositions de la convention d'assurance chômage, adopte les orientations, fixe les priorités en matière de formation des allocataires de l'assurance chômage et veille au respect des enveloppes financières affectées.

<sup>72)</sup> L'augmentation fut cependant inférieure à ce qui avait été prévu. Cf. sur ce point l'insertion sur la gestion des ressources humaines de l'ANPE.

intervenues en 2005 et 2006 dans les règles de calcul des enveloppes régionales.

Il aura donc fallu attendre mars 2007 pour que le GPNS décide d'installer un groupe de travail chargé d'examiner les critères de répartition des différentes enveloppes et de proposer des modifications pour mieux tenir compte des spécificités de chaque Assédic.

# C - La connaissance du dispositif et son évaluation

## 1 - La connaissance et le suivi du dispositif

La Cour avait critiqué l'insuffisance des données disponibles, notamment sur les motifs de sortie de la liste des demandeurs et sur le système retenu d'indicateurs qui sont apparus très difficilement interprétables du fait des biais dont ils souffrent (notamment effet de la conjoncture, changement de règles de l'assurance chômage, mesure de la rapidité de sortie et non vitesse de retour à l'emploi).

Concernant les motifs de sortie de la liste, des travaux d'appariement du fichier des demandeurs d'emploi et du fichier des déclarations annuelles de salaires (DADS) qui fournit des informations précises sur les salaires et les emplois occupés sont en cours de réalisation par l'INSEE la DARES et l'ANPE.

Les indicateurs destinés à apprécier l'efficacité du suivi des demandeurs ont été refondus. Ils distinguent désormais les prestataires privés et les co-traitants de l'ANPE, ce qui permettra de procéder à des comparaisons de résultats entre les différents opérateurs. Cependant, le système d'information nécessaire à leur alimentation sera long à mettre en place, et la critique principale de la Cour qui portait sur la difficulté d'interprétation de ces indicateurs indépendamment de l'efficacité propre des dispositifs, n'a pas trouvé de réponse.

# 2 - L'évaluation du dispositif

La Cour avait critiqué le dispositif mis en place pour évaluer le programme PARE-PAP, notamment la dilution des responsabilités entre les différentes instances d'évaluation prévues et l'absence de définition préalable d'une méthode. Depuis, un important ensemble de travaux de recherche sur la notion et les modalités possibles de l'accompagnement des demandeurs d'emplois a été lancé par appel à projets par la DARES. Aucun résultat n'est encore disponible.

Certaines des insuffisances du dispositif d'évaluation antérieur ont été corrigées. Les conventions entre l'Etat, l'Unédic et l'ANPE précisent notamment que les évaluations doivent recourir aux méthodes d'expérimentation contrôlée comparant les vitesses et modalités de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi bénéficiant de prestations d'accompagnement à celles de demandeurs de mêmes caractéristiques qui n'en bénéficient pas (population dite « témoin ») et soulignent la nécessité de faire appel à des équipes de recherche spécialisées, ce qui est un gage de qualité et d'impartialité. Cependant, le dispositif de pilotage des évaluations du PPAE lui-même n'est pas précisément prévu ; il est indiqué seulement dans la convention ANPE-Unédic que le comité stratégique de ces deux organismes veillera à la coordination des travaux et aucune échéance n'est imposée.

# III - Le recours à des opérateurs privés de placement

La Cour a examiné de nouveau le déroulement des expériences de recours à des opérateurs privés de placement depuis le début de 2005. Ces expériences, menées par l'Unédic et les Assédic en coopération avec l'ANPE, concernent uniquement des demandeurs d'emploi allocataires de l'assurance chômage. Parmi ceux-ci, elles visent des personnes rencontrant des difficultés particulières de reclassement, exposées à un risque important de chômage de longue durée. Elles se sont déroulées en deux phases. Une première série d'opérations (2005-2006), faisant appel à cinq opérateurs, concernait 9 700 demandeurs d'emploi pour un coût potentiel de l'ordre de 35 millions d'euros. Une seconde phase s'est ouverte en janvier 2007 avec dix-sept prestataires dans le cadre d'un programme sur deux ans devant concerner 92 000 demandeurs, tandis que l'ANPE développe au même moment dans six régions un programme concurrent, Cap vers l'entreprise (CVE), pour 40 000 demandeurs.

# A - Des premières expériences peu concluantes

Comme la Cour l'avait constaté pour l'une des opérations, lancée dès l'automne 2004, le choix des opérateurs privés de placement de la première phase n'a pas toujours donné lieu à une mise en concurrence formalisée. La rémunération des prestataires, assez élevée, comportait une partie fixe prépondérante et n'incitait guère à obtenir un retour durable à l'emploi.

Ces expériences se sont heurtées à des difficultés pour remplir les objectifs de nombre d'entrées chez les opérateurs privés de placement. L'une des expériences n'a pas permis d'atteindre le volume attendu. Il en a été de même, en 2006, pour deux des trois opérateurs avec lesquels des avenants avaient été passés pour faire entrer dans le dispositif 2 050 demandeurs d'emploi supplémentaires.

Le fait que ces expériences soient fondées sur le volontariat a constitué la principale difficulté. Des demandeurs d'emploi présentant les caractéristiques requises se voyaient proposer un accompagnement personnalisé d'une durée maximale de neuf ou dix mois, plus renforcé que les prestations habituelles de l'ANPE. Dans la pratique, un tiers seulement des demandeurs identifiés pour être orientés vers un opérateur privé sont effectivement entrés dans le dispositif. Cette difficulté s'est trouvée amplifiée par les délais excessifs de la procédure d'orientation vers les opérateurs et la possibilité pour le demandeur d'emploi de refuser la prestation à plusieurs stades de la procédure : premier entretien à l'ANPE, convocation chez le prestataire, premier entretien chez le prestataire.

Ces difficultés, jointes à l'hétérogénéité des populations et à l'effectif limité de celles qui furent orientées vers quatre opérateurs sur cinq, expliquent qu'il ait été impossible de comparer les résultats des opérateurs privés de placement avec ceux d'un groupe témoin, comme cela avait été prévu. Les essais d'évaluation des résultats de ces prestations présentés tant par l'Unédic que par l'ANPE sont dès lors peu convaincants.

En matière de retour à l'emploi, la valeur probante des statistiques d'accès à l'emploi qui ont été tirées du suivi mis en œuvre par l'Unédic est faible. Ces données ne fournissent aucune information sur l'efficacité comparée des opérateurs privés de placement par rapport aux autres formes d'accompagnement. Elles ne permettent pas, en particulier, d'apprécier dans quelle mesure les demandeurs d'emploi pris en charge par ces opérateurs sont sortis durablement du chômage au cours et à la suite de l'accompagnement.

Une étude de l'ANPE, décidée en réaction à celle de l'Unédic, tente de comparer l'impact des opérateurs privés de placement et d'un accompagnement par l'ANPE. Elle ne montre aucune différence sensible entre les deux types d'accompagnement. Ses résultats n'emportent cependant pas non plus la conviction, car la comparaison peut être faussée par la dissemblance des populations étudiées.

Sur l'impact financier des opérateurs privés de placement du point de vue de l'assurance chômage, une étude, contestée devant le conseil d'orientation de l'emploi, fait état d'un gain de l'ordre de 3 400 euros par demandeur accompagné par rapport à un demandeur allant jusqu'à la fin de ses droits.

Un sondage limité<sup>74</sup>, portant sur le principal opérateur privé et sur l'une des deux Assédic où son intervention s'est déroulée, a été réalisé par la Cour. Pour l'ensemble des demandeurs de l'échantillon, le total des économies maximales théoriques est supérieur à la rémunération de l'opérateur. Ce bilan est toutefois négatif pour près de 60 % des demandeurs de ce (petit) échantillon. L'économie nette globale est attribuable en quasi-totalité à une quinzaine de demandeurs qui se caractérisent par un niveau moyen élevé d'indemnité d'assurance chômage ou par leur appartenance à une filière d'indemnisation longue – dans près de la moitié de ces cas il s'agit de la filière de 1 095 jours réservée à des demandeurs d'au moins cinquante ans. Parmi ces quinze demandeurs, dans plusieurs cas, le profil des bénéficiaires ne semblait pas nécessairement justifier a priori qu'ils bénéficient d'un accompagnement particulièrement renforcé réservé aux chômeurs présentant un risque fort de chômage de longue durée.

La relative modestie de ce résultat s'explique par diverses causes : les emplois retrouvés sont loin d'être tous stables ; l'importance de la partie fixe alourdit le coût de la rémunération de l'opérateur ; surtout, le coût unitaire d'un accompagnement lourd peut devenir rapidement prohibitif au regard de l'espérance d'économie lorsqu'une part substantielle de la durée d'indemnisation a déjà été consommée, lorsque le taux journalier de l'indemnité est faible ou lorsque l'emploi retrouvé, à temps partiel, ne correspond en fait qu'à une activité réduite cumulable avec une partie de l'indemnisation.

# B - Une montée en puissance dont les résultats doivent encore être évalués

La seconde phase de l'expérience de recours aux opérateurs privés de placement décuple à peu près les effectifs (elle concerne 92 000 personnes) et le coût des opérations menées. L'Unédic a en partie tiré les leçons de la première phase en améliorant le dispositif sur plusieurs points : procédure formalisée d'appel à la concurrence, meilleure

-

<sup>74)</sup> Pour chacune des 150 personnes tirées au hasard sur une population de 1 361 bénéficiaires entrés en accompagnement de février à octobre 2005, ont été évalués le coût de l'intervention de l'opérateur et les économies maximales, pour l'assurance chômage, pouvant être attribuées à cette intervention.

organisation de la coopération entre les acteurs, rémunération des prestataires globalement moins coûteuse et plus incitative, meilleure implication des Assédic dans le contrôle des facturations, prise en charge par l'opérateur à la fois plus précoce et de plus courte durée —en général six mois, au lieu de neuf ou dix mois auparavant. Les premières expériences ont interpellé l'ANPE, cette dernière entendant désormais démontrer sa compétitivité par le lancement de son programme Cap vers l'entreprise. L'ANPE a aussi fortement contribué à faciliter l'évaluation de ces différentes actions. Le nouveau dispositif d'évaluation, mis en place au début de 2007 conjointement par l'Unédic, l'ANPE et la DARES, représente à cet égard un progrès décisif par rapport aux pratiques antérieures.

#### Un dispositif d'évaluation innovant

Une évaluation indépendante a été prévue et organisée dès la mise en place de la seconde phase des expérimentations. Elle est placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage qui rassemble des représentants de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère chargé de l'emploi, de l'Unédic et de l'ANPE.

Le dispositif comporte trois volets : une évaluation scientifique de l'impact des accompagnements proposés tant par les opérateurs privés que par le programme Cap vers l'entreprise de l'ANPE ; des enquêtes statistiques auprès des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, visant à obtenir des informations précises sur leur situation, et notamment sur la qualité et la durabilité des emplois retrouvés ; des enquêtes de terrain par entretien auprès des acteurs des expérimentations.

Le premier volet de l'évaluation est particulièrement innovant. L'exercice consiste à comparer les effets de l'accompagnement renforcé dit classique, de trois mois, proposé par l'ANPE à ceux des accompagnements proposés par les opérateurs privés et à ceux du programme Cap vers l'entreprise de l'ANPE, plus long -six mois- et plus intensif que l'accompagnement classique, et très semblable à celui des opérateurs privés. Les bénéficiaires de l'accompagnement classique servent de groupe témoin. L'ANPE a mis en place dans un court délai un outil de constitution des cohortes qui affecte de façon aléatoire entre différents modes d'accompagnement les demandeurs d'emploi présentant les caractéristiques requises. La comparaison doit porter au moins sur la sortie vers l'emploi, la récurrence du chômage et le bilan net coût d'accompagnement/économies de versement d'allocation chômage. La méthode employée permet de rendre comparables les différents groupes étudiés en dépit du fait qu'ils ne sont pas entièrement choisis au hasard -les demandeurs d'emploi pouvant refuser la prestation proposée ou, à l'inverse, la demander même si elle ne leur a pas été proposée.

Les expériences en cours ne restent pas exemptes de dysfonctionnements. Une première interrogation est suscitée par les difficultés de la montée en charge du dispositif : utilisation insuffisante de l'outil destiné à une sélection aléatoire des populations orientées vers les OPP, vers CVE et vers le traitement classique; contestations locales de cet outil par des agents de l'ANPE; taux d'adhésion des demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés demeurant inférieur à ce qui était attendu (40 % à la fin de juin 2007 au lieu de 50 %). Ces difficultés ont été apparemment plus graves que celles constatées au cours de la première phase. À la fin du premier semestre 2007, le déficit cumulé des entrées par rapport aux prévisions était d'environ un tiers pour les opérateurs privés, de 40 % pour Cap vers l'entreprise. Ce déficit n'était pas résorbé pour Cap vers l'entreprise à la fin de l'été 2007. A cette date, 10 % des demandeurs d'emploi restaient en attente de leur orientation vers Cap vers l'entreprise, un opérateur privé ou un accompagnement classique.

De tels dysfonctionnements perturbaient la finalité même des dispositifs des opérateurs privés de placement et de Cap vers l'entreprise. D'une part, en effet, de nombreux demandeurs d'emploi qui a priori auraient eu besoin de ces types d'accompagnement n'en bénéficiaient pas car la prestation tardait à leur être proposée ou ils n'avaient pas adhéré au dispositif s'il leur avait été proposé. D'autre part, ces demandeurs faisant défaut, un plan d'urgence avait été mis en œuvre pour rechercher d'autres demandeurs qui, a priori, avaient moins besoin ou n'avaient pas besoin de ces prestations : demandeurs du stock plus anciens « et pour lesquels un besoin serait néanmoins identifié » -alors qu'un tel besoin n'était pas apparu évident jusque-là ; demandeurs n'ayant pas un projet professionnel défini ; demandeurs classés par les conseillers de l'ANPE dans un parcours ne justifiant pas un accompagnement très renforcé.

Une deuxième interrogation concerne les critères de choix des populations concernées : il s'agit a priori des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, mais des divergences excessives demeurent entre la perception statistique de ce risque par l'Unédic et cette même perception matérialisée par les prescriptions des agents de l'ANPE<sup>75</sup>.

75) Depuis la mise en place conjointe de l'outil de profilage et des nouveaux parcours des demandeurs d'emploi, moins de 30 % des demandeurs d'emploi classés par l'ANPE en parcours de recherche accompagnée (demandeurs ayant vocation à bénéficier d'un accompagnement renforcé) ont été classés auparavant par l'outil de profilage dans le niveau du risque de chômage de longue durée le plus élevé dit « RS3 ». Réciproquement, un tiers seulement des demandeurs classés RS3 par l'outil

de profilage ont été ensuite positionnés en parcours de recherche accompagnée par l'ANPE.

\_

Enfin, dans l'attente des résultats des nouvelles évaluations, l'incertitude demeure à la fois sur la rentabilité de l'investissement d'accompagnement très renforcé, qui consomme beaucoup de temps pouvant être aussi consacré à d'autres actions et sur l'efficacité comparée des prestations des opérateurs privés de placement et de l'ANPE. Pour lever ces incertitudes, il conviendrait de s'interroger sur la nécessité d'obtenir ou non l'adhésion des demandeurs d'emploi à une orientation vers un opérateurs privés ou Cap vers l'entreprise et de réduire l'écart de diagnostic entre l'outil de profilage qui semble encore perfectible (cf. cidessus) et les prescriptions des agents de l'ANPE.

# IV - L'accompagnement des cadres sans emploi par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)

Association de 1901 réunissant à parité les représentants du MEDEF et des organisations de salariés, l'APEC œuvre au reclassement des cadres ayant perdu leur emploi, conformément à l'ambition exprimée par la convention collective nationale du 18 novembre 1966. L'APEC a depuis élargi ses missions à des activités d'étude et de recherche (observatoire), à des activités commerciales (prestations de service au profit des entreprises et aux cadres dans la gestion de leur carrière), ainsi qu'à la mise en place d'un système d'information au bénéfice de l'ensemble des cadres, qu'ils travaillent ou soient à la recherche d'un emploi. L'association bénéficie d'une cotisation légalement obligatoire, assise sur le nombre et la masse salariale des cadres supportée à hauteur de 2/5 par les cadres et de 3/5 par leur employeur. Elle a fait l'objet, pour la première fois, d'un contrôle de la Cour<sup>76</sup>, en 2007.

La coopération avec l'ANPE, inaugurée dès 1969 par une première convention de placement, s'est sensiblement renforcée depuis 2001 dans le cadre de la « co-traitance » : les conseillers de l'ANPE peuvent, avec leur consentement, diriger vers l'APEC des demandeurs d'emploi cadres titulaires d'un PAP ou d'un PPAE, dans la limite d'un nombre maximum de 30 000 par an, dont un dixième n'est pas indemnisé par le régime d'assurance-chômage. Cette mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi cadres a initialement été mise en oeuvre par une autre association, l'association de gestion des bilans de compétences pour les cadres (AGBCC) dont le caractère formel de son indépendance à l'égard de l'APEC conduit à s'interroger sur la justification du maintien de cette structure.

-

<sup>76)</sup> Dans le cadre de l'article L-111-7 du code des juridictions financières.

L'ANPE rémunère le service rendu par l'APEC en versant, pour chaque demandeur indemnisé accompagné, sur les crédits de l'assurance chômage, une somme qui a évolué de 534 €en 2001 à 560 €en 2006 (pour les parcours de « recherche active ») et 1 300 € (pour les parcours « recherche accompagnée »). L'APEC prend à sa charge le coût de l'accompagnement des 10% de cadres demandeurs d'emploi non indemnisés.

#### A - Les effets de la « co-traitance » ANPE-APEC

Avant 2001, l'ANPE et l'APEC avaient déjà conduit des actions communes, notamment en direction des jeunes diplômés, mais la cotraitance a donné l'occasion à l'APEC de mieux structurer son offre de services au profit des parcours 2 et 3 qui lui sont confiés : le cadre demandeur d'emploi bénéficie de plusieurs entretiens et participe à des ateliers dès la perte de son emploi ; l'APEC estime en effet que l'accompagnement doit être concentré sur les premiers mois de chômage.

La complémentarité entre les deux institutions ne semble pas pouvoir aller plus loin que le système de la co-traitance, qui ne vise qu'une partie de la population de cadres recherchant un emploi, pour deux raisons principales : la capacité de traitement de l'APEC (245 personnes en 2005) et la liberté laissée au demandeur d'emploi de choisir entre accompagnement ANPE et accompagnement APEC.

# B - Les difficultés rencontrées dans la communication des données et la réduction des délais

Faute de pouvoir aboutir à construire une interface entre l'application propre à l'APEC et celle de l'ANPE, « Gide », ce n'est qu'à la faveur de l'extension à l'APEC du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), qui permet aux différents organismes du service public de l'emploi, ou travaillant en liaison avec lui, de saisir directement les prescriptions de prestations et les conclusions des entretiens, que devaient être réglées pour la fin de l'année 2007 les difficultés dues aux divergences des systèmes d'information des deux partenaires. Ainsi, 10% des affectations à l'APEC se font encore en 2007 en méconnaissance des conditions que doit réunir le cadre demandeur d'emploi pour en bénéficier<sup>77</sup>, faute pour le conseiller ANPE d'accéder à la donnée « nom de la caisse de retraite » dans Gide ; ce point a pu contraindre certains demandeurs d'emploi à des aller et retours inutiles entre les deux organismes.

-

<sup>77)</sup> Inscription à une caisse de retraite et de prévoyance des cadres, prévue par la convention collective nationale du 14 mars 1947, et classement par l'ANPE en parcours 2 ou 3.

Cette inadéquation d'une partie des flux d'affectation à l'APEC, couplée à une certaine irrégularité temporelle dans l'affectation des demandeurs, a créé des périodes de surcharge pour les consultants de l'APEC chargés de recevoir les cadres, nuisant à la qualité du service rendu et compromettant l'égalité de traitement dont ces derniers doivent bénéficier.

Enfin, les délais entourant les démarches du cadre demandeur d'emploi « co-traité » ne s'améliorent que progressivement : le bilan 2004 de la co-traitance faisait état d'un intervalle de 54 jours entre le premier rendez vous à l'Assédic et le premier rendez vous avec l'APEC. Pour sa part, l'ANPE s'est engagée, d'une part, à conduire le premier entretien diagnostic dans les cinq jours après l'entretien d'inscription à l'Assédic et 50 % d'entre eux le même jour<sup>78</sup>, d'autre part, à adresser le cadre sans emploi à l'APEC dans les cinq jours suivants<sup>79</sup>.

Interrogée sur l'expérimentation, menée d'octobre 2004 à fin 2005 en Poitou-Charentes, d'une affectation directe à l'APEC par l'Assédic qui avait permis une sensible réduction des délais, l'ANPE estime que la réduction des délais ne requiert pas une telle affectation directe, car elle peut être obtenue grâce aux guichets uniques ANPE-Unédic, qui permettent au demandeur d'emploi de bénéficier de l'inscription Assédic et du diagnostic ANPE sur le même site et dans la même journée. Ces guichets uniques sont cependant encore extrêmement peu nombreux (cf. ci-dessus), ce qui confère à la liaison directe Assédic-APEC, qui semblait découler naturellement de l'élargissement du service public de l'emploi décidé par la loi de cohésion sociale, un certain intérêt. La Cour déplore que de telles expérimentations n'aient pas été poursuivies ou étendues.

## C - L'absence de supériorité avérée de l'APEC

L'APEC a financé de nombreuses études pour mesurer le taux et la vitesse du retour à l'emploi des cadres qu'elle accompagne. Basées sur le suivi régulier de cohortes de demandeurs d'emploi de 2002 à 2006, leurs résultats sont marqués par les fluctuations du marché du travail.

Deux études s'essaient à des comparaisons : la première, comparant le reclassement des demandeurs d'emploi qui s'adressent à l'APEC de leur propre initiative et celui des personnes qui lui sont affectées par l'ANPE, remonte à 2002, première année de plein effet de la co-traitance Les biais dans la sélection des populations respectivement suivies -caractéristiques sociodémographiques différentes, type d'éloignement par rapport à

\_

<sup>78)</sup> L'ANPE estimait, en août 2007, que 20 % des entretiens se tenaient le même jour.

<sup>79)</sup> Nouvel accord de co-traitance 2006-2008.

l'emploi- fragilisent cependant le constat d'un écart en faveur des demandeurs d'emploi hors co-traitance.

La seconde, plus récente (avril 2004), est la seule à comparer le retour à l'emploi d'une population suivie par l'APEC dans le cadre de la co-traitance et celui d'une population similaire accompagnée par l'ANPE, les deux ensembles étant inscrits à l'ANPE entre janvier et février 2003. La proportion des demandeurs d'emploi qui travaillaient quinze mois après cette inscription est légèrement plus élevée pour l'ANPE que pour l'APEC (42% contre 39%), mais ceux qui avaient bénéficié des services de l'APEC avaient retrouvé cet emploi légèrement auparavant. Là encore, l'imparfaite comparabilité des deux populations suivies, ajoutée à la durée de la procédure d'affectation à l'APEC, ne permet pas de tirer des conclusions assurées.

Un investissement renouvelé dans la réalisation d'études strictement comparables est donc indispensable pour apprécier les performances respectives du reclassement des cadres demandeurs d'emploi et évaluer ainsi l'éventuelle « valeur ajoutée » de l'APEC.

# ——— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —

La fusion entre l'ANPE et l'Unédic remédiera à certaines difficultés frictionnelles, mais ne permettra pas l'économie d'une réflexion en profondeur sur les méthodes d'accompagnement à mettre en œuvre en vue d'un retour rapide à l'emploi. La réforme doit avant tout entraîner un accroissement de l'efficience du service public de l'emploi, au moins à moyen terme, accroissement qui devrait se traduire à la fois par une amélioration du service et une réduction de son coût pour la collectivité.

Dans cette perspective, il est possible de tirer des analyses précédentes les conclusions et recommandations suivantes.

1) En ce qui concerne le <u>suivi des demandeurs d'emploi</u>, la Cour prend acte de l'intensification et de la diversification des actions menées.

Elle formule les recommandations suivantes :

- l'outil de profilage doit être amélioré et complété, et son utilisation par les conseillers de l'emploi doit être systématique ;
- la gamme des prestations proposées par l'ANPE doit être mieux adaptée à chaque « parcours » ;
- les conditions d'attribution des aides financières accordées par l'assurance chômage doivent mieux tenir compte des spécificités régionales ;
- dans la ligne des améliorations constatées, l'effort en faveur de l'évaluation des incidences sur le retour à l'emploi doit être poursuivi.

2) S'agissant du <u>recours à des opérateurs privés de placement</u>, la Cour prend acte de ce qu'il a été remédié à certains dysfonctionnements de la période d'expérimentation. Elle note que l'ANPE a pour sa part mis en place le dispositif « Cap vers l'entreprise ». Elle souligne l'intérêt du mode d'évaluation innovant mis en place.

Le principe du volontariat étant à l'origine du faible effectif entrant dans ce dispositif, il devrait être repensé à l'issue des phases d'expérimentation et au vu des résultats des évaluations.

#### 3) Pour ce qui est de l'APEC

Au terme de ce premier contrôle, la Cour n'est pas en mesure de constater une plus grande efficacité du suivi des cadres au chômage par l'une ou l'autre des deux organisations, l'APEC ou l'ANPE.

Elle considère néanmoins que le système de la co-traitance doit permettre de travailler dans les meilleures conditions. Le déploiement à l'APEC du dosser unique du demandeur d'emploi (DUDE) devrait mettre fin aux inconvénients nés de la coexistence de deux systèmes informatiques. Il restera encore à réduire les délais d'orientation des cadres vers l'APEC, l'adresse des cadres à l'APEC devant être quasi-immédiate.

#### 4) En ce qui concerne les maisons de l'emploi

Il est impératif d'introduire des règles du jeu plus claires, et notamment de dessiner la carte des bassins ou regroupements de bassins au niveau desquels doit se positionner une maison de l'emploi. Le renouvellement de la participation de l'Etat pourrait être conditionné au respect de la carte cible.

# RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

Les observations de la Cour appellent, de la part de l'ANPE, les remarques suivantes :

#### 1. Les expériences du passé comme socle de la fusion

La Cour souligne que la fusion projetée devra être réalisée ex nihilo, du fait de la lenteur et de la timidité des réalisations en terme de rapprochement ces dernières années. L'ANPE conteste l'appréciation de la Cour sur l'ampleur des rapprochements engagés, notamment depuis le vote de la loi de programmation pour la cohésion sociale en février 2005.

En effet, les travaux menés conjointement ces dernières années, sur la constitution des guichets uniques (384 en place au 31 octobre 2007) mais aussi sur le raccourcissement du délai de réception entre le premier entretien en antenne ASSEDIC et le premier entretien en agence locale pour l'emploi (au mois d'octobre 2007 : 4,8 jours en moyenne et 33 % des demandeurs reçus le même jour à l'ASSEDIC et à l'ANPE), doivent servir de socle pour la fusion à venir.

A cet égard, la mise en place commune de l'outil « rendez vous agence » a permis de diviser par 4 ce délai moyen de réception et montre qu'un réseau de collaborations opérationnelles efficaces existent bien entre les deux établissements.

Bien qu'étant deux établissements de cultures différentes, les réseaux opérationnels ont donc prouvé leur capacité à travailler ensemble au service du demandeur d'emploi. Ces collaborations ont permis à chaque réseau de mieux connaître et respecter le travail de l'autre institution, préalables indispensables à la fusion.

#### 2. Le rapprochement informatique

La Cour s'interroge sur les capacités opérationnelles futures du GIE.

Les travaux de rapprochement informatique, engagés depuis plus d'un an, entrent dans une phase opérationnelle. Le GIE a été créé juridiquement en mars 2007. Il est piloté par un Comité Stratégique dans lequel l'Etat est systématiquement présent. Par ailleurs, le contrôleur général économique et financier de l'ANPE et de l'Unedic est présent au conseil d'administration.

L'année 2007 a permis de rapprocher les deux directions des systèmes d'information, de mettre en place un modèle d'organisation générale orienté client et de démarrer le plan de convergence entre les systèmes (plan en cours de finalisation, disponible à la fin de l'année).

Les différents travaux menés dans le cadre de la création du GIE (inventaire, définition d'une cible, gestion parallèle de l'existant) constitueront dans les prochains mois une première expérience importante dans le cadre de la fusion des réseaux.

#### 3. La nécessité d'un profilage statistique plus fiable et plus complet

La Cour souligne l'incomplétude des renseignements pris en compte par l'outil de profilage statistique et le manque d'adéquation entre les résultats de ce profilage statistique et les orientations des conseillers de l'ANPE.

L'ANPE partage ce constat et est favorable à l'amélioration et à l'enrichissement de l'outil de priflage statistique; c'est d'ailleurs dans ce sens que des propositions ont été faites par l'Agence, notamment celle d'ajouter le niveau de formation du demandeur d'emploi dans les paramètres pris en compte.

Un profilage statistique fiable et intégré au premier entretien en agence locale pour l'emploi ne peut qu'enrichir le diagnostic professionnel du conseiller et améliorer la qualité de l'orientation des demandeurs vers les différents parcours personnalisés.

Il paraît toutefois essentiel à l'ANPE que le profilage statistique ne devienne pas prédominant par rapport à l'expertise qualitative des conseillers. A cet égard, l'ensemble des expériences étrangères démontrent que l'utilisation d'un outil statistique déconnectée de l'acte et de l'expertise de conseil à l'emploi est vouée à l'échec.

#### 4. La refonte des prestations de l'ANPE

La Cour souligne le fait que, malgré l'apparition du dispositif PPAE, le contenu des prestations offertes par l'ANPE a connu peu de modifications.

L'ANPE tient à préciser que la refonte de ces prestations, à des fins d'adéquation avec les parcours personnalisés, a démarré dès le début de l'année 2007 avec une différenciation entre de nouvelles prestations internes qui pouvaient être expérimentées rapidement et la refonte des prestations réalisées par des partenaires externes qui nécessitent d'attendre la fin des marchés en cours.

C'est ainsi qu'a été lancée la prestation interne d'accompagnement Cap Vers l'Entreprise, ensuite expérimentée à partir de la fin de l'année 2006. Cette prestation a bien pour but de renforcer l'offre de service actuelle de l'Agence au sein du parcours de recherche accompagnée pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi.

Par ailleurs, les prestations confiées à des sous-traitants font actuellement l'objet d'une refonte globale, toujours dans le but de s'adapter aux réalités actuelles du marché de l'emploi et à l'apparition du PPAE. Les nouveaux cahiers des charges de ces prestations (accompagnement, atelier, évaluation, bilan de compétences approfondi) prévoient aussi :

- d'accroître la personnalisation de la prescription afin de renforcer leur complémentarité avec les parcours personnalisés et avec le Suivi Mensuel Personnalisé;
- d'élever le niveau d'exigence à l'égard des prestataires pour développer l'efficacité de nos prestations (renforcement des objectifs de confrontation au marché du travail, contrôle qualité après la prestation avec le demandeur dans le cadre du SMP).

Les procédures de marchés ont été lancées en novembre 2007 pour une attribution des marchés début 2008 et une mise en œuvre opérationnelle au 1<sup>er</sup> mai 2008.

# Les péages autoroutiers



La France comptait il y a cinquante ans moins de 100 km d'autoroutes. Pour développer un réseau autoroutier moderne, l'Etat a alors mis en place un système de concessions grâce auquel les sections à construire étaient financées sans recours au budget général.

Afin de trouver les ressources nécessaires, le choix avait été fait de déroger au principe de la gratuité des voies de circulation. Les péages prélevés sur les usagers devaient couvrir à la fois l'amortissement des investissements, l'exploitation et l'entretien des autoroutes et leur extension. Les opérateurs étaient, pour l'essentiel, des entreprises contrôlées directement ou indirectement par l'Etat.

Désormais le contexte a changé. La France dispose d'un réseau autoroutier étendu (d'environ 8 300 kms) dont la partie la plus ancienne est amortie. L'ouverture du capital (en 2002 puis en 2004-2005), puis la privatisation (en 2006) des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ont modifié la relation entre l'Etat et les opérateurs, dans un contexte de quasi-monopole naturel. Aujourd'hui, six sociétés précédemment d'économie mixte, concessionnaires d'autoroutes, relèvent du secteur privé: Autoroutes du Sud de la France (ASF), Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) et Sanef, ainsi que leurs filiales, la société des autoroutes Estérel, Côte-d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA), la société des Autoroutes Rhône-Alpes (AREA) et la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN). L'Etat reste propriétaire des infrastructures autoroutières, mais les sociétés en assurent la gestion.

Le péage est entré dans les mœurs. Des préoccupations nouvelles de protection de l'environnement et de régulation du trafic conduisent à s'interroger sur la part du trafic routier par rapport aux chemins de fer et à la voie d'eau et peuvent influer sur le niveau des tarifs.

En dépit de ces évolutions et des privatisations, le dispositif des péages n'a pas été modifié. L'administration a mal rempli son rôle de régulateur. Les défauts et l'opacité de mécanismes d'une grande complexité ont permis des niveaux de recettes supérieurs aux tarifs moyens affichés et des augmentations dépassant les hausses autorisées.

La Cour a évoqué les problèmes liés à la tarification de Cofiroute, seul concessionnaire privé antérieur, dans ses rapports publics 2003 et 2006. A l'issue d'une enquête portant sur la tarification des autres sociétés d'autoroutes (hors tunnels), elle formule de sérieuses critiques sur le système de fixation des péages autoroutiers.

# I - Un système qui s'est éloigné de la référence juridique aux coûts

# A - Les principes de base des péages

#### 1 - Le cadre législatif et jurisprudentiel

A l'origine, l'introduction de péages dans un système routier jusqu'alors gratuit était justifiée par la nécessité de financer la construction des nouvelles autoroutes. Les tarifs étaient donc clairement liés à leurs coûts de construction et de gestion. Ce lien a ensuite subsisté.

Le dispositif est encadré par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière (article 4 de la loi du 18 avril 1955), qui définit le péage en fonction du coût des facteurs à amortir par autoroute et prévoit une rémunération du capital investi, et par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin », qui borne dans son article 40 la durée des concessions par la durée normale d'amortissement. Cette loi interdit les paiements étrangers à leur objet, et par conséquent le financement d'autoroutes nouvelles par les recettes tirées des autoroutes plus anciennes et déjà amorties.

Par ailleurs, la directive européenne « Eurovignette » du 17 juin 1999, modifiée par la directive du 17 mai 2006 et applicable à compter de 2008 aux concessions nouvelles, fonde aussi le « péage moyen pondéré » d'une concession autoroutière sur le recouvrement des coûts. Elle prévoit une rémunération « aux conditions du marché » des capitaux investis.

Enfin, la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) exige des évaluations et des bilans par grand projet d'infrastructure, ce qui conduit, selon son décret d'application du

17 juillet 1984, à calculer la rentabilité socio-économique et la rentabilité financière en fonction des coûts complets par autoroute.

La jurisprudence relative aux redevances pour service rendu fixe comme plafond aux tarifs les coûts du service rendu. Elle incite<sup>80</sup> à fonder ces tarifs sur des coûts clairement cernés, et ainsi sur des autoroutes facilement identifiables, plutôt que sur des réseaux d'autoroutes hétérogènes, d'âges divers, pour lesquels le lien entre équipement, coûts et péages est difficile à déterminer.

# 2 - La négociation et l'homologation des péages

Les cahiers des charges ne définissent pas une « loi tarifaire » sur la durée des concessions en fonction de prévisions de trafic contractualisées, mais seulement sur la durée du contrat de plan en cours.

Conformément au cadre réglementaire (décret tarifaire de 1995 et mode de fixation des tarifs dans les cahiers des charges), des formules de hausses globales sont négociées entre l'Etat, représenté par la direction générale des routes, et le concessionnaire avant le début de chaque contrat d'entreprise de cinq ans. La discussion porte sur la hausse annuelle de base pour les véhicules légers (classe 1), sur des majorations additionnelles visant à compenser des charges supplémentaires, en particulier le coût de nouveaux investissements, et sur le relèvement éventuel des coefficients appliqués aux péages de la classe 1 pour passer à ceux des autres classes (poids lourds notamment).

Chaque année, la direction générale des routes et la direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) homologuent conjointement, fût-ce tacitement, les grilles tarifaires proposées par les concessionnaires. A défaut de contrat d'entreprise, les hausses des péages sont négociées pour l'année et mises en vigueur par arrêté ministériel.

Le système de péages s'inscrit ainsi dans un cadre mixte, à la fois de nature contractuelle, en ce qu'il contribue à l'équilibre de la concession, et de nature réglementaire, en ce qu'il relève d'un ensemble de décisions publiques - décret tarifaire, décret d'approbation du cahier des charges, décisions d'homologation des tarifs.

<sup>80)</sup> Même si elle s'est très récemment assouplie (Conseil d'Etat, 16 juillet 2007, syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital) par la prise en compte complémentaire de la valeur économique de la prestation pour l'usager

## B - La pratique antérieure de l'adossement

#### 1 - La généralisation de l'adossement

Après la réalisation des premières autoroutes, les pouvoirs publics ont largement eu recours à la méthode de l'« adossement » pour financer les suivantes.

Ainsi le produit des péages des autoroutes déjà construites a été en partie utilisé pour développer le réseau. Cette pratique nécessitait l'augmentation régulière des péages des autoroutes en service ou l'allongement de la durée des concessions existantes pour assurer des flux suffisants de ressources. Les deux formules ont été utilisées simultanément.

Au fil des ans, les six sociétés concessionnaires se sont progressivement retrouvées à la tête de réseaux d'autoroutes hétérogènes, de rentabilité très variable et inégalement amorties. La concession dont chacune était titulaire restait et reste cependant unique pour l'ensemble de son réseau.

#### 2 - La fin partielle de l'adossement

L'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 a confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, en limitant la faculté d'extension des concessions au financement d'aménagements accessoires aux autoroutes existantes ou de prolongements restreints sans autonomie propre (bretelles d'accès, nouveaux échangeurs...).

Les conséquences étaient doubles :

- le mécanisme de l'adossement devait à l'avenir être écarté ;
- les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse, une fois leur amortissement achevé.

L'Etat a mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu.

## C - L'absence de fondement juridique clair

#### 1 - La coexistence de situations juridiques variées

Deux régimes juridiques coexistent aujourd'hui : celui des concessions « historiques », au réseau étendu et hétérogène, dont les premières autoroutes ont financé et continuent de financer les plus récentes ; celui des concessions nouvelles, dévolues par autoroute, dont les besoins de financement non comblés par les péages sont couverts par des subventions publiques.

La durée de concession diffère très sensiblement selon les autoroutes. La durée totale des concessions a été allongée une dernière fois de 12 à 15 ans en 2001 pour compenser la banalisation du régime des SEMCA; elle va de 62 ans (AREA) à 71 ans (ASF). Les contrats de concession expireront en 2026 (ESCOTA), en 2028 (Sanef et SAPN) et en 2032 (ASF, APRR et AREA). Sur les premières autoroutes, les plus rentables, les péages seront perçus pendant une période deux fois plus longue que sur les dernières, les moins rentables.

#### 2 - Les distorsions entre péages et coûts

Au fil du temps, plusieurs facteurs ont contribué à affaiblir le lien entre les coûts et les péages par autoroute :

- l'approche économique globale des concessions anciennes, correspondant à des réseaux hétérogènes, comme il a été dit, ne justifie pas le niveau des péages par autoroute, ni leurs écarts;
- l'article 25 des cahiers des charges antérieurs à 1990-1992 ne fixait qu'un tarif kilométrique plafond par concession, commun en outre à plusieurs concessions;
- enfin la notion de « tarif kilométrique moyen » d'un réseau, retenue par le décret du 25 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, et son instrument de mise en œuvre pour les hausses annuelles, le « taux kilométrique moyen » par « section de référence » des cahiers des charges depuis 1995, ne font plus de lien clair entre tarifs et coûts par autoroute.

L'affaiblissement du lien entre péages et coûts a été accentué par un mouvement apparent d'uniformisation tarifaire. Bien que les autoroutes d'une même concession aient des coûts de construction différents, notamment selon les zones traversées – plaine ou montagne, zone urbanisée ou rurale – et des trafics inégaux et soient d'ancienneté variable, la tendance de longue durée est au rapprochement des tarifs moyens entre autoroutes au sein d'un même réseau. Cette politique, amorcée en 1977, avait été confirmée par le Gouvernement en septembre 1981.

Au moins en apparence, la plupart des sociétés ont pratiqué depuis lors cette harmonisation. L'écart des « taux kilométriques moyens » des « sections de référence » est, par exemple, tombé à 18 % pour la SAPN (hors A14) et Sanef et à 26 % pour AREA (hors A51) et APRR. Seul le réseau ESCOTA, pour des raisons tenant à sa configuration, conserve des écarts constants, globalement et entre sections de référence de l'A8.

# Les procédés d'harmonisation tarifaire entre sections de référence

La SAPN a relevé les tarifs de l'autoroute A13 en moyenne de 3,25 % par an depuis 1995.

ASF accroît ceux de l'A7 et de l'A9 qu'elle fait converger vers son tarif moyen affiché.

APRR a augmenté entre 1995 et 1997 les prix moyens de 9 à 14 % sur les autoroutes A6 et A31 tout en gelant les tarifs de l'A5 moins fréquentée et alors que la partie sud de l'A6 n'est pas en concurrence avec l'A5.

Sanef a resserré les tarifs moyens de l'A4 en rehaussant de 7 % en 12 ans les tarifs moins chers de la section Metz-Strasbourg.

#### 3 - La faible prise en compte des surcoûts de construction

Les majorations de tarifs lors de la mise en service de sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction, voire hors de proportion, même si l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables par les usagers et de la nécessité de réguler le trafic.

La même majoration de 20 %, par exemple, ne traduit pas le coût de construction de l'A51, triple de celui des autoroutes voisines A48 et A41 sud (AREA), ou le coût 2,5 fois supérieur du tronçon Mansac – Brive par rapport à l'A89 ouest (ASF) ; elle ne correspond pas davantage au surcoût de l'A8 est par rapport à l'A8 ouest, dont la construction a été 3,5 fois moins onéreuse et dont le trafic n'est inférieur que de 25 % (ESCOTA).

La situation actuelle est ainsi caractérisée par de grandes différences juridiques et structurelles entre autoroutes, qui donnent au système de détermination des péages un caractère disparate, voire arbitraire.

# II - Un système économiquement incohérent

Les écarts d'ancienneté et de coûts de construction se conjuguent aux divergences de flux de trafic pour induire de grandes différences de rentabilité. Les autoroutes anciennes, les plus fréquentées, sont vraisemblablement amorties depuis longtemps, tandis qu'une vingtaine d'autres, qui ne voient passer que 5 000 à 15 000 véhicules par jour, sont peu rentables, voire déficitaires. En effet, sur chaque réseau, la densité du trafic varie fortement entre autoroutes : la variation va au moins de 1 à 4 sur le réseau ESCOTA et de 1 à 9 sur le réseau ASF. La part du trafic poids lourds est très variable : pour les véhicules de classe 4 elle ne représente que 2 % du trafic sur l'A14 (SAPN), mais atteint 24-25 % sur l'A9 et l'A63 (ASF).

Quels que soient le degré d'amortissement, le trafic et l'ancienneté de concession des autoroutes, trois faiblesses principales caractérisent le dispositif de fixation des péages : une conception théorique faussement rigoureuse, des grilles de tarifs peu cohérentes, l'opacité sur la construction des prix. Malgré ses défauts, il n'a pas été revu avant l'ouverture du capital des sociétés concessionnaires, ni avant leur privatisation qui est donc intervenue avec le système très imparfait en vigueur.

## A - Une conception faussement rigoureuse

#### 1 - Les méthodes

Chacun des réseaux est divisé en sections de référence de longueurs variables, allant d'une dizaine à plusieurs centaines de kilomètres. Une section de référence ne s'assimile pas au tronçon entre deux sorties contiguës, mais comprend plusieurs entrées et sorties <sup>81</sup>.

Chacune de ces sections est caractérisée par un « taux kilométrique moyen » (TKM).

<sup>81)</sup> Il est important de distinguer plusieurs notions :

<sup>-</sup> le réseau d'autoroutes concédées à une société, qui comprend plusieurs autoroutes ;

<sup>-</sup> les sections de référence qui représentent des portions de longueur très variable au sein des réseaux (10 à 400 km) et correspondent à des fractions d'autoroute, à des autoroutes ou même (APRR et ESCOTA) à des groupes d'autoroutes ;

<sup>-</sup> les tronçons d'autoroute entre deux points d'échange consécutifs ;

<sup>-</sup> les trajets parcourus effectivement par chaque automobiliste.

En valeur absolue, les tarifs d'un même réseau, pour une même classe de véhicules, se déterminent à trois niveaux différents :

- les péages de tous trajets, seuls tarifs connus des usagers qui les acquittent ;
- le TKM de chaque section de référence, égal à la somme des tarifs sur tous les trajets possibles internes à cette section, divisée par la somme des longueurs de ces trajets ;
- le tarif kilométrique moyen du réseau, qui, implicitement, doit être la moyenne des TKM des sections de référence, pondérée par le trafic.

Cependant le dispositif tarifaire n'est pas conçu en niveau, mais en variations : en classe 1 (véhicules légers), la moyenne des évolutions des TKM des sections de référence délimitées dans le contrat d'entreprise, pondérée par leur trafic en kilomètres parcourus, doit être égale à la hausse globale annuelle accordée (hausse du tarif kilométrique moyen du réseau). L'évolution du TKM d'une section de référence résulte de l'application des nouveaux tarifs à ses trajets.

L'article 25 des cahiers des charges prévoit des hausses tarifaires annuelles. L'homologation annuelle des tarifs des concessionnaires par l'administration est censée porter sur les grilles complètes de tarifs.

Chaque année, les tarifs sont d'abord déterminés pour les véhicules légers, qui constituent la classe 1, selon la méthode définie en termes de hausse dans les cahiers des charges. Les tarifs des autres classes – poids lourds notamment – sont calculés par les sociétés concessionnaires selon la même méthode qu'en classe 1 et en fonction d'un coefficient global.

#### 2 - Les failles des règles tarifaires

Les failles se situent à plusieurs niveaux.

Le système tarifaire ne s'attache plus qu'à des variations, hausses annuelles des sections déjà en service ou écarts de tarifs des nouvelles sections, et non à des valeurs absolues.

Entre sections de référence, les hausses de taux kilométriques moyens sont pondérées par le trafic, mais sans limitation des écarts, hors l'objectif de hausse globale pour le réseau. En revanche, au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés. Ainsi, l'instrument faussement rigoureux qu'est le TKM d'une section de référence est indépendant du trafic.

De plus, par construction, le taux kilométrique moyen décompte plusieurs fois les mêmes tronçons, mais le fait bien davantage pour les tronçons centraux, en général moins fréquentés, que pour les extrémités, plus fréquentées. De ce fait, plus les sections de référence sont longues et démultiplient les trajets internes, plus il est possible de jouer sur les variations de tarifs pour une même hausse du TKM <sup>82</sup>.

Les sections en "système ouvert" de péage ajoutent une difficulté supplémentaire par l'application d'une distance forfaitaire indépendante du trafic et par l'opacité accrue de leurs tarifs.

#### **B** - Des tarifs incohérents

L'analyse des tarifs effectifs ne révèle aucune logique.

#### 1 - Les divergences tarifaires entre sections de référence

Les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles ; certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence : chaque année, ASF les échelonne entre 0 % et 4 ou 5 % et Sanef sur une plage de deux points. Les arrondis de prix n'expliquent pas de tels écarts, qui relèvent d'une politique tarifaire. A l'inverse, depuis 2003, sauf une année, APRR et AREA ont sensiblement réduit les écarts de hausses annuelles entre sections de référence.

Les coefficients appliqués pour passer du tarif véhicules légers (classe 1) au tarif poids lourds (classe 4) varient eux-mêmes entre sections de référence et encore plus selon les trajets. Ainsi, ces écarts, calculés entre sections de référence, atteignent quelque 12 % pour ASF (contre cependant 20 % en 2001), Sanef et la SAPN. Il arrive même, sur certains tronçons, que les tarifs appliqués aux poids lourds soient identiques à ceux des véhicules légers (SAPN, APRR, AREA). Quant à l'écart entre la classe 3 (autocars et camions légers) et la classe 4, il va de 29 % pour la Sanef à 40 % pour la SAPN.

Aucun lien évident ne peut être établi entre ces écarts de hausses ou de coefficients tarifaires et l'évolution des coûts.

<sup>82)</sup> A titre d'exemple, si une section de référence comporte dix tronçons égaux, les deux tronçons médians sont comptés trois fois plus que les tronçons extrêmes.

#### 2 - Les distorsions des grilles tarifaires

L'examen des péages appliqués selon les trajets révèle les distorsions des prix perçus pour parcourir un même tronçon. On trouve des écarts de 1 à plus de 10 sur un même réseau, voire une même autoroute. Deux sociétés — ESCOTA et SAPN — font toutefois exception en appliquant un tarif identique pour un tronçon quelconque, quel que soit le trajet qui l'inclut, ce qui est logique et compréhensible par tous les usagers.

Le calcul des différentiels de prix fait apparaître des tronçons gratuits pour certains trajets dans les réseaux ASF et Sanef. De même, sur le réseau APRR, divers tronçons sont gratuits, soit sur leur seul trajet élémentaire, soit au contraire sur les autres trajets les contenant, le trajet élémentaire étant alors le seul payant.

#### La disparité des tarifs sur un même tronçon

L'automobiliste qui emprunte vers le nord le tronçon Avignon sud-Cavaillon de l'autoroute A7 paye son passage sur ce tronçon 11 à 13 fois plus cher s'il va jusqu'à Orange  $(1,1 \oplus)$  ou Chanas  $(1,3 \oplus)$  que s'il se rend à Montélimar  $(0,1 \oplus)$ . La situation est la même dans l'autre sens.

Celui qui emprunte le tronçon L'Isle d'Abeau centre-Bourgoin-Jallieu de l'autoroute A43 ouest paye pour ce tronçon  $0,1 \in s$ 'il se rend à Chatuzange (Valence) et  $1,6 \in s$ 'il sort à Voiron (Grenoble); s'il vient de Rumilly, ce tronçon est gratuit.

Quant au conducteur qui emprunte le trajet Boulogne-Amiens de l'autoroute A16, il paye moins cher s'il sort à Amiens ouest  $(9,5 \oplus)$  qu'à Amiens nord  $(9,9 \oplus)$  en dépit d'un trajet plus long de 5 kilomètres. Autrement dit, pour lui, le parcours entre ces deux sorties a un tarif négatif  $(-0,4 \oplus)$ .

Sur une même autoroute, les prix au kilomètre entre trajets différents peuvent également connaître des écarts importants sans motif repérable.

## L'hétérogénéité des tarifs au kilomètre

Sur l'autoroute A16 (Sanef), les contournements de Beauvais et d'Abbeville sont facturés 13,2 à 13,4 cts/km alors que le parcours Amiens ouest - Méru ne coûte que 6,23 cts/km.

Sur le réseau ESCOTA, hors tunnel de Monaco, les prix au kilomètre peuvent varier de 1 à 6. Ainsi l'automobiliste qui emprunte l'A52 de Saint-Maximin à Pas-de-Trets va débourser 2,5 € pour 39,6 km, soit 6,31 cts/km, alors que celui qui roule sur l'A50 de La Bédoule à Cassis paye 0,9 € pour 2,3 km, soit 39,13 cts/km.

#### 3 - La diversité des méthodes de calcul des péages

Pour les tarifs des véhicules légers (classe 1), le paramètre de pondération employé pour arriver au tarif moyen ou à la hausse globale doit être le trafic. Or, trois sociétés – ESCOTA, AREA et ASF – ont leurs méthodes propres.

Ainsi, AREA en 2003 emploie deux « tarifs moyens » différents, dont aucun n'est conforme à la règle du cahier des charges : l'un, qui figure dans le contrat d'entreprise, assimile le réseau à une section unique ; l'autre, indiqué dans le cahier des charges, divise le réseau en plusieurs sections, avec une pondération des moyennes par les distances tarifaires. L'écart entre les deux est de 2,8 %.

ASF pour sa part a changé de méthode lors de l'ouverture de son capital en 2002. Sa nouvelle formule aboutit à un tarif moyen en apparence inférieur de 1,6 à 2,3 % au niveau qu'indiquerait pour les mêmes péages l'ancienne pondération, qui était correcte.

Les données de trafic utilisées, au demeurant souvent approximatives, varient selon les sociétés. Les périodes de référence ne sont pas les mêmes et fluctuent par rapport à l'année calendaire. Les chiffres employés par APRR et ESCOTA n'incluent que le trafic en parcours payant. Sanef et AREA calculent leurs pondérations pour la classe 1 en incluant les véhicules des classes 2 et 5, alors qu'AREA, avant 2004, et APRR, encore aujourd'hui, prennent en outre en compte les trafics de poids lourds. Ces méthodes sont impropres puisqu'il s'agit de la seule classe 1.

# C - Une tarification opaque

#### 1 - Les défauts de publicité des péages

Les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs de péage sont vagues et désuètes. Malgré l'article L. 113-3 du code de la consommation, qui s'appliquait aussi aux SEMCA (article L. 113-2), aucune société n'affiche ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques, dont les écarts se révèleraient aussitôt. Les publications de tarifs, faites sans contrôle, sont disparates et incomplètes. Sanef publie ses tarifs par groupe d'autoroutes et ESCOTA – qui seule édite toutefois les grilles de distances – le fait pour le réseau complet. APRR a même abandonné les brochures depuis 2003. Les sites internet, qui donnent le tarif d'un trajet, n'assurent qu'un service particulier, non l'information générale.

Une publicité compréhensible, par brochures et sur internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée.

#### 2 - La structure tarifaire des réseaux

Le nombre des trajets possibles sur des sections de référence très hétérogènes varie très fortement.

L'agrégation des autoroutes d'APRR en six sections, la fusion de trois des six sections d'ESCOTA en 2007 ou l'existence d'une seule section pour l'ensemble de l'autoroute A13 de la SAPN ont accentué l'opacité des péages effectivement pratiqués à l'intérieur de ces vastes sections.

Trois sociétés recourent largement au système ouvert de péage, avec paiement à chaque barrière en pleine voie et péage forfaitaire sans ticket : ESCOTA (A8 est et A50), Sanef (A4, sauf Reims-Metz) et la SAPN (A13 et A29). Or, les sections soumises à ce système, comme les tronçons gratuits, rendent incompréhensibles les prix au kilomètre.

# III - Un système devenu trop favorable aux concessionnaires

# A - Les hausses de prix accordées par l'Etat

Comme il a été exposé, l'Etat, ce qui est normal dans la gestion d'un service public concédé et d'un quasi-monopole naturel, homologue les nouveaux tarifs annuels des péages et donc aussi leurs hausses.

#### 1 - La poursuite de hausses souvent supérieures à l'inflation

Pour les véhicules légers (classe 1), de janvier 2001 à fin 2006 ou début 2007 <sup>83</sup>, les hausses annuelles de tarifs accordées se sont élevées à quelque 2,1 % pour APRR et ASF et ESCOTA, tandis qu'elles atteignaient 2,6 % pour la SAPN, tous chiffres sensiblement supérieurs à l'inflation (1,8 % par an). Les hausses consenties à AREA (1,6 % par an en moyenne) et à Sanef (1,8 %) restent un peu en-deçà ou à un niveau équivalent.

-

<sup>83)</sup> Les hausses annuelles du groupe ASF continuent à intervenir en février, conformément aux cahiers des charges, tandis que celles des groupes APRR et Sanef sont repoussées en octobre et décembre depuis 2004.

Pour les poids lourds (classe 4), depuis janvier 2001, les coefficients tarifaires ont été relevés en moyenne de 0,9 % (APRR) à 1,25 % (ESCOTA). Les plus fortes hausses de tarifs poids lourds sur la période atteignent ainsi 3,7 % par an (SAPN) et 3,4 % par an (ESCOTA).

#### 2 - Le caractère contestable de l'indexation

Le décret du 25 janvier 1995 assure aux concessionnaires une hausse des péages égale à 70 % au moins de l'inflation. Le groupe **ASF** s'est même vu accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation, dans la mesure où un contrat d'entreprise était signé.

Cette garantie constitue une exception surprenante à la politique de désindexation des prix. Elle est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles-mêmes progressivement amorties et que l'automatisation des péages procure des gains de productivité significatifs.

Les taux de 70 % ou 85 % excèdent en outre la part des charges récurrentes – personnel, frais de fonctionnement, etc. – plus proche de 30 % des coûts totaux d'une concession, tandis que les remboursements d'emprunts n'ont pas de raison d'être indexés sur les prix à la consommation.

#### 3 - Des hausses additionnelles mal étayées

Tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour. Ainsi la justification des hausses additionnelles allouées au groupe ASF (0,62 % en 2001-2006 et 0,31 % en 2007) ou aux sociétés Sanef, SAPN et APRR (respectivement 0,45 %, 0,74 % et 0,84 % sur 2003-2008) est invérifiable.

La combinaison, pendant la période où la pratique de l'adossement était acceptée, de hausses tarifaires et d'allongements de la durée des concessions pour financer les nouvelles sections d'autoroutes a rendu encore plus illisible l'équilibre des concessions.

#### 4 - Des modulations de péages autorisées sans grand succès

Les cahiers des charges autorisent les concessionnaires à moduler les péages dans le temps et dans l'espace, dans un souci de régulation du trafic. Ces modulations, dont l'objectif doit être précisé dans les contrats de plan, ne doivent entraîner ni gain ni perte pour les sociétés, ni discrimination pour les usagers. L'objectif est d'encourager les automobilistes à mieux répartir leurs déplacements afin de limiter les embouteillages aux heures de pointe ou les jours de grands départs ou retours de vacances.

En pratique, les modulations dans le temps, en fonction des horaires, ne concernent que les autoroutes A14 (SAPN) et le sud de l'A1 vers Paris (Sanef). Les modulations autorisées entre autoroutes, visant à reporter le trafic automobile vers les itinéraires moins chargés, sont également peu nombreuses. Les contrats de plan 1995-1999 en ont suscité deux : Sanef encourage ainsi à emprunter l'autoroute A16 Boulogne-l'Isle Adam par un prix inférieur à celui du trajet Calais-Roissy par l'A26 et l'A1 ; APRR avait majoré aux vacances d'hiver 1996 et 1997 le tarif de l'autoroute A6 nord pour favoriser l'itinéraire A5-A31 sur le trajet Paris-Beaune.

Malgré l'incitation marquée dans les nouveaux contrats d'entreprise, les sociétés n'ont pas proposé depuis lors d'autres modulations.

## B - Les pratiques de maximisation des recettes

#### 1 - Les mécanismes mis en oeuvre par les sociétés

Les sociétés, à des degrés divers, font porter les principales hausses sur les trajets les plus fréquentés, si bien que les recettes effectives tirées des péages croissent plus rapidement que les hausses accordées et sont supérieures, au kilomètre parcouru, aux tarifs movens affichés.

A cet égard, entre sections de référence, l'harmonisation des tarifs déjà évoquée s'opère en relevant les tarifs les plus bas, historiquement appliqués aux autoroutes anciennes les plus fréquentées<sup>84</sup>, et en gelant ou en limitant les hausses des prix plus élevés des autoroutes nouvelles, moins utilisées.

\_

<sup>84)</sup> Avec une exception pour ESCOTA, dont l'autoroute A8 est la plus chère du réseau

De même, à l'intérieur des sections de référence, les hausses ont porté en priorité sur les trajets les plus employés et notamment sur les trajets complets et les sections d'extrémité. De nombreux exemples d'augmentation plus rapide des péages sur les trajets à forte circulation peuvent être cités : ainsi la SAPN a augmenté de 80 % depuis 1995 le prix de la section Mantes-Gaillon, la plus chargée de l'autoroute A13, soit 5,1 % par an.

#### Les hausses des prix des trajets complets

Les hausses de tarifs ont particulièrement touché les trajets complets. Ainsi, sur le réseau Sanef, le prix du parcours Roissy-Lille, sur l'autoroute A1, a augmenté de 4 % par an de 2003 à 2006 contre 1,9 % par an pour l'ensemble du réseau de ce concessionnaire. A l'inverse, les tarifs sur les trajets Senlis-Péronne et Senlis-Albert, inclus dans ce parcours, n'ont pas varié. Autrement dit, la hausse a porté en priorité sur les flux principaux.

Le trajet Paris-Rouen, sur l'autoroute A13 (SAPN), a vu son prix croître de 4,3 % par an de 2002 à 2006 contre 2,6 % en moyenne sur ce réseau.

Sur le réseau ASF, les trajets complets Vienne-Orange (autoroute A7 nord) et Montpellier-Narbonne sud (A9 centre) sont quelque 30 % plus coûteux au kilomètre que les trajets Montélimar-Orange (7,50 cts/km contre 5,81 cts/km) ou Agde-Narbonne sud (7,35 cts/km contre 5,68 cts/km) qu'ils incluent respectivement.

Sur le réseau APRR, le trajet complet Beaune-Lyon de l'autoroute A6 sud a vu son prix progresser de 3,4 % par an en moyenne depuis 2002 contre 2,3 % pour le réseau et 0 % depuis au moins 1999 sur le trajet intermédiaire Tournus-Mâcon nord, le moins cher. Le trajet complet Fleury-Beaune, sur l'A6 nord, coûte 7,27 cts/km alors que le parcours Pouilly-en-Auxois-Beaune, qu'il inclut, est tarifé 5,95 cts/km.

Depuis 2005, ASF a relevé les péages des trajets complets Orange-Montpellier (autoroute A9 nord) et Nantes-Bordeaux de respectivement 3,9 et 3,1 % par an contre 2,0 % pour la moyenne du réseau.

Ces mécanismes induisent une recette kilométrique moyenne supérieure au tarif moyen affiché de chaque réseau puis, lorsqu'ils sont systématisés, un effet de « foisonnement » des recettes qui augmentent, à trafic constant, au-delà des hausses de tarifs accordées.

#### 2 - La baisse des réductions pour les poids lourds

La directive européenne Eurovignette a prévu le plafonnement en 2008 à 13 % des rabais accordés aux poids lourds sur les tarifs affichés. Or, les remises accordées par les concessionnaires allaient bien au-delà. La plupart des sociétés ont anticipé l'échéance en réduisant leurs remises à compter de 2005. En 2006, AREA les a diminuées de 4 points, APRR de 3 points et ASF de 2 points. Rapporté aux recettes totales de péage, ce mouvement s'est traduit par des gains sur l'année de 0,7 % pour ASF, de 0,8 % pour AREA et de 1,2 % pour APRR.

L'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse de tarifs accordée par l'Etat.

# 3 - Le résultat : des recettes majorées au-delà des hausses théoriques

Les recettes effectives des sociétés concessionnaires augmentent plus qu'elles ne le devraient par rapport aux niveaux de tarifs affichés et aux hausses accordées. La croissance théorique des recettes de péage devrait résulter de la combinaison de l'évolution du trafic et de celle des tarifs homologués. Or, tel n'est pas le cas. Ce constat important provient essentiellement de la diminution sans contrepartie des remises consenties par les sociétés aux poids lourds et de la pratique du « foisonnement », qui appelle des critiques.

### L'évaluation du « foisonnement » des recettes

Le calcul exact de l'effet « foisonnement » est compliqué.

Déduction faite de la diminution des rabais accordés aux poids lourds, les sociétés APRR et AREA ont reconnu cet effet qu'elles ont estimé respectivement à 1,37 % et 0,84 % pour l'année calendaire 2006. La direction générale des routes en évalue l'effet pour ces deux sociétés à respectivement 0,95 % et 0,62 % sur les grilles tarifaires d'octobre 2005 et à 1,35 % et 0,94 % sur celles d'octobre 2006. La Cour l'évalue à 0,5 % par an de 2002 à 2005 pour APRR.

La pratique est niée par le groupe Sanef et la société ASF. Sur les bases des éléments provisoires auxquels elle a eu accès, la Cour évalue le phénomène en 2006 à environ 1 % pour le premier et 0,4 % pour la seconde. La direction générale des routes, poursuivant ses vérifications à la suite des observations de la Cour, a plus récemment évalué les effets du foisonnement à 1,12 % dans la hausse de décembre 2006 de Sanef et à 0,81 % dans la hausse de février 2007 d'ASF.

En classe 1, la recette kilométrique de la société ASF <sup>85</sup> dépasse de 4,5 % le tarif kilométrique moyen homologué. Cet écart est resté quasiment stable de 2002 à 2006. La direction générale des routes estime plus généralement que la recette kilométrique moyenne des sociétés est supérieure de 5 % aux tarifs kilométriques moyens affichés.

Dès la privatisation, en 2006, les sociétés Sanef, SAPN et AREA, par la conjonction des deux phénomènes identifiés, ont su augmenter leurs recettes réelles de 2 % de plus que leurs tarifs théoriques et la société APRR plus de 2,5 %. Le concessionnaire ASF a réalisé un gain de 1,1 %. Par exception, le phénomène n'apparaît pas dans sa filiale ESCOTA.

#### 4 - La situation financière des sociétés concessionnaires

Le chiffre d'affaires des sociétés d'autoroutes, constitué à 96-98 % de péages, a progressé en moyenne à un taux compris entre 4 % par an (AREA) et 6,7 % par an (ASF) entre 2001 et 2006.

Le rapport entre le résultat net et le chiffre d'affaires était compris entre 14 et 23 % en 2005. Il dépassait 18 % pour cinq sociétés sur six en 2006.

	ASF	ESCOTA	APRR	AREA	Sanef	SAPN
Chiffre d'affaires (CA) en M€	2 081,7	543,5	1 272,5	397,5	917,2	283,2
Croissance par an du CA de 2001 à 2006	6,7 %	5,1 %	4,7 %	3,9 %	4,9 %	6,5 %
Résultat net (RN) 2005 en M€	352,0	98,5	166,2	85,4	131,8	45,6
Résultat net (RN) 2006 en M€	374,4	107,1	435,4*	97,8	196,9	12,2**
Performance 2005 (RN/CA)	18,0 %	19,1 %	14,0 %	22,7 %	15,2 %	17,2 %
Performance 2006 (RN/CA)	18,0 %	19,7 %	34,2 %	24,6 %	21,5 %	4,3 %**

<sup>\*</sup> dont 277,6 M€ de dividendes d'AREA

\*\* plus faible, sans le résultat exceptionnel antérieur lié à la recapitalisation

Les bilans au titre de la LOTI, établis pour des autoroutes ou des sections récentes, sont limités, sauf exception, à la rentabilité socio-économique, malgré le décret d'application de 1984 et les demandes de l'Etat. De façon contestable, la rentabilité financière des autoroutes n'est pas calculée au cas par cas.

<sup>85)</sup> Seule société ayant fourni des données permettant les comparaisons.

## C - La faiblesse du contrôle des tarifs par l'administration

#### 1 - Une maîtrise longtemps insuffisante

Comme il a été dit, la direction générale des routes et la direction générale de la concurrence homologuent chaque année les tarifs.

La perte du lien entre montant des péages et coûts, l'incohérence des prix pratiqués, l'opacité des tarifs moyens et les pratiques de maximisation des recettes révèlent que le dispositif a été longtemps mal maîtrisé par les administrations. En outre, la notion de marge raisonnable « aux conditions du marché » n'est ni définie, ni même inscrite dans les cahiers des charges des sociétés concessionnaires en dépit de la situation de quasi-monopole naturel des autoroutes.

Certes, le contexte antérieur d'économie mixte et d'allocation des dividendes aux infrastructures de transport collectif incitait moins l'Etat à contrôler les tarifs. La privatisation des sociétés concessionnaires aurait exigé, avant qu'elle n'intervienne, et exige encore, maintenant qu'elle a eu lieu, une clarification des principes et des pratiques des péages autoroutiers.

## 2 - Un effort récent de reprise en mains

La question peut se poser de la création d'une autorité indépendante chargée de la régulation des péages.

Par un avis du 2 décembre 2005, le Conseil de la concurrence appelait à une régulation des tarifs autoroutiers par une autorité publique, pour empêcher les rentes de monopole : citant le rapport public 2003 de la Cour sur Cofiroute, il estimait que « les services de l'Etat ne sont pas nécessairement bien armés pour assumer dans de bonnes conditions le contrôle d'une multiplicité de sociétés concessionnaires ». Par lettre du 6 mars 2006, le ministère des finances a néanmoins soutenu le dispositif réglementaire et déclaré l'Etat « en mesure de jouer efficacement son rôle de régulateur en matière de tarifs de péage autoroutier ».

A la suite du présent contrôle de la Cour, prolongeant un contrôle d'ASF, la direction générale des routes, pour la première fois, a mis en demeure à l'été 2007 les concessionnaires de justifier les tarifs détaillés de tous les trajets. Elle procède depuis lors, groupe après groupe, à un contrôle approfondi des grilles 2005 et 2006 et des nouvelles propositions de tarifs. Fin août 2007, fait sans précédent, elle a rejeté, conjointement avec la DGCCRF, les demandes de hausses d'APRR et AREA au

1<sup>er</sup> octobre, en jugeant leurs modulations tarifaires non conformes aux principes de neutralité financière du péage et d'égalité de traitement des usagers. Les deux administrations ont obtenu des sociétés de nouvelles propositions et une compensation étalée sur deux ans des excès des hausses de 2006, en renonçant toutefois à remettre en cause les hausses antérieures.

Dans ses échanges récents avec la Cour, la direction générale des routes a insisté sur l'effort de remise en ordre et la mutation de culture en cours. Ce changement d'approche, s'il se poursuit, peut fournir une réponse à la question de la nature de l'autorité de régulation des péages autoroutiers.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

Les autoroutes sont des services publics. Leurs concessions bénéficient d'un quasi-monopole naturel dans la mesure où, même s'il existe toujours ou presque des trajets alternatifs gratuits, l'avantage qu'elles procurent est tel que le volume de trafic, sauf peut-être dans le cas des poids lourds, est peu sensible aux hausses annuelles de prix. Des concessions de service public exigent des prix raisonnables et équitables.

Le fondement juridique des péages est et demeure la tarification au coût des facteurs; mais la politique tarifaire s'est sensiblement éloignée des règles qui la fondaient et le système se caractérise par une grande opacité pour les usagers. Année après année, les pouvoirs publics ont homologué des tarifs n'empêchant pas les exploitants d'augmenter leurs recettes au-delà des pourcentages accordés tout en affichant des tarifs moyens inférieurs à la réalité. Ils ont ainsi paru valider un système critiquable.

L'ouverture du capital des sociétés concessionnaires et plus encore leur privatisation réalisée en 2006 dans un délai fort bref, après une période où le principe retenu était de ne pas les privatiser et d'employer le produit des péages pour financer les nouvelles infrastructures de transports alternatifs, auraient dû provoquer un réexamen du système.

Ce n'est que récemment, à la suite des contrôles menés par la Cour, que les administrations représentant l'Etat concédant ont engagé une action de grande ampleur pour mieux connaître les péages réellement pratiqués et ont remis profondément en cause les demandes de hausses qui leur étaient soumises.

La logique aujourd'hui voudrait, au moins pour les autoroutes anciennes, en grande partie amorties, que les péages diminuent, ce qui aurait pour inconvénient majeur d'encourager le transport routier en contradiction avec la politique de l'environnement et les possibilités offertes par les droits régulateurs de la directive européenne "Eurovignette" . Sans entrer dans cette perspective, la Cour formule les recommandations suivantes :

- définir une procédure de consultation de personnalités qualifiées et des usagers avant que les administrations compétentes prennent leurs décisions relatives aux péages ;
- imposer la publicité, au moins sur Internet, des tarifs réels au kilomètre ;
- publier sous la responsabilité des services de l'Etat, un rapport annuel sur l'évolution des péages autoroutiers et sur les raisons qui l'expliquent;
- sanctionner les concessionnaires qui ne fournissent pas les éléments d'information nécessaires au suivi de la concession par les pouvoirs publics ;
- réexaminer l'indexation minimale des péages sur 70 ou 85 % de l'inflation et étudier la réforme du décret de 1995 ; dans l'immédiat, examiner avec plus de rigueur les hausses proposées par les sociétés ;
- étudier la possibilité, dans le respect des engagements pris par l'Etat, de clarifier le système de détermination des péages autoroutiers dans le respect des engagements contractuels de l'Etat.

### RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

A la suite de ses travaux sur la tarification des autoroutes concédées effectués dans le cadre du contrôle de la privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, la Cour des Comptes a établi une insertion à son prochain rapport public.

Ces travaux reflètent une connaissance approfondie des règles de détermination des péages. Toutefois, l'insertion, dont la tonalité générale est renforcée par des titres de chapitre souvent en décalage par rapport au texte lui-même, me parait exagérément critique et traduit de façon imparfaite la situation actuelle.

Le système autoroutier français comporte certes des insuffisances, notamment liées à sa constitution par strates historiques successives, mais les actions destinées à y remédier ont été engagées depuis déjà plusieurs années.

Je souligne en outre que l'encadrement juridique de notre système autoroutier, bien que comprenant des éléments réglementaires ou jurisprudentiels, est essentiellement d'ordre contractuel. La correction de ses faiblesses et des hétérogénéités qu'il comporte ne peut donc être ni aussi rapide ni aussi ambitieuse que la Cour l'indique, sauf à exposer l'Etat à des demandes de compensation des concessionnaires.

Je ne peux ainsi partager l'affirmation figurant dans l'insertion selon laquelle ce système n'évoluerait que dans un sens favorable aux sociétés concessionnaires du fait de l'insuffisance du contrôle de l'Etat. Bien au contraire, l'important travail accompli par l'administration ces dernières années se concrétise par une évolution exactement inverse, conformément à l'objectif fixé à la direction générale des routes. Cette évolution se traduit notamment par un durcissement des négociations avec les sociétés concessionnaires et des contrôles plus approfondis du respect de leurs obligations.

\*\*\*

# I - <u>Le système autoroutier français est complexe et hétérogène, en</u> raison d'une évolution par strates successives et d'un cadre juridique <u>essentiellement contractuel</u>.

I.1 La pratique de l'adossement a été abandonnée à la fin des années quatre-vingt-dix, mais ses effets se font toujours sentir dans les péages appliqués sur les autoroutes les plus anciennes Comme le relève la Cour, la pratique de l'adossement a conduit à prolonger la perception du péage sur les premières autoroutes concédées audelà des durées des concessions initiales. L'équilibre actuel des contrats est donc la résultante d'équilibres successifs, dont le plus significatif a été défini en 2001 lors de la réforme du secteur autoroutier. Ces équilibres successifs procédaient, à chaque ajustement, à une péréquation entre les péages perçus sur les autoroutes déjà construites et les péages des autoroutes à construire. Le niveau des péages des nouvelles sections, tenant compte de coûts de construction en général plus élevés et d'une durée de perception plus faible, était nécessairement plus élevé que celui des péages historiques. Il en résulte une certaine hétérogénéité des péages, qui en soi, n'est pas critiquable, dès lors qu'elle participe de l'équilibre de la concession, et permet de mutualiser les recettes des ouvrages anciens avec celles des ouvrages plus récents.

Dans son analyse, la Haute Juridiction confond donc la nécessité du respect des règles relatives à la concurrence – à l'origine de l'abandon de la pratique de l'adossement – et la régularité de la mutualisation des coûts – et donc des péages – au niveau de la totalité de l'infrastructure concédée.

Il serait évidemment plus simple pour la compréhension du niveau des tarifs que, comme dans les concessions nouvelles attribuées après mise en concurrence, les péages soient fixés depuis la signature du contrat et n'évoluent qu'en fonction de la clause d'indexation.

La réalité, faite de strates historiques, est différente. Le modèle des nouvelles concessions permet cependant d'illustrer le caractère contestable de l'affirmation selon laquelle les péages historiques doivent baisser en fonction du degré d'amortissement des ouvrages. Tout se passe en effet comme si les concessions historiques dont la durée totale avoisine désormais celle des nouvelles concessions, soit 70 ans, étaient l'addition de concessions de durées variables, aux tarifs fixés indépendamment les uns des autres. Aucune de ces nouvelles concessions indépendantes ne prévoit de baisse de tarifs. L'amortissement comptable qui y est pratiqué est un amortissement de caducité, qui se distingue nettement de l'amortissement technique pour dépréciation des ouvrages appliqués aux actifs renouvelables et dont le fondement est l'extinction, à l'échéance de la concession, de tout actif dans la mesure où celui-ci n'est plus, par hypothèse, productif de recettes.

L'équilibre financier de la concession historique après allongements est réalisé de sorte que l'amortissement de la totalité des infrastructures qui la constituent est achevé à la fin de la concession, ceci indépendamment du rythme de renouvellement physique des ouvrages. Intellectuellement, on aurait pu sans doute réaliser cet équilibre avec des lois tarifaires évoluant négativement, à condition que les péages initiaux soient d'un montant suffisant, et au prix sans doute de durées d'allongement très importantes. Le choix fait de retenir pour les péages de l'ensemble des sections une indexation identique sur l'inflation a permis d'adosser les nouvelles sections aux excédents financiers enregistrés sur les sections historiques du fait des

allongements successifs ou des progressions tarifaires supérieures à l'évolution de base. Par construction, le niveau des péages historiques ne peut donc baisser.

On comprend donc que dans un tel système, le niveau des péages soit hétérogène, les écarts initiaux pouvant même s'accroître au gré des actualisations. C'est pourquoi les sociétés concessionnaires et l'Etat ont recherché des outils, essentiellement contractuels, permettant d'encadrer l'évolution des tarifs afin d'accroître leur lisibilité et faciliter leur contrôle.

# I-2 Si le droit du péage comporte des éléments réglementaires ou jurisprudentiels, la fixation des péages relève principalement de clauses contractuelles.

Comme le souligne la Cour, le cadre législatif national et communautaire – s'agissant pour ce dernier seulement des poids lourds – transpose la jurisprudence traditionnelle relative aux redevances pour service rendu. Le cadre réglementaire hérité du contrôle des prix – le décret du 24 janvier 1995 - renvoie aux cahiers des charges la fixation des règles précises de détermination des hausses tarifaires par sections de référence. Sous réserve du respect des grands principes jurisprudentiels, dont notamment le principe d'égalité, la fixation des tarifs ne peut se faire que par accord entre la société concessionnaire et l'Etat. Il en est ainsi de la définition des sections de référence, qui est effectuée dans le cadre des contrats d'entreprise, donc après accord du concessionnaire. Il en est de même de la détermination du TKM, tarif kilométrique moyen dont la Cour a bien perçu les limites, qui ne prévoit de prise en compte des trafics que pour répartir entre les sections de référence les hausses autorisées et qui laisse une grande liberté aux sociétés concessionnaires pour répartir les hausses entre trajets d'une même section de référence.

Ces clauses contractuelles, qui constituent en général l'article 25 des cahiers des charges des concessions, peuvent bien entendu être modifiées d'autorité par le concédant. Il doit cependant être bien compris que toute modification unilatérale de ces clauses sensibles pour l'équilibre de la concession ne pourrait qu'aboutir à une hausse des péages compte tenu de la jurisprudence du fait du Prince qui octroie à la société concessionnaire une compensation dès que l'équilibre du contrat est modifié par le concédant. En cas de saisine du juge, celui-ci serait ainsi conduit à accorder des hausses tarifaires supplémentaires pour rétablir l'équilibre antérieur et l'inverse du but recherché serait obtenu.

De ce fait, seule la négociation est de nature à obtenir les correctifs souhaités à juste titre par la Cour. Or, les mandataires sociaux ne peuvent conclure un avenant ou un contrat d'entreprise avec l'Etat qu'à la condition qu'il soit conforme à l'intérêt social de l'entreprise, c'est à dire qu'il présente des avantages de nature à contrebalancer les contraintes supplémentaires exigées par l'Etat. Compte tenu de l'impact des clauses

tarifaires sur les revenus futurs des sociétés, leur durcissement est à l'évidence difficile à faire accepter. Que l'entreprise soit publique ou privée ne change rien à la responsabilité des mandataires sociaux, telles qu'elle est, par exemple, sanctionnée par l'article L 242-6 du Code de Commerce.

Dans ce contexte, la récente remise en ordre conduite par la direction générale des routes consiste à appliquer une lecture stricte des principes réglementaires et contractuels existants sans en changer ni la lettre, ni l'esprit. En revanche, une fois les conclusions dûment tirées de cette stricte application, il sera tout à fait possible de les traduire par une rédaction contractuelle plus claire et plus directement applicable.

### II - <u>La remise en ordre nécessaire pour remédier à l'hétérogénéité</u> des situations héritée de l'adossement ne peut être aussi rapide et ambitieuse que le souhaite la Cour.

## II-1 Contrairement à ce qu'indique la Cour, la tarification n'est pas décorrélée des coûts

La Cour critique la politique tarifaire d'uniformisation des TKM indépendante par nature de la réalité des coûts respectifs à amortir par autoroute.

S'agissant des concessions historiques, la pratique de l'adossement a conduit à ce que le calcul du péage moyen s'effectue sur la totalité du réseau, rendant ainsi plus indirect le lien entre le coût de construction ou d'exploitation et le montant du péage mais sans méconnaître les principes qui fondent la redevance pour service rendu, celui-ci étant entendu comme le service apporté par l'ensemble du réseau du concessionnaire. C'est d'ailleurs le cas pour les exemples pris par la Cour dans la partie I-3 concernant AREA et ASF qui sont des concessionnaires historiques. Le lien avec le coût de construction n'en a pas pour autant disparu, comme le démontre la comparaison des tarifs kilométriques moyens applicables aux véhicules de la classe 1 (véhicules légers) selon que la société dispose d'un réseau constitué principalement d'autoroutes de plaine ou d'autoroutes de montagne, qui sont sensiblement différents entre les deux catégories et en outre relativement homogènes à l'intérieur de chacune de celles-ci.

A titre d'exemple, pour 2006, le TKM classe 1 du réseau concédé aux Autoroutes du Sud de la France (ASF) est de 6,90 cts€ TTC/km et de 6,74 cts€ TTC/km sur le réseau concédé à la Société du Nord et de la France (SANEF), alors qu'il est de 9,09 cts€ TTC/km pour la société des Autoroutes Rhône Alpes (AREA) et de 9,70 cts€ TTC/km pour l'A40, autoroute d'accès au tunnel du Mont-Blanc concédée à la société ATMB.

Ce principe d'homogénéisation des tarifs, tout en gardant un lien avec les caractéristiques physiques des différentes sections, est illustré par les clauses contractuelles encadrant les tarifs relatifs aux sections nouvelles. Les éléments pris en compte concernent alors l'ensemble du réseau concédé à la société et sont modulés en fonction des caractéristiques spécifiques de la section. Ainsi, l'article 25.5 du cahier des charges des sociétés dispose que « la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du tarif kilométrique moyen (TKM) de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau ». Sauf autorisation conjointe du ministre chargé de la voirie nationale et du ministre chargé de l'économie, cette correction ne doit pas conduire à ce que le TKM de la section nouvelle soit supérieur de plus de 20% au TKM des sections contiguës. La détermination des tarifs de l'autoroute A 89 concédée à ASF, dont les coûts de construction et d'exploitation élevés ont justifié un TKM à la mise en service supérieur de plus de 20 % au TKM des sections contiguës, a par exemple bénéficié d'une telle autorisation.

La Haute Juridiction constate par ailleurs que les rentabilités financières des autoroutes sont rarement disponibles. Dans son avis du 25 juin 2003, le Conseil général des ponts et chaussées a produit des recommandations de nature à clarifier les objectifs, le champ d'application et le contenu des bilans prévus au titre de l'article 14 de la LOTI. Parmi les éléments demandés, figure explicitement un calcul de la rentabilité financière de l'opération pour la société concessionnaire. Dans le cadre de sa politique de relance de la production des bilans socio-économiques et environnementaux initiée par lettre du 23 février 2005 adressée à l'ensemble des concessionnaires, l'Etat a demandé à ce qu'il soit tenu compte de ces recommandations. Il n'existe en revanche pas de texte de portée nationale définissant un éventuel contrôle de la rentabilité financière des sociétés. L'analyse faite par les services de la direction générale des routes a donc surtout valeur d'étalonnage de ses propres modèles financiers en vue de leur application aux nouvelles concessions.

## II.2 Une remise en ordre progressive par grandes sections homogènes est néanmoins possible.

Le lien entre tarification et coûts de l'infrastructure n'est cependant ni systématique, ni homogène entre les sociétés. C'est ainsi que les contrats d'entreprises les plus récents (ASF-Escota 2007-2011) et à venir (Sanef-SAPN et APRR-AREA pour lesquels des négociations sont en cours) s'inscriront dans une homogénéisation des pratiques et une meilleure traduction des coûts dans les tarifs kilométriques moyens des sections de référence. Cette évolution aura pour objet de faire du prix un signal du niveau du coût, sans bien sûr chercher à faire supporter celui-ci pour chaque section autoroutière, par les péages enregistrés, ce qui serait impossible dans le contexte général d'adossement tel que décrit plus haut. Pour ASF, cet effort se traduit dans le récent contrat d'entreprise par un objectif, modeste, de convergence des tarifs kilométriques moyens des sections de référence, afin de lisser les différences historiques les moins justifiables.

Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables partage en outre avec la Cour l'objectif de limiter les distorsions des tarifs kilométriques entre les trajets. Il est néanmoins nécessaire de ne pas bouleverser ces tarifs, ce qui se traduirait pas des augmentations très fortes localement sans bénéfice pour les usagers et inutiles dès lors que, comme il est rappelé au III ci-dessous, le foisonnement est supprimé. Par ailleurs, les chiffres cités par la Cour sur les dispersions sont inexacts. Les tarifs par kilomètre des trajets s'inscrivent certes dans une large fourchette mais dans des proportions qui n'ont rien à voir avec celles indiquées dans le projet d'insertion. En particulier, les exemples cités dans la section II-B-2 concernant les tarifs calculés sur certaines sections des autoroutes A7, A43 et A16 sont factuellement exacts mais ne prennent pas en compte les écarts de tarif kilométrique sur les trajets considérés qui sont d'ampleur plus limitée, certaines modulations sur des trajets longs pouvant de surcroît être les conséquences de contraintes locales particulières.

II-3 Le concept de tarification aux coûts des facteurs, historiquement particulièrement fécond, mais qui montre aujourd'hui ses limites, doit progressivement être dépassé, au profit de la prise en compte des coûts complets des transports et de la valeur du service pour l'usager.

Dans son intéressante étude du 24 octobre 2002 sur les redevances, le Conseil d'Etat, prenant acte de la souplesse de sa jurisprudence, écrivait déjà : « Que la redevance soit destinée à couvrir les charges ou les frais exposés par le service dont le financement est assuré est une chose ; qu'il faille toujours en déduire un strict plafonnement du prix en fonction du coût en est une autre, qui ne va pas de soi ».

Affirmant cela, le Conseil d'Etat évoquait une éventuelle évolution de la jurisprudence qui permettrait notamment de déterminer la valeur du service rendu à l'usager autrement qu'en considération du seul coût. Depuis, la Haute juridiction a eu l'occasion d'infléchir les principes historiques applicables aux redevances pour service rendu en reconnaissant que la tarification d'un service n'est pas nécessairement strictement corrélée à ses coûts mais peut tenir compte de la valeur du service pour l'usager<sup>86</sup>.

Cette évolution jurisprudentielle est accompagnée par certaines dispositions du droit communautaire, notamment la directive dite Eurovignette modifiée, qui prévoit depuis 2006 quelques entorses au principe de la tarification au coût des facteurs en introduisant la possibilité de surpéages localisés<sup>87</sup> et de droits régulateurs<sup>88</sup>, ces éléments de tarification s'ajoutant à une tarification de base représentative des coûts. Cette directive fait par ailleurs clairement apparaître le texte actuel comme une première

<sup>86)</sup> CE 16 juillet 2007, « Syndicat national de défense de l'exercice de la médecine libérale à l'hôpital »

<sup>87)</sup> Article 7 de la directive 2006/38 CE

<sup>88)</sup> Article 9 de la directive 2006/38 CE

étape vers une prise en compte plus directe et plus complète des externalités, notamment environnementales, dans les principes de la tarification<sup>89</sup>.

Dans ce contexte, la remise en ordre décrite plus haut pourrait s'inscrire dans une évolution à moyen terme du cadre législatif et réglementaire, notamment de l'article L 122-4 du Code de la voirie routière. Là encore, la traduction concrète de ces évolutions sur les péages sera un processus long, non seulement parce que leurs conséquences sur les usagers seraient très sensibles si elles venaient à s'appliquer sans discernement, mais aussi parce qu'elles devront respecter l'équilibre financier préalable des concessions historiques. Néanmoins, ce mouvement semble inéluctable.

III - L'appréciation selon laquelle l'évolution des concessions se fait à sens unique, est contestable. Depuis la fin de l'adossement, les négociations sont au contraire de plus en plus strictes et les contrôles tarifaires se sont considérablement durcis.

III.1 L'évolution récente montre que les négociations tarifaires sont de plus en plus précises et strictes et que les investissements nouveaux ont été compensés au plus juste.

Les hausses tarifaires accordées aux sociétés concessionnaires sont établies pour compenser les investissements nouveaux qu'elles doivent réaliser. Elles font l'objet d'âpres discussions visant à définir les compensations au plus juste.

Pour ce faire, la direction générale des routes procède d'une part à une évaluation du montant des investissements, d'autre part à une analyse financière visant à déterminer le niveau des hausses tarifaires destinées à les compenser. Cette dernière analyse financière nécessite une modélisation précise du plan d'affaires de la société. Elle est fondée sur la méthodologie des flux actualisés utilisée classiquement par les entreprises. Je tiens à assurer la Cour de la rigueur et du sérieux apportés à la vérification des projections financières concernant les investissements compensés aux concessionnaires par des compléments de hausses tarifaires, ainsi que de la juste prise en compte de ces coûts par la direction générale des routes, l'absence de publicité de ces travaux ne traduisant pas la moindre carence en ce domaine.

S'agissant de l'établissement des lois tarifaires, le décret du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers dispose qu'en l'absence de contrat de plan, la société doit bénéficier d'une hausse tarifaire minimale de 70 % de l'inflation permettant de couvrir les charges normales et récurrentes de la concession. Aussi, toute hausse supérieure ne constitue en rien une « prime » à la signature d'un contrat de plan et doit avoir une contrepartie sous forme d'investissements nouveaux.

\_

<sup>89))</sup> Considérants 18 et 19 notamment de la directive 2006/38 CE

C'est bien ce principe qui a été retenu et mis en œuvre lors des dernières négociations avec les sociétés, en particulier lors de l'élaboration du contrat de plan 2007 – 2013 conclu entre l'Etat et ASF. Pour la même raison, la hausse des coefficients poids lourds a eu pour contrepartie des investissements nouveaux à réaliser. C'est sur ces mêmes bases que seront conduites les négociations à venir précédemment évoquées.

Il ne fait pas de doute qu'une modification de cette évolution minimale, fondant le calcul de l'équilibre des concessions revu en 2001 lors de la réforme du secteur autoroutier, ouvrirait droit à une compensation au bénéfice des concessionnaires.

# III.2 <u>Les contrôles approfondis ont révélé le foisonnement et il y a</u> <u>été mis fin.</u>

Comme le rappelle la Cour, il a été entrepris de mettre fin à la pratique du foisonnement.

Afin de mettre un terme à l'optimisation des tarifs de péage, optimisation qualifiée d'effet de foisonnement ou effet de structure, dénoncé depuis 2006 par le commissaire du gouvernement ou son adjoint lors des conseils d'administration ou par la Cour dans son contrôle de la privatisation, la direction générale des routes a renforcé ses méthodes de contrôle au cours de l'été 2007. Après avoir demandé aux sociétés concessionnaires d'autoroutes les données détaillées relatives aux trafics sur chacun des trajets internes à leur réseau, elle a reconstitué les recettes tarifaires réelles en multipliant le tarif de chaque trajet possible sur le réseau par le nombre d'usagers ayant parcouru au cours de l'année le trajet. Ceci a permis de comparer l'évolution du chiffre d'affaires brut théorique au taux de hausse tarifaire accordé contractuellement et de mettre en exergue le fait que les recettes kilométriques toutes classes confondues, à structure du trafic constante, étaient supérieures à la hausse tarifaire contractuellement accordée.

Ces contrôles approfondis ont, pour les sociétés APRR, AREA et SANEF dont la hausse est intervenue au 1<sup>er</sup> octobre ou au 1<sup>er</sup> décembre 2007, conduit à la suppression du foisonnement. Les recettes supplémentaires dues aux modulations tarifaires pratiquées lors de la hausse intervenue en 2006 ont en outre été neutralisées par la combinaison d'une baisse de la hausse tarifaire contractuellement accordée pour 2007 de 0,84 % pour APRR, 0,22 % pour AREA et 0,40 % pour SANEF et d'un report pour les prochaines hausses d'une baisse respectivement de 0,51 %, 0,72 % et 0,72 % toutes classes confondues.

Il va bien évidemment de soi que cette démarche sera poursuivie à l'occasion de la détermination des prochaines hausses tarifaires.

# III.3 La seule question aujourd'hui non réglée qui confine à l'enrichissement sans cause est celle de la suppression des réductions poids lourds.

La diminution des réductions des péages consenties par les sociétés concessionnaires aux poids lourds titulaires d'abonnements, en prévision de la transposition prochaine des dispositions de la directive Eurovignette plafonnant à 13% le taux maximum de rabais accordés aux usagers fréquents, a pour conséquence une croissance soutenue des recettes, au-delà de l'évolution du tarif kilométrique moyen. Comme le constate la Cour, cet effet d'aubaine ne s'inscrit pas, contrairement au foisonnement, dans une démarche délibérée des sociétés concessionnaires de procéder à une maximisation indue de leurs recettes.

La captation par les sociétés du bénéfice de cet effet n'est pas pour autant légitime. Des discussions sont en cours avec les sociétés concessionnaires sur la façon dont ces recettes supplémentaires pourraient être redistribuées, totalement ou en partie, aux usagers. Plusieurs possibilités sont ouvertes parmi lesquelles figurent l'amélioration de la qualité de service et des investissements nouveaux. Même s'il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur l'issue de ces négociations, l'Etat restera vigilant sur l'aboutissement d'une solution juste pour les usagers.

# III.4 La publicité des tarifs, de la responsabilité des concessionnaires, montre des pratiques hétérogènes mais assurant un niveau d'information très correct.

Les cahiers des charges de concession disposent que les grilles tarifaires des sociétés, annexées aux contrats de concession, sont consultables auprès de la société, de la direction générale des routes et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, en substitution à la publication de ces tarifs par l'Etat. Ils imposent également à la société concessionnaire de les porter à la connaissance du public.

Par ailleurs, les contrats d'entreprise 2004 – 2008 conclus avec APRR, AREA, SANEF et SAPN imposent à ces sociétés de délivrer une information sur les tarifs dix jours francs avant la hausse annuelle. Cette obligation est reprise à l'article 25 du cahier des charges des concessions ASF et ESCOTA.

L'intégralité des tarifs de péage a de plus été publiée au Journal officiel par arrêté du 24 décembre 2001 fixant les tarifs de péage en euros. Cette publication avait été jugée nécessaire car ces tarifs avaient été considérés comme une nouvelle grille tarifaire n'émanant pas des sociétés.

Par lettre du 9 juillet 2007, la direction générale des routes a demandé aux sociétés d'indiquer précisément les conditions dans lesquelles elles portaient à la connaissance des usagers, en application des articles 25.8 et 26 du cahier des charges, les tarifs de péage en vigueur en joignant notamment des exemples de documents commerciaux (affiches, plaquettes d'informations, ...), ainsi qu'en explicitant les moyens mis en œuvre sur le site internet de la société.

Les réponses reçues traduisent effectivement des pratiques différentes, qui permettent néanmoins toutes d'obtenir le tarif d'un trajet spécifique. Les prochaines négociations des contrats de plan avec les sociétés des groupes APRR et SANEF seront l'occasion de mieux définir les objectifs d'information des usagers.

La proposition de la Cour d'afficher avant l'accès aux autoroutes les tarifs de péage de certains trajets mérite d'être analysée au regard de sa faisabilité technique, notamment de ses conséquences en terme de sécurité routière.

Il en est de même de la publication des tarifs par kilomètre, qui pourrait constituer une information utile au consommateur. Il conviendrait cependant de s'en assurer auprès des usagers, car le prix total du trajet qu'ils souhaitent effectuer est peut-être une information plus pertinente. Sur ces questions qui relèvent de l'attente du consommateur à l'égard du service rendu par l'autoroute, des études qualitatives seront menées par la direction générale des routes, pour aller au-delà des enquêtes annuelles de satisfaction menées par les concessionnaires en application de l'article 19 du cahier des charges de la concession sur la base d'un questionnaire unique établi par l'Etat.

#### IV - Conclusions

Comme indiqué précédemment, plusieurs des critiques de la Cour paraissent devoir être nuancées, et plus particulièrement celles portant sur la faiblesse des contrôles de l'administration ou l'absence de justification économique des tarifs et des niveaux de hausses tarifaires accordées.

Au-delà du fait que la baisse des tarifs envisagée par la Cour sur les sections les plus anciennes n'est pas praticable (pour les raisons explicitées plus haut), les recommandations avancées par la Cour appellent de ma part les observations suivantes :

- la Haute juridiction suggère la création d'un organisme consultatif comprenant des représentants des usagers. Je suis favorable à une telle mesure qui contribuera à une meilleure transparence des procédures complexes s'appliquant d'une manière générale aux concessions et plus spécifiquement à la détermination des tarifs. La définition d'une représentation adéquate du public sera néanmoins un exercice délicat compte tenu de l'absence d'organisme représentatif des usagers des autoroutes concédées ;

- je suis également favorable à la suggestion de la Cour de faire établir par la direction générale des routes un rapport annuel sur ses travaux en terme de contrôle tarifaire ou plus globalement sur les résultats des concessions. S'agissant d'une communication officielle, ce rapport devrait d'une part s'inscrire dans le cadre de la politique globale d'information du gouvernement, d'autre part veiller à ne diffuser que des informations incontestables et qui ne soient pas couvertes par le secret des affaires;
- même si jusqu'à ce jour, il n'a pas été nécessaire d'aller jusqu'au bout des démarches entreprises pour obtenir les éléments d'information nécessaires au suivi de la concession, mes services n'hésiteraient pas à sanctionner financièrement les sociétés ne les fournissant pas. La Cour peut être assurée de la mise en œuvre effective des sanctions prévues par les contrats chaque fois que nécessaire;
- sur la question des hausses tarifaires, je souligne que la suppression du décret du 24 janvier 1995 instituant une hausse minimale des tarifs de 70 % de l'inflation n'est pas envisageable. Le principe de cette hausse minimale est d'ailleurs repris à l'article 25 des contrats de concession. Si la Cour peut légitimement s'interroger sur la justification technique du niveau retenu, force est de constater que ce niveau est un élément essentiel de l'équilibre de la concession tel qu'il a été défini par les avenants successifs. Or cet équilibre, par hypothèse, prend déjà en compte la perspective de maturité du réseau, qui aura pour effet de rapprocher la loi tarifaire de ce niveau plancher. L'absence de justification d'une suppression unilatérale de ce décret aurait pour conséquence certaine la condamnation de l'administration à rétablir l'équilibre antérieur;
- la clarification des dispositions contractuelles relatives à la fixation des péages me semble enfin indispensable, dans le sens d'une plus grande lisibilité et d'une traduction plus directe des principes régissant les évolutions annuelles.

## RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Les observations formulées dans l'insertion sur « Les péages autoroutiers », que conduisent la Cour à recommander une réforme des conditions de régulation tarifaire des sociétés concessionnaires d'autoroutes, appellent de ma part les éléments de réponse suivants :

#### 1. Le système de fixation des tarifs

La mise en œuvre de l'évolution des péages a parfois pu être utilisée, comme vous le soulignez, par des sociétés concessionnaires pour optimiser leurs recettes, en ciblant les hausses les plus fortes sur les portions du réseau les plus fréquentées. Il convient effectivement d'encadrer strictement cette mise en œuvre pour éviter de telles dérives.

C'est ce à quoi se sont attachés les services de l'Etat : ainsi, les premières propositions de hausse tarifaire qui ont été présentées cette année par différentes sociétés concessionnaires n'ont pas été entérinées au motif que les modulations envisagées n'étaient pas conformes aux principes encadrant les évolutions tarifaires.

Sur ce point, il m'apparaît naturellement que l'exploitation des concessions doit respecter strictement les termes du contrat qui régit la concession. Une bonne application de ce cadre de régulation permet une évolution maîtrisée des péages et évite tout prélèvement non justifié sur le pouvoir d'achat des ménages.

#### 2. Les défauts de publicité des péages

L'information essentielle dont les usagers doivent pouvoir disposer pour choisir entre différents trajets possibles (entre autoroutes et routes nationales, choix de la sortie sur l'autoroute, etc.) est celle relative aux tarifs des péages qui leur seront appliqués sur la liaison empruntée. Ces tarifs doivent être facilement accessibles, par brochure et sur les sites internet des différentes sociétés.

En revanche, la publication par les sociétés concessionnaires d'autoroutes des prix au kilomètre serait moins directement utilisable par les usagers pour décider de leur itinéraire.

### 3. La baisse des réductions pour les poids lourds

Il m'apparaît que la limitation des réductions tarifaires accordées aux poids lourds dans le cadre des abonnements, qui a pour conséquence un accroissement des recettes d'exploitation perçues par les sociétés concessionnaires, pourrait justifier une compensation, tarifaire ou d'une autre nature, notamment s'il est clairement démontré que ces réductions, au moment où elles ont été mises en œuvre, ont été compensées par des hausses complémentaires de péages.

#### 4. Une procédure de consultation des usagers

La mise en œuvre d'une procédure de consultation des usagers, qui interviendrait avant que les administrations compétentes ne prennent leurs décisions relatives aux péages, pose la question de l'instance adéquate auprès de laquelle une telle consultation pourrait être menée, de ses capacités d'expertise et des délais dans lesquelles celle-ci pourrait se prononcer. Cette instance pourrait être le Conseil national de la consommation, qui réunit des représentants des professionnels et des consommateurs, sous réserve d'en adapter le mode de fonctionnement pour ce type de mission.

\*\*\*

Les contrats de concession, qui portent sur la construction, l'entretien et l'exploitation d'autoroutes, sont conclus aux risques et périls de l'exploitant en prenant en compte l'équilibre financier de la concession tel qu'il a pu être établi à son origine. Il est bien entendu exclu que l'exploitation des concessions autoroutières puisse conduire à une forme d'enrichissement sans cause des concessionnaires. Toutes les modifications ultérieures de ces contrats de concession, consécutives notamment à des investissements, témoignent de la même préoccupation du respect de l'équilibre originel de la concession, au cœur des engagements contractuels entre l'Etat concédant et le concessionnaire. Les évolutions ambitieuses que vous suggérez doivent en tenir compte.

Dans ce contexte, je n'exclus pas que l'Etat concédant engage des négociations avec les concessionnaires pour améliorer le cadre tarifaire existant, mais naturellement dans le respect du cadre contractuel qui régit les concessions autoroutières. Il en va de la crédibilité de l'Etat comme concédant et comme régulateur tant vis-à-vis des concessionnaires et des investisseurs que vis-à-vis des utilisateurs.

L'Etat est et restera en tout état de cause très attentif à la bonne exécution des contrats de concession : les procédures de suivi et de contrôle de l'exécution de la concession et les obligations du concessionnaire en matière de qualité de service ont été renforcées à l'occasion de la privatisation d'ASF, d'APRR et de Sanef, et les mesures tarifaires adoptées récemment pour les sociétés APRR, AREA, SANEF et SAPN montrent la détermination des pouvoirs publics à encadrer au plus près les modulations de tarifs, conformément au cadre de régulation.

## RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU GROUPE AUTOROUTES PARIS-RHIN-RHÔNE (APRR) ET DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES RHÔNE-ALPES (AREA)

L'insertion au rapport public transmis par la Cour des Comptes relatif aux péages autoroutiers appelle, de la part des sociétés APRR et AREA, trois séries d'observations :

- la remise en cause de la tarification des autoroutes n'est ni fondée en droit ni justifiée économiquement;
- la politique tarifaire des sociétés concessionnaires est respectueuse des cahiers des charges imposés par l'Etat;
- si des réformes de la tarification autoroutière peuvent être envisagées, elles doivent respecter le cadre concessif et l'équilibre financier des contrats.

# 1. la remise en cause de la tarification des autoroutes n'est ni fondée en droit ni justifiée économiquement

Dans le projet d'insertion au rapport public, le Rapporteur formule d'importantes critiques à l'encontre du système de tarification de l'usage des autoroutes résultant du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995. Ces critiques ne sont justifiées, ni en droit, ni économiquement. Au surplus, elles comportent encore certaines erreurs factuelles.

# 1.1. Les critiques formulées méconnaissent la notion de redevance pour service rendu et remettent en cause l'économie générale des contrats de concession en vigueur

Ces critiques des règles de fixation des péages autoroutiers instituées par le décret du 24 janvier 1995 s'appuient sur l'idée qu'existerait une insuffisante corrélation entre le tarif et l'amortissement de l'autoroute concernée. En réalité, cette appréciation méconnaît à la fois les règles de fixation des péages et celles de la concession de service public.

La méconnaissance des règles de fixation des péages porte à la fois sur les dispositions législatives qui les encadrent et sur la notion de redevance pour service rendu.

Il résulte des dispositions législatives relatives aux péages - l'article L.122-4 du Code de la voirie routière - que les niveaux de péage s'apprécient à l'échelle d'une concession et non section d'autoroute par section d'autoroute. C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle le décret du 24 janvier 1995 encadre des tarifs kilométriques moyens, pondérés par les trafics constatés, ce qui permet la mise en place d'une péréquation tarifaire entre les sections d'autoroutes.

La Cour fonde également son raisonnement sur une interprétation de la notion de redevance pour service rendu – en se référant au plafonnement des redevances par le coût du service – qui n'est pas conforme à la jurisprudence administrative. Par une importante décision du 16 juillet 2007<sup>90</sup>, en effet, le Conseil d'Etat a supprimé cette exigence de plafonnement par les coûts, ce qui autorise une plus grande souplesse dans la fixation des tarifs.

Exiger une corrélation totale entre l'amortissement de la section d'autoroute concernée et le tarif pratiqué n'est donc pas justifié en droit.

Les observations formulées par le Rapporteur méconnaissent, par ailleurs, l'économie générale des concessions autoroutières existantes.

Les concessions autoroutières sont constituées de réseaux plus ou moins anciens au sein desquels s'exerce une péréquation tarifaire: les recettes des autoroutes les plus anciennes servent à financer les réseaux les plus récents, tout en mutualisant les coûts entre les différentes sections. Cette technique de financement — dénommée "adossement" — a permis le développement d'un réseau autoroutier dense, de qualité et à haut niveau de service.

Si le recours à cette technique de financement est désormais très encadré par l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999, deux limites sont fixées à l'interdiction : d'une part, l'adossement n'est pas prohibé pour des extensions limitées des réseaux ; et, d'autre part, surtout, les situations antérieures n'ont pas été remises en cause.

Il n'y a pas lieu, par conséquent, de réduire les tarifs des péages des sections les plus anciennes car ces sections contribuent au financement de sections d'autoroutes à trafic modéré qui n'auraient jamais pu être réalisées sans leur intégration aux concessions existantes, si ce n'est au prix de subventions publiques très importantes.

Exiger une corrélation totale entre le coût d'une autoroute et le tarif qui y est pratiqué reviendrait à remettre en cause cette appréciation globale de l'équilibre financier d'une concession qui constitue l'un des piliers du système autoroutier français.

En outre, la délégation de service public ne peut être confondue avec la régie. La délégation, comme sa dénomination l'implique, entraîne la dévolution au partenaire de la collectivité publique d'un certain nombre de responsabilités : la notion même de délégation de service public implique ainsi de laisser à la société concessionnaire une certaine autonomie dans la définition de sa politique tarifaire, dans les limites autorisées par le cahier des charges et dans l'encadrement contractuellement convenu du contrat de

-

<sup>90)</sup> CE, Assemblée, 16 juillet 2007, SYNDICAT NATIONAL DE DEFENSE DE L'EXERCICE LIBERAL DE LA MEDECINE A L'HOPITAL, req. n° 293229.

plan ou d'entreprise. L'autonomie ainsi laissée à la société concessionnaire comporte le risque, notamment commercial. Les modalités de fixation de la rémunération du concessionnaire constituent le corollaire nécessaire du risque porté par ce dernier.

Enfin, les critiques fondées sur les formules d'indexation des tarifs inscrites dans les cahiers des charges ne sont pas davantage justifiées. Les règles d'évolution des tarifs sont fixées ex ante et constituent une composante essentielle de l'équilibre financier des concessions. Ces formules prennent en compte les investissements nouveaux réalisés par les concessionnaires sur les réseaux en service ainsi que ceux à venir, mais également les gains de productivité des concessionnaires, de sorte que les "augmentations" se traduisent, en réalité et sur le long terme, par des baisses de tarifs en valeur réelle.

## 1.2 Les solutions suggérées aggraveraient les inégalités entre les usagers et entre les territoires

Outre le fait qu'elle méconnaîtrait profondément la logique des concessions autoroutières, l'exigence d'une forte corrélation entre coût de chaque section d'autoroutes et tarif produirait des effets pour le moins paradoxaux sur le plan économique et injustes du point de vue de l'aménagement du territoire.

Cette exigence conduirait, en effet, à réduire, voire à supprimer la péréquation tarifaire entre les sections d'autoroutes d'une même concession : si les sociétés étaient contraintes de réduire les tarifs des autoroutes les plus anciennes, elles devraient alors majorer les tarifs des sections les plus récentes. Compte tenu de la structure des réseaux, il s'agit le plus souvent de sections d'aménagement du territoire à trafic modéré. Pour compenser la perte de recettes résultant des baisses de tarifs des sections anciennes, les augmentations de tarif seraient très fortes.

L'augmentation des tarifs des autoroutes nouvelles risquerait au surplus – du fait des effets d'élasticité – de conduire à des reports de trafic sur le réseau non concédé, ce qui contredirait totalement les objectifs d'aménagement du territoire et de désengorgement du réseau non concédé qui ont motivé la réalisation de ces mêmes autoroutes.

Inversement, la réduction des tarifs sur les sections les plus anciennes – qui sont souvent les plus fréquentées – risque d'accroître la saturation de ces axes et leurs effets induits sur l'environnement (pollution, bruit, etc) auquel tant les pouvoirs publics que nos concitoyens accordent une importance toujours plus significative.

On sortirait ici du simple paradoxe pour entrer à vrai dire dans le domaine de la contradiction pure et simple.

# 2. La politique tarifaire des sociétés concessionnaires est respectueuse des cahiers des charges imposes par l'Etat

Si la Cour formule également un certain nombre de critiques sur des distorsions dans les grilles tarifaires ou des incohérences dans les politiques tarifaires des sociétés concessionnaires, aucune de ces critiques ne résiste à un examen détaillé.

#### 2.1 Les sociétés appliquent les règles déterminées par l'Etat

Les sociétés APRR et AREA souhaitent rappeler que la tarification mise en œuvre résulte de l'application des clauses des cahiers des charges très largement imposés par l'Etat. Ces règles ont d'ailleurs été mises à jour récemment par le concédant, par des avenants aux cahiers des charges des concessions approuvés par le décret du 5 novembre 2004.

Deux avenants sont entrés en vigueur depuis cette date, relatifs respectivement à APRR et à AREA – et d'ailleurs dans le contexte de la privatisation – sans que l'Etat ait jugé nécessaire d'apporter la moindre modification aux clauses relatives aux tarifs de péage.

Depuis 1995, les services de la DGR et de la DGCCRF ont toujours homologué chaque année les tarifs proposés par les sociétés. Ce n'est que pour les grilles tarifaires applicables pour l'année 2008 que certaines divergences d'interprétation sont apparues entre l'Etat et les sociétés.

## 2.2 Les écarts tarifaires critiqués par la Cour sont conformes aux règles régissant les péages

Il convient de préciser, en tout état de cause, que ni les dispositions législatives ou réglementaires relatives aux péages, ni les clauses des cahiers des charges n'imposent de pratiquer des tarifications kilométriques uniformes selon les sections d'autoroutes.

L'existence d'écarts tarifaires est parfaitement admise par la jurisprudence administrative puisque – comme le sait la Cour – le principe d'égalité comporte trois catégories de dérogations :

- celles prévues par la loi : l'appréciation des tarifs s'effectuant concession par concession, les autoroutes situées sur deux concessions vont nécessairement comporter des tarifs différents ;
- celles justifiées par des différences de situations appréciables entre usagers : il est admis que les situations de congestion fassent l'objet de tarifications spécifiques, ce qui permet la mise en œuvre de tarifs kilométriques plus élevés sur les sections les plus fréquentées ;
- celles justifiées par des motifs d'intérêt général, au nombre desquels figurent à la fois les nécessités de l'exploitation des autoroutes et de l'équilibre financier des concessions.

De plus, force est de rappeler à nouveau à ce stade que la Délégation de Service Public (DSP) n'est pas une régie et que c'est la logique même de la DSP que de laisser au concessionnaire une certaine marge de manœuvre dans la définition de sa politique commerciale et tarifaire, dans les limites fixées par le cahier des charges et le contrat de plan ou d'entreprise. C'est la raison pour laquelle l'encadrement des tarifs s'effectue sur la base de tarifs moyens pondérés calculés sur des sections de référence, de manière à ajuster les tarifs kilométriques selon les caractéristiques principales des différentes sections.

Certaines contraintes d'exploitation justifient également des écarts tarifaires. Ainsi en est-il des systèmes de péage "ouvert", qui conduisent à percevoir un péage forfaitaire indépendant de la distance parcourue, péage dont la légalité a été admise par le Conseil d'Etat. Il en va de même des écarts nés de l'existence de sections gratuites pour le trafic local qui ont été prévues par les cahiers des charges.

Cela rappelé, les sociétés sont conscientes du fait que certains écarts tarifaires, bien que justifiés en droit, suscitent des interrogations, voire des critiques, d'usagers. Au fur et à mesure des augmentations tarifaires, elles s'emploient donc à réduire progressivement certaines disparités.

C'est dans cette logique que les sociétés APRR et AREA ont accepté une modération des hausses tarifaires intervenues au 1<sup>er</sup> octobre 2007 et non, comme semble l'inférer la Cour, en raison des divergences d'interprétation de certaines clauses du cahier des charges qui ont pu opposer récemment les services compétents de l'Etat et certaines sociétés concessionnaires.

Sur cette question, les sociétés APRR et AREA ont toujours considéré et continuent, d'ailleurs, de considérer que l'appréciation portée par les services compétents de l'Etat sur les grilles tarifaires n'est pas fondée en droit, qu'elle méconnaît les cahiers des charges de concession et qu'elle altère les perspectives sur la base desquelles les sociétés ont fait l'objet d'un transfert au secteur privé.

3. Si des réformes de la tarification autoroutière peuvent être envisagées, elles doivent respecter le cadre concessif et l'équilibre financier des contrats

#### 3.1 Certaines réformes peuvent être envisagées

Les sociétés ne sont pas hostiles, par principe, à toute réforme de la tarification des autoroutes.

Certaines réformes sont d'ailleurs inéluctables pour transposer les règles issues du droit communautaire ou pour intégrer des préoccupations nouvelles, exprimées notamment lors du Grenelle de l'Environnement.

D'autres réformes peuvent également être envisagées, à plus long terme, pour faire du péage un outil plus efficace de régulation du trafic et de lutte contre la congestion.

Les sociétés sont également conscientes de la nécessité d'accroître l'information du public sur les tarifs autoroutiers. A cet égard, et avant même la communication du projet d'insertion au rapport public, les sociétés APRR et AREA ont déjà pris les mesures suivantes pour l'augmentation de tarifs intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2007 :

- mise en place d'affichettes dans les gares de péage informant du changement de tarifs ;
- affichage du tableau des tarifs applicables dans la gare considérée dans toutes les voies de péage, hors celles réservées au télépéage ;
- publication, sur le site internet des deux sociétés, de l'ensemble des tarifs consultables par trajet et par classe ou par gare ;
- envoi de la grille tarifaire complète par classe à tous les clients qui en font la demande;
- envoi d'un courrier aux abonnés "Poids lourds" les informant de l'augmentation de tarifs ;
- envoi d'une lettre intitulée "Voie réservée" aux abonnés "liber-t" les informant de l'augmentation de tarifs ;
- distribution de la plaquette "toutes les réponses sur le péage" aux clients dans les cabines de péage ;
- diffusion d'un communiqué de presse et d'un dossier de presse annonçant l'augmentation des tarifs.

## 3.2 D'autres propositions formulées par la Cour appellent, en revanche, des réserves sérieuses.

Si l'information des usagers peut être améliorée, la proposition tendant à la publication des tarifs kilométriques des différentes autoroutes ne semble guère pertinente car elle n'est pas de nature à aider les usagers dans leurs choix. Ce n'est pas le prix au kilomètre mais le prix du trajet que souhaite réaliser l'usager qui constitue, en effet, l'information pertinente et l'élément déterminant du choix du mode de transport ou de l'itinéraire.

En outre, la publication de tarifs kilométriques risque d'induire des confusions en permettant des comparaisons faussées car réalisées sur des bases hétérogènes. Le niveau de tarif étant la résultante de l'équilibre financier d'un contrat de concession, la comparaison des tarifs de plusieurs réseaux n'a de sens que si l'on compare également l'ensemble des paramètres intervenant dans leur détermination, et notamment, la durée de concession, le volume des investissements restant à réaliser, etc.

De même, le réexamen des formules d'évolution tarifaire et, d'une manière générale, des règles de détermination des tarifs des péages ne peut s'effectuer que dans le respect de l'équilibre financier des concessions.

D'une manière générale, il y a lieu de souligner le risque consistant à modifier unilatéralement des éléments aussi essentiels des contrats au cours de leur exécution, surtout lorsqu'est intervenue peu de temps avant une novation institutionnelle aussi importante qu'une privatisation.

Lors du processus de privatisation, en effet, la valorisation des sociétés concessionnaires par les investisseurs a été effectuée sur la base (i) des obligations existantes des charges en vigueur à cette date et (ii) du projet d'avenant communiqué par l'Etat et présenté par ce dernier comme la condition sine qua non et non véritablement négociable de la cession. Et c'est en se fondant sur les perspectives de recettes autorisées par le cahier des charges tel qu'il se trouvait ainsi rédigé que les propositions des futurs actionnaires des sociétés à privatiser ont été élaborées et acceptées par l'Etat.

La remise en cause unilatérale de ces perspectives, postérieurement aux opérations de cession, risquerait d'affecter la valorisation de ces sociétés et serait, en toute hypothèse, difficilement comprise par les investisseurs, notamment étrangers, dans un contexte d'appel croissant aux fonds privés pour financer les programmes nouveaux d'infrastructures publiques.

Au surplus, une réduction de l'indexation ou un encadrement plus strict des tarifs auraient sans doute pour conséquence des pertes de recettes pour les sociétés concessionnaires. En l'absence de faute de leur part, de telles mesures unilatérales nécessiteraient la mise en place de compensations financières au bénéfice des sociétés qui pourraient conduire, paradoxalement, à substituer le contribuable à l'usager dans le financement des autoroutes concédées.

La parfaite rationalité et même la légitimité d'une telle solution n'apparaît pas dans ces conditions avec évidence.

\*\*\*

En définitive, et comme peut le constater la Cour, l'attitude des sociétés concessionnaires n'est en aucune manière fermée à des perspectives d'aménagement et d'amélioration. Mais les sociétés ne peuvent accepter des constats inexacts, fondés sur des présupposés injustifiés et qui débouchent sur des conclusions excessives.

## RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU SUD DE LA FRANCE (ASF)

Comme le montrent les éléments de la réponse de la société ci-après, l'insertion de la Cour des comptes sur « Les péages autoroutiers », destiné à figurer dans son prochain rapport public annuel, contient de nombreuses affirmations manifestement erronées, de nature à porter un préjudice sérieux à l'ensemble des acteurs du domaine autoroutier. Après analyse du dispositif applicable, la société ASF considère que, tant en droit, qu'en fait :

- contrairement à ce que soutient la Cour, le péage reflète bien le coût des sections anciennes comme des sections nouvelles. Pour toutes les sections incluses dans les contrats de concession par voie d'adossement, l'amortissement des sections anciennes, comme des plus récentes, a été reporté à une date commune et unique : celle de la fin du contrat.
- c'est méconnaître la réalité de la régulation des contrats que de dire qu'« aucun lien évident ne peut être établi entre les hausses tarifaires et l'évolution des coûts ». Les contrats font régulièrement l'objet d'avenants et le péage est ajusté tous les cinq ans dans les contrats de plan : l'équilibre financier de la concession détermine la loi tarifaire des cinq années couvertes par le contrat à partir de simulations financières prenant en compte les investissements nouveaux prescrits par l'Etat concédant.
- contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne vivent pas « une rente de monopole ». La concurrence existe avec le rail et la route, et elle s'accroît comme le souhaite d'ailleurs l'Etat qui, à l'issue du Grenelle de l'Environnement, a réaffirmé sa volonté de développer les autres modes de transport.
- la Cour commet une erreur d'appréciation lorsqu'elle affirme que le mécanisme tarifaire est « opaque » et « faussement rigoureux ». Certes, il est, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs milliers de tarifs. Cette complexité intrinsèque n'autorise pas, pour autant, à parler de « fausse rigueur » alors que les contrats de concession prévoient des dispositions très précises et fort contraignantes. Il y a lieu de rappeler également que tous les tarifs sont publiés (notamment sur internet), conformément aux dispositions législatives et contractuelles. Enfin, toutes les informations sont fournies au concédant, conformément au contrat.

Plus largement, le raisonnement sous-jacent du projet de rapport de la Cour méconnaît, à plusieurs titres, la nature et l'économie même du système de la concession, ainsi que sa réalité juridique :

- Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de contrats de concession, lesquels impliquent par nature qu'elles assurent l'exploitation à leurs risques et périls :
  - contrairement aux titulaires d'un marché public, d'un contrat de gérance ou d'une régie intéressée, elles assument à leurs risques et périls le risque trafic; de ce fait, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession;
  - elles ont emprunté à leurs risques et périls des sommes considérables sur le long terme afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau autoroutier qui leur a été concédé;
  - elles n'affichent aujourd'hui des résultats financiers excédentaires qu'après plusieurs décennies beaucoup moins favorables; or, l'équilibre des concessions doit s'apprécier sur la totalité de leur durée.

Or, la Cour ne prend nullement en compte, dans son appréciation, ce critère du risque et remet en cause, ce faisant, les fondements mêmes des contrats de concession en général.

- Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de dispositions législatives, réglementaires et contractuelles. Elles ne peuvent donc, sans encourir le risque de voir leur responsabilité engagée, s'abstenir de les appliquer. Or, la société ASF a toujours appliqué l'ensemble de ces dispositions.
- Les obligations s'imposant aux sociétés dans le cadre des contrats de concession existants n'ont pas à être modifiées du fait de l'évolution de la structure de leur capital. Que des sociétés concessionnaires soient détenues par des actionnaires publics, comme ce fut très majoritairement le cas jusqu'en 2006, ou qu'elles soient détenues par des actionnaires privés, comme tel est le cas maintenant pour la plupart, est nécessairement sans rapport avec l'analyse. La Cour établit donc, à tort, un lien, qui n'a pas lieu d'être, entre le système tarifaire et l'évolution du capital;

Le rapport omet de rappeler que ce système de la concession autoroutière a permis de financer, construire, exploiter et maintenir, en l'améliorant sans cesse depuis plus de 50 ans, l'un des meilleurs réseaux autoroutiers du monde, et cela quasiment sans apport de fonds publics. Cet instrument particulièrement efficace a permis la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de solidarité entre territoires voulue par tous les gouvernements successifs.

Or, le succès du modèle de la concession repose sur la stabilité des engagements réciproques contractuels de l'Etat concédant et de ses concessionnaires.

Remettre maintenant en cause cette exigence reviendrait à fragiliser la crédibilité économique et la signature financière d'acteurs qui se sont lourdement endettés pour participer à l'aménagement du territoire français.

Ce serait également faire prendre un risque important pour l'Etat au moment où il soumet à l'appel d'offres de nouveaux projets nécessitant des investissements de plusieurs milliards d'euros.

Si des évolutions des lois, des règlements ou des contrats régissant les concessions apparaissaient souhaitables — notamment à la lumière des nouveaux enjeux de mobilité résultant du Grenelle de l'environnement — la société ASF se déclare prête à en discuter des conséquences, dans le respect de l'équilibre financier de ses concessions. D'ici là, comme elle l'a toujours montré, la société ASF continuera à être force de proposition auprès de l'Etat concédant.

\*\*\*

#### I.<u>Sur la pretendue insuffisante prise en compte par le</u> Systeme de la reference juridique tiree des couts

- 1. Trois principaux griefs sont formulés par la Cour pour considérer que le système actuel ne serait pas de nature à garantir une prise en compte suffisante de l'ensemble des coûts dans la détermination du montant des péages: (i) l'Etat n'aurait pas tiré toutes les conséquences juridiques résultant de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 mettant fin à la pratique de l'adossement, (ii) la pratique antérieure de l'adossement permettrait aux sociétés de percevoir, sur les concessions historiques, des péages sur une «période deux fois plus longue» que sur les plus récentes, alors que les premières seraient «plus rentables» que les secondes, (iii) le système mis en place ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, compte tenu de l'existence de distorsions entre les coûts et les péages et d'une insuffisante prise en compte des surcoûts de construction dans l'établissement des tarifs.
- 2. ASF considère qu'aucun des éléments avancés par la Cour n'est fondé et que les péages sont, contrairement à ce qu'elle soutient, bien déterminés en fonction de l'ensemble des coûts.

## A. La fin partielle de l'adossement

3. La Cour considère que le Conseil d'Etat ayant confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, les conséquences en résultant devaient être doubles : «le mécanisme de l'adossement devait être à l'avenir écarté» et «les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse une fois leur amortissement achevé». Elle relève, par ailleurs, que «l'Etat a

mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu».

## 4. Ces affirmations méconnaissent, à plusieurs titres, la portée de l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

- 5. Si celui-ci a, en effet, considéré qu'il devait être mis fin à la pratique de l'adossement, c'est uniquement parce que cette pratique s'avérait incompatible avec l'adoption des dispositions nouvelles de la loi du 29 janvier 1993. Ainsi, devait-il préciser, dans cet avis, que «si, en vue de la concession de la construction et de l'exploitation d'un tronçon d'autoroute dont le trafic envisagé ne permet d'assurer la rentabilité, un candidat déjà titulaire d'une concession était admis à présenter une offre dont l'équilibre financier serait assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale, alors que les autres candidats ne pourraient que réclamer une subvention de la part de l'autorité concédante, l'égalité entre les candidats serait rompue» et que les dispositions de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 n'autorisent pas, par ailleurs, un allongement de la durée des contrats de concession pour des motifs tenant au financement de tronçons autoroutiers déficitaires.
- 6. On voit donc bien que, contrairement à ce qu'affirme la Cour, le Conseil d'Etat n'a jamais, dans son avis, remis en cause, d'une manière ou d'une autre, le mode de fixation des tarifs existant. Et, en réalité, il ne pouvait pas le faire.
- 7. <u>D'une part</u>, parce que, pour les raisons expliquées ci-après, les autoroutes anciennes ayant fait l'objet d'un adossement ne peuvent être regardées comme amorties.
- 8. D'autre part, parce que le financement des autoroutes nouvelles est sans rapport avec le mode de fixation des tarifs des autoroutes anciennes. L'exploitation des autoroutes nouvelles a, en effet, été attribuée dans le cadre de nouveaux contrats de concession, distincts de ceux régissant les concessions anciennes. Dès lors que ces autoroutes ne relèvent pas du périmètre des concessions anciennes, on ne voit pas en quoi l'attribution de ces nouveaux contrats aurait dû conduire, d'une manière ou d'une autre, à une baisse des péages sur les autoroutes anciennes. Les conditions de détermination des tarifs autoroutiers étant fixées contrats par contrats, il n'est pas possible de prendre prétexte de la conclusion de nouveaux contrats pour revenir sur celles définies dans le cadre de contrats anciens et déjà attribués.

#### B. La pratique antérieure de l'adossement

S'agissant des concessions historiques, c'est-à-dire celles ayant fait l'objet d'un adossement, ASF considère qu'il est erroné de raisonner, comme le fait la Cour, autoroute par autoroute ou, encore moins, section par section.

10. L'incorporation, par voie d'adossement de sections autoroutières nouvelles dans le contrat d'origine, a en effet conduit à un allongement de sa durée initiale et à un nouveau calcul des amortissements de caducité. Toutes les sections autoroutières qui ont été incluses dans un même contrat de concession, par voie d'adossement, étant juridiquement et financièrement interdépendantes, elles ne constituent aujourd'hui qu'un seul et même réseau. Il en résulte que l'équilibre financier du contrat doit s'apprécier au regard de l'intégralité du réseau et qu'aucune autoroute ne peut être considérée, d'un point de vue comptable, comme amortie ; l'amortissement des sections anciennes comme des sections nouvelles ayant été reporté à une date commune et unique, celle de la fin du contrat. De fait, et sauf à porter directement atteinte à la viabilité économique du contrat de concession, droit pourtant garanti au concessionnaire, l'économie du système oblige nécessairement à raisonner quant à la question de la prise en compte des coûts, de manière globale, au niveau du réseau concédé.

11. Le seul fait, par conséquent, que les tarifs ne soient pas fixés autoroute par autoroute ne suffit donc pas à considérer qu'ils ne seraient pas de nature à refléter l'ensemble des coûts. Bien au contraire, les allongements décidés par l'autorité concédante avant qu'il ne soit mis fin à l'adossement, ont toujours été déterminés en vue de respecter l'équilibre financier global de la concession. Or, l'équation financière de tout contrat de concession devant elle-même être déterminée de manière à assurer au concessionnaire « la couverture de ses dépenses, une rémunération raisonnable des capitaux investis et un bénéfice normal» 1, les tarifs ne peuvent pas être fixés autrement qu'en tenant compte de l'ensemble des coûts.

# 12. Toute autre interprétation serait d'ailleurs directement contraire au cadre juridique applicable.

13. <u>D'une part</u>, parce que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, pris en application de l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière précise que le cahier des charges d'une concession autoroutière «définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen». Dès lors que les

<sup>91)</sup> Voir Gaston Jèze in RDP 1935, p. 735 cité in Lamy droit public des affaires, 2006,  $N^{\circ}$  3515.

dispositions réglementaires applicables prévoient expressément le principe de la détermination des tarifs au regard de la structure du réseau, il ne peut être fait grief aux sociétés concessionnaires de s'y conformer en prenant en compte l'ensemble de leur réseau, et notamment sa structure globale, pour fixer le niveau des péages.

14. D'autre part, parce que, comme il a été précédemment démontré, le Conseil d'Etat n'a, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, jamais remis en cause l'adossement au motif qu'il ne serait pas de nature à garantir une fixation adéquate des tarifs. Il en résulte donc bien que, pour les concessions historiques ayant fait l'objet d'un adossement, le régime consistant à définir l'équilibre financier du contrat au regard de l'ensemble du réseau doit être regardé comme valide. Il en est donc de même de toutes les conséquences en découlant logiquement et, a fortiori, de la possibilité, pour le concessionnaire, de déterminer le niveau des tarifs en fonction des coûts du réseau pris dans sa globalité.

15. Au surplus, et à supposer que l'on puisse raisonner autoroute par autoroute, exercice purement théorique compte tenu des liens financiers indissolubles créés par les adossements successifs et les allongements de la durée de la concession qui en ont résulté, la baisse des péages sur les sections les plus anciennes aurait dû inévitablement trouver sa contrepartie dans des hausses très significatives des tarifs sur les sections les plus récentes, notamment ceux des moins rentables. Or, dans la mesure où c'est précisément la pratique de l'adossement et le mode de détermination des tarifs y afférent qui a permis aux sociétés concessionnaires de ne pas imposer aux usagers, un niveau de tarif disproportionné sur les sections les plus récentes ou encore de permettre la construction d'autoroutes qui, sans cela, n'auraient jamais pu être réalisées, puisqu'elles auraient dû alors être financées par voie de subventions publiques, ce qui n'a pas été le choix de l'Etat, on voit difficilement comment cette pratique aurait pu être considérée, sur le plan des principes, comme contestable. En rappelant que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers», la Cour reconnaît d'ailleurs elle-même implicitement la nécessité de réaliser une péréquation tarifaire entre les différentes sections d'un réseau autoroutier concédé.

#### C. La prétendue absence de fondement juridique clair

16. Pour considérer que le régime actuel ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, la Cour affirme (i) qu'il existerait des distorsions entre les coûts et les péages résultant de la détermination du niveau des tarifs par référence au «taux kilométrique moyen» et de la mise en œuvre, par les sociétés concessionnaires, d'une politique d'uniformisation et (ii) que les surcoûts de construction ne seraient qu'insuffisamment pris en compte dans la détermination des tarifs.

#### 17. ASF considère qu'aucun de ces arguments n'est fondé.

- 18. S'agissant des « distorsions entre péages et coûts », on rappellera, tout d'abord, que la détermination des tarifs par référence à un taux kilométrique moyen du réseau et des hausses annuelles à partir de taux kilométriques moyens par section de référence, qui est considérée comme critiquable par la Cour, est expressément prévue par le cahier des charges. Il s'agit donc là d'un principe qui s'impose aux sociétés concessionnaires et dont elles ne peuvent s'exonérer, sauf à voir leur responsabilité engagée.
- 19. En outre, et contrairement à ce que prétend la Cour, ASF considère que la référence au taux kilométrique moyen n'engendre pas de distorsion entre les péages et les coûts.
- 20. S'agissant des sections nouvelles, le cahier des charges prévoit, en effet, que «la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du taux kilométrique moyen de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau»92. Et il précise, par ailleurs, que «dans le cas où le tarif envisagé conduit à un taux kilométrique moyen de l'autoroute concernée supérieur de plus de 20 p.100 au taux kilométrique moyen des sections contiguës de son réseau, la société doit recueillir l'accord du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale avant de fixer les tarifs applicables avant la mise en service». On voit donc bien que la tarification des sections nouvelles ne se détermine pas exclusivement par référence au taux kilométrique moyen du réseau, puisque le cahier des charges impose la prise en compte d'un facteur correctif tenant aux coûts de construction et d'exploitation, et que la fixation du taux kilométrique moyen de la section d'autoroute concernée est elle-même bien contrôlée par l'Etat concédant.
- 21. Enfin, indépendamment de ces mécanismes qui, à eux seuls, garantissent déjà que les péages soient fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts, il convient de rappeler, puisque la Cour omet de le préciser, que les cahiers des charges et le contrat de plan propre à chacune des sociétés s'inscrivent, tout entier, dans une logique de prise en compte des coûts.
- 22. Ainsi, le cahier des charges fait obligation au concessionnaire de remettre chaque année à l'autorité concédante une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession et intégrant, à ce titre, les charges d'exploitation et d'investissements. Cette étude doit ainsi notamment comprendre, pour la durée restant à courir, un

\_

<sup>92)</sup> Article 25.5 du cahier des charges de la société ASF.

plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures<sup>93</sup>.

- **23.** Dans le même sens, le contrat de plan signé avec l'Etat pour cinq ans, retrace la nature des investissements réalisés par le concessionnaire et les coûts s'y rattachant<sup>94</sup>.
- 24. Sur la période de ces cinq années, la loi tarifaire est déterminée sur la base de simulations financières prenant notamment en compte les charges d'exploitation et les investissements prescrits par le concédant comme l'impose, d'ailleurs, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995.
- 25. S'agissant du mouvement « d'uniformisation tarifaire » mis en œuvre par les sociétés, ASF considère que, compte tenu de ce qui précède et des mécanismes tenant à la détermination de la loi tarifaire, ce mouvement ne peut, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, être, par lui-même, considéré comme critiquable,.
- 26. Il peut d'autant moins l'être que, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, cette politique d'uniformisation a été prescrite par l'autorité concédante, le contrat de plan d'ASF pour 2007-2011 prévoyant même expressément que «la société s'efforcera de faire converger progressivement les taux kilométriques moyens de chaque section de référence pour chaque classe de véhicule vers le taux kilométrique moyen de la classe de véhicule concernée» A nouveau, et sauf en réalité à faire grief aux sociétés concessionnaires de se conformer aux dispositions applicables, on ne voit pas comment cette politique pourrait, d'une manière ou d'une autre, être remise en cause.
- 27. Au demeurant, cette politique tarifaire souhaitée depuis longtemps par l'Etat et désormais explicitement inscrite dans les dispositions du contrat de plan précité, doit s'analyser au regard de la nature juridique spécifique des péages.
- 28. Les péages constituent en effet, au sens de la jurisprudence, des redevances pour service rendu% et doivent, pour cette raison, trouver leur contrepartie directe dans le service procuré aux usagers. C'est donc au regard de la valeur du service procuré à l'usager qu'il faut raisonner pour déterminer le montant des redevances. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, puisque celui-ci a expressément considéré que l'intensité du trafic pouvait être prise en compte dans la détermination

<sup>93)</sup> Articles 35 du cahier des charges d'ASF relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

<sup>94)</sup> Voir, par exemple, article 3.1.4. du contrat de plan Etat-ASF 2007-2011 relatif à la réalisation des investissements sur sections nouvelles.

<sup>95)</sup> Article 5.1.1. du Contrat de plan Etat-ASF 2007-2011.

<sup>96)</sup> CE, 14 février 1975, Epoux Merlin et Association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, p. 110.

du montant des péages autoroutiers, en jugeant qu'«il est constant que les usagers d'une autoroute se trouvent placés dans une situation différente, au regard des conditions d'exploitation de l'ouvrage, selon la densité de la circulation prévisible; qu'ainsi, en prévoyant une variation du prix des péages en fonction de l'intensité du trafic, afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité de celui-ci, l'arrêté attaqué n'a pas institué une discrimination illégale entre ces usagers»<sup>97</sup>. Or, la politique d'homogénéisation tarifaire vise précisément à répondre à cet objectif. En effet, et à défaut, les usagers se verraient imposer des charges différentes selon les sections, qui ne seraient pas toujours justifiées par des situations elles-mêmes différentes. C'est d'ailleurs à cette conclusion que la Cour aurait dû arriver, lorsqu'elle souligne, à juste titre, que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers et de la nécessité de réguler le trafic ».

29. Enfin, pour ce qui concerne « la faible prise en compte des surcoûts de construction », la Cour, en affirmant que «les majorations de tarifs lors de la mise en service des sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction» se livre à un raisonnement intrinsèquement contradictoire. En effet, elle ne peut pas à la fois faire grief aux sociétés concessionnaires de ne pas suffisamment tenir compte des surcoûts de construction dans la détermination des tarifs appliqués aux sections nouvelles et, en même temps, considérer que la stricte proportionnalité entre tarifs et coûts n'est ni souhaitable ni exigée.

30. Ainsi, et de quelque manière qu'on l'envisage, il apparaît bien que les tarifs sont fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts et que le système mis en place n'est ni empreint de disparités, ni, encore moins d'arbitraire, comme l'affirme la Cour.

#### II - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT FAUSSEMENT RIGOUREUX, INCOHERENT ET OPAQUE DE LA TARIFICATION

31. Pour considérer que le système tarifaire serait faussement rigoureux, incohérent et opaque, la Cour affirme, (i) que les tarifs ne seraient pas déterminés sur la base de valeurs absolues et que le taux kilométrique moyen ne constituerait pas une référence appropriée, (ii) que l'analyse des tarifs pratiqués ne révèlerait aucune logique, compte tenu de l'existence de divergences de hausses ou de coefficients entre sections de référence et de distorsions dans les grilles tarifaires, et (iii) que la publicité des tarifs serait incomplète.

\_

<sup>97)</sup> Conseil d'Etat, 28 février 1996 Association FO Consommateurs, n° 150520.

- 32. ASF considère que ces affirmations sont erronées et que si le système tarifaire est certes, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs milliers de tarifs, il n'est pas, pour autant faussement rigoureux, incohérent ou opaque.
  - A. Un système prétendument faussement rigoureux
- 33. Le fait pour le système tarifaire de s'attacher à des variations, et non à des valeurs absolues, ne permet en rien de le qualifier de faussement rigoureux. D'ailleurs, la Cour n'apporte, à l'appui de ses observations, aucun élément de nature à le démontrer.
- 34. Bien au contraire, l'analyse du système, pour peu qu'on s'y attache, établit que la référence à des hausses annuelles sur les sections en service ou à des écarts de tarifs des nouvelles sections, constitue, en réalité, la seule méthode praticable. Compte tenu des effets de l'adossement qui obligent, on l'a vu, à raisonner au regard du réseau pris dans son intégralité, il n'est pas possible, en effet, de recalculer chaque année, à partir des coûts complets affectables à chaque section, les valeurs absolues des tarifs élémentaires.
- 35. De manière plus générale, on relèvera que ce mécanisme n'est ni inédit, ni spécifique au système autoroutier. Pour exemple, c'est précisément celui qui a été retenu pour la détermination des tarifs applicables au réseau de la SNCF ou de la RATP.
- 36. Dans le même sens, le fait pour le taux kilométrique moyen d'une section de référence de ne pas être défini par référence au trafic et que les sociétés concessionnaires puissent prévoir des différenciations tarifaires sur les trajets les plus parcourus ne constitue en rien un élément pouvant conduire à qualifier le système de faussement rigoureux. Cette pratique, qui n'a, d'ailleurs, rien de systématique, est, à l'inverse, conforme à la jurisprudence et aux dispositions contractuelles applicables.
- 37. <u>D'une part</u>, parce que, comme précédemment indiqué, le Conseil d'Etat a expressément validé, dans son arrêt du 28 février 1996 précité, la possibilité pour les sociétés concessionnaires de pratiquer des différenciations tarifaires sur les sections les plus fréquentées. Ce qu'il a confirmé, par la suite, dans son rapport sur les redevances pour service rendu, puisqu'il a considéré qu'il était «normal et conforme à la théorie économique que l'utilisateur acquitte un péage plus élevé sur des tronçons réputés encombrés pour lesquels la fluidité du trafic n'a été rendue possible que par des investissements accrus ou par le soutien d'autres modes de transport» Ce qui est en réalité logique, compte tenu de la différence de situation existant entre les usagers empruntant des sections encombrées et ceux empruntant des sections au trafic plus fluide et de la nécessité, pour les

-

<sup>98)</sup> Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, Rapport du Conseil d'Etat, la Documentation française, 24 octobre 2002, p. 76.

exploitants, de tenir compte, dans la détermination de leurs tarifs, de l'acceptabilité sociale du péage.

- 38. <u>D'autre part</u>, parce que, la composante trafic est bien prise en compte dans la détermination des tarifs. Ainsi, le cahier des charges prévoitil, s'agissant de l'évolution du taux kilométrique moyen sur le périmètre de la concession, que celle-ci est «égale à la moyenne des évolutions des taux kilométriques moyens (HT) en vigueur sur chaque section de référence figurant dans le contrat d'entreprise, pondérée par le nombre de kilomètres parcourus sur la section considérée l'année précédant la hausse»<sup>99</sup>. On voit donc bien que les sociétés concessionnaires sont tenues de mettre en œuvre un principe de pondération par les kilomètres parcourus en matière d'évolution tarifaire.
- 39. Enfin, parce que le caractère rigoureux ou non du mécanisme tarifaire doit s'apprécier au regard du cadre juridique dans lequel il s'inscrit. Or, la Cour semble raisonner comme si les sociétés concessionnaires exerçaient leurs activités dans le cadre d'un marché public, d'une régie intéressée ou encore d'un contrat de gérance, qui leur garantirait le versement d'une rémunération indépendante des résultats d'exploitation, ce qui n'est pas le cas. L'exploitation des autoroutes s'inscrivant, en effet, dans le cadre de contrats de concession supposant, par nature, que le délégataire assume la gestion du service à ses risques et périls, il n'est pas possible, sauf à dénaturer la substance même de ces contrats, de mettre à sa charge un transfert du risque sans lui reconnaître concomitamment la liberté de gestion y afférente, ne serait-ce que parce que le délégataire assume complètement le risque trafic. Celui-ci peut, en effet, évoluer beaucoup moins vite que prévu, notamment sur les trajets à trafic élevé, voire même régresser comme cela s'est déjà produit sur l'autoroute A7, pour laquelle on peut d'ailleurs remarquer que les taux kilométriques moyens des deux sections de référence Nord et Sud restent encore inférieurs au taux kilométrique moyen du réseau, alors que le trafic moyen journalier de cette autoroute est très élevé.
- 40. Cette faculté laissée au concessionnaire, au demeurant limitée et d'ailleurs reconnue par la Cour, de procéder à des différenciations de hausses tarifaires s'impose d'autant plus que les sociétés concessionnaires exercent leurs activités sur un marché pleinement concurrentiel. En effet, et contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne sont pas en situation de monopole naturel. Bien au contraire, elles subissent la concurrence résultant de l'existence de modes alternatifs de transport: le rail, la route ou encore le transport aérien, concurrence qui a d'ailleurs vocation à se développer, comme l'a rappelé l'Etat à l'issue du Grenelle de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a rappelé formellement, puisqu'il a considéré dans son avis des 25 et 29 août 2005 que

\_

<sup>99)</sup> Article 25.2.1 du cahier des charges d'ASF.

la notion de monopole de fait doit «s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché intérieur à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part des autres entreprises; qu'on ne saurait prendre en compte les positions privilégiées que telle ou telle entreprise détient momentanément ou à l'égard d'une production qui ne représente qu'une petite partie de ses activités. A cet égard, les sociétés concessionnaires ne constituent pas des monopoles de fait dès lors qu'il existe, pour chaque itinéraire autoroutier, un autre itinéraire permettant de relier les deux points desservis. En outre, la circonstance que l'exploitation des autoroutes prend la forme d'une concession exclusive ne saurait conférer aux sociétés concessionnaires le caractère d'un monopole de fait au sens de l'alinéa précité» 100. Dès lors que cette question a été expressément tranchée, la Cour ne peut pas ne pas en tenir compte dans son analyse.

- 41. En outre, la nature exacte des risques pesant sur les sociétés concessionnaires doit s'examiner au regard du statut qui est le leur, celui de sociétés exposées au risque du marché financier. Or, ce risque est d'autant plus élevé que ces sociétés ont emprunté, à leurs risques et périls, des sommes considérables sur le long terme, afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau routier autoroutier qui leur a été concédé.
- 42. Il n'est donc pas possible de faire abstraction de ces éléments de risques pour mener l'analyse. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence, puisqu'elle fait précisément de ce transfert de risque un élément caractéristique des contrats de concession les distinguant, par exemple, de la régie intéressée ou des marchés de service, et qu'elle considère, par ailleurs, que l'équilibre financier du contrat de concession devant être défini de manière à garantir au concessionnaire un bénéfice raisonnable, l'autorité concédante a l'obligation de garantir le concessionnaire contre les risques de concurrence<sup>101</sup>.
- 43. Il résulte de ce qui précède que le système tarifaire ne peut être considéré comme faussement rigoureux.
  - B. Des tarifs prétendument incohérents
- 44. Pour considérer que les tarifs pratiqués seraient incohérents, la Cour relève qu'il existe « des divergences de hausses ou coefficients entre sections de référence » et « des distorsions de grilles tarifaires ».
- 45. En se bornant à ce simple constat, la Cour méconnaît la logique même du système et en tire des conséquences erronées.

\_

<sup>100)</sup> Avis du Conseil d'Etat des 25 et 29 août 2005, Section des finances, n° 372.147. 101) CE, Ass. 16 avril 1986, n° 75.040, 75.087, 75.110 CLT, Rec. CE. 1986, p. 97.

- 46. En effet, et pour ce qui concerne « <u>les divergences de hausses ou de coefficients</u> », la Cour relève, à juste titre, que «les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles »et constate que « certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence». Or, on précisera, tout d'abord, que les différences de taux kilométriques doivent être distinguées des différences de prix. Les taux kilométriques ne sont qu'un mode de détermination des prix, défini par les dispositions contractuelles applicables et ne peuvent donc, à eux seuls, caractériser un élément d'incohérence des tarifs.
- 47. En outre, la divergence de hausses entre sections de référence ou de coefficients de classe se justifie par la combinaison de plusieurs facteurs : (i) la politique d'uniformisation progressive des taux kilométriques moyens, pour un service rendu équivalent, à partir des taux kilométriques fixés à la mise en service de chaque section, politique voulue par l'Etat et imposée aux concessionnaires, (ii) la prise en compte de l'acceptabilité sociale du péage, notamment en zone urbaine et périurbaine, (iii) la mise en œuvre de hausses spécifiques lors de l'intégration de sections ou d'échangeurs nouveaux, et (iv) l'impossibilité d'augmenter d'une année sur l'autre tous les tarifs élémentaires, du fait notamment de la règle de l'arrondi au décime le plus proche, dans la mesure où elle génère des hausses élevées, en pourcentage, pour les tarifs applicables aux courts trajets.
- **48.** On voit donc bien que la logique même du système conduit à des divergences de hausses ou de coefficients, sans qu'il soit, pour autant, possible de caractériser l'existence d'une quelconque incohérence.
- **49.** Pour ce qui a trait, cette fois-ci aux « <u>distorsions de grilles tarifaires »</u>, la Cour souligne notamment que «le calcul des différentiels de prix fait apparaître des tronçons gratuits pour certains trajets dans les réseaux ASF ».
- **50.** On relèvera que ce raisonnement est purement théorique, la «gratuité» évoquée par la Cour, n'étant, en effet, qu'une «gratuité virtuelle», sans aucune réalité pour l'usager.
- 51. En effet, la «gratuité» apparente de certains tronçons inclus dans plusieurs trajets tient essentiellement à l'historique de l'établissement, puis de l'évolution des tarifs soumis à un jeu de contraintes, tel que toutes ne sont conciliables que si l'on prend en compte une période de temps suffisamment longue. Notamment la règle des arrondis et le respect d'un temps minimal entre deux hausses (qui ne peuvent être inférieures à 10 centimes d'euros), pour lisser, dans la durée, l'effet d'une hausse sur des tarifs très faibles, font que des distorsions peuvent se créer, pour ensuite s'atténuer voire disparaître, faisant ainsi apparaître, à un moment donné, certains tronçons comme «gratuits», lorsqu'ils sont parcourus au sein de certains trajets qui les englobent.

- 52. Par ailleurs, pour les sections en système ouvert et pour les sections d'extrémité d'un système fermé lorsqu'elles comportent au-delà de la barrière de péage en pleine voie, plusieurs entrées et sorties elles-mêmes libres de péages -, le tarif de péage acquitté est nécessairement le même, quelle que soit l'entrée ou la sortie, en système ouvert ou en section d'extrémité en système fermé. Les différences de longueur des différents trajets effectués pour un même tarif de péage induisent, dans ces cas, des taux kilométriques différents, et donc une apparente gratuité de certains tronçons. Dans ces deux cas, un calcul par différence pour faire apparaître des «tronçons gratuits» inclus dans des trajets payants n'a alors aucun sens.
- 53. Seuls peuvent donc être véritablement considérés comme gratuits, les trajets pour lesquels les dispositions contractuelles prévoient qu'ils soient totalement libres de péage.

# 54. Il suit de là que les tarifs de péage appliqués par la société ASF ne peuvent, en aucun cas, être qualifiés d'incohérents.

#### C. Des tarifs prétendument opaques

55. La Cour affirme que les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs seraient vagues et désuètes et qu'aucune société n'afficherait « ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques ». Elle estime, à ce titre, qu'une «publicité compréhensible, par brochures et sur Internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée».

# 56. ASF considère que les affirmations de la Cour sont erronées tant en droit, qu'en fait.

- 57. On rappellera, tout d'abord, que la notion de tarif kilométrique, en tant que prix unitaire, qui fonde tout entier le raisonnement de la Cour, n'existe pas. Les cahiers des charges, qui définissent la nature des obligations s'imposant aux concessionnaires, font référence aux tarifs de péage, entendus comme les prix payés pour emprunter les différents trajets, et introduisent, pour la détermination de ces tarifs, la notion de « taux kilométrique moyen » (et non de « tarif kilométrique »), pour chaque section de référence et non pour chaque trajet. On ne voit pas, dans ces conditions, comment il serait possible de soutenir que les sociétés concessionnaires devraient publier un quelconque «tarif kilométrique».
- 58. Au demeurant, les dispositions légales et contractuelles applicables en matière de publicité s'imposent aux concessionnaires et leur caractère prétendument désuet ou non ne peut leur être imputé.
- **59**. Sur le fond, aucune opacité du dispositif mis en place ne peut être caractérisée.

- 60. L'article 113-3 du Code de la consommation prévoit, en effet, que «tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation».
- 61. Pour l'application de ces dispositions législatives, le cahier des charges définit les obligations des sociétés en matière de publicité des tarifs. Ainsi, le cahier des charges ASF prévoit-il que «L'ensemble des tarifs applicables sur le réseau de la société, en vigueur, à la date de la publication du décret approuvant le présent avenant, sont annexés au cahier des charges. L'ensemble des tarifs en vigueur peuvent être consultés soit sur un serveur télématique, soit auprès de la société concessionnaire [...], soit auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes [...] ou auprès de la direction des routes [...]»<sup>102</sup>. La référence à un serveur télématique montre, à l'évidence, que les clauses des cahiers des charges ne sont, en rien, désuètes, comme l'affirme la Cour.
- 62. Ces dispositions, qui édictent des obligations précises en matière de publicité, sont appliquées par la société ASF. C'est ainsi que la société ASF a spécifiquement édité une brochure largement accessible à tous les usagers et retraçant l'ensemble de ses grilles tarifaires. Les informations y figurant sont, en outre, publiées sur son site Internet dans une rubrique complètement dédiée aux tarifs et intitulée de manière explicite «Tarifs & Péages».
- 63. Il n'est donc pas possible de considérer que sa tarification serait, d'une manière ou d'une autre, opaque, aucune disposition n'obligeant la société, par ailleurs, à publier les taux kilométriques, lesquels ne sont pas des «tarifs» mais des modalités de calcul des tarifs applicables aux différents trajets effectués.
- 64. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc bien que le système tarifaire n'est ni faussement rigoureux, ni incohérent, ni opaque, et que la publicité des tarifs, telle qu'elle est effectuée par la société ASF, est complète.

### III - SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT DEVENU TROP FA VORABLE DU SYSTEME POUR LES CONCESSIONNAIRES

65. Deux observations principales sont ici formulées par la Cour: (i) les hausses de prix accordées par l'Etat seraient contestables compte tenu notamment du mécanisme d'indexation et du caractère «mal étayé» des hausses additionnelles et (ii) les sociétés concessionnaires mettraient en œuvre, dans un contexte de «rente de monopole», une politique de

<sup>102)</sup> Article 25.7 du cahier des charges d'ASF.

«maximisation» des recettes résultant de «l'effet de foisonnement» et de la baisse des réductions pour les poids lourds.

## 66. ASF considère que ces observations ne sont pas fondées et remettent en cause les fondements même des contrats de concession.

#### A. Les hausses de prix accordées par l'Etat

- 67. Pour ce qui concerne le principe de l'indexation, la Cour relève que le groupe ASF «s'est vu même accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation» et affirme que cette garantie «est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles mêmes progressivement amorties».
- 68. Pour ce qui a trait, au caractère « mal étayé » des hausses additionnelles, la Cour affirme que «tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour».

# 69. ASF considère que la seule lecture des dispositions applicables suffit à établir que ces affirmations sont infondées.

- 70. En effet, <u>le principe de l'indexation</u> est expressément posé par les dispositions applicables, le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 garantissant aux concessionnaires, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, une hausse des péages au moins égale à 70 % de l'inflation. Le cahier des charges fixant pour ASF une hausse au moins égale à 85 % de l'inflation, dans le cadre des contrats de plan, est donc en tout point conforme aux dispositions du décret précité, seul pertinent pour trancher cette question. Par conséquent, et sauf à modifier les dispositions applicables et à indemniser les concessionnaires à raison du bouleversement de l'économie du contrat qui en résulterait, ce régime s'impose et doit régir la situation des sociétés concessionnaires.
- 71. Sur le fond, on rappellera, que l'équilibre financier du contrat devant s'apprécier sur l'ensemble de sa durée, le niveau de la hausse ainsi autorisée ne peut, par nature, être considéré comme critiquable.
- 72. Par ailleurs, et pour ce qui concerne tant le mécanisme de l'indexation que <u>le caractère prétendument mal étayé des hausses additionnelles</u>, il convient de rappeler que la loi tarifaire est établie sur la base de simulations financières fournies par la société à l'autorité concédante.

- 73. A ce titre, le cahier des charges règle expressément cette question en prévoyant que la société doit fournir à l'autorité concédante «tous les éléments d'information et de calcul nécessaires à la bonne application des règles de calcul» définis par le contrat de concession, le contrat de plan et la réglementation en vigueur et qu'elle lui communique, par ailleurs, chaque année, «une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession» comprenant, notamment, pour la durée restant à courir, un plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures 104.
- 74. Dans le même sens, le contrat de plan retrace la nature des investissements réalisés par la société concessionnaire et les coûts y afférents. Ce qui conduit bien à établir que, sur la période des cinq années concernées, la loi tarifaire n'est pas définie autrement que sur la base de simulations financières prenant en compte l'ensemble des charges d'exploitation et les investissements à réaliser. On peut souligner, sur ce sujet que, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, non seulement les programmes de construction ne sont pas encore achevés, mais les programmes d'investissement sur autoroutes en service sont très importants. C'est ainsi qu'au total, 3 milliards d'euros et 2,5 milliards d'euros ont été inscrits respectivement dans les contrats de plan ASF pour 2002-2006 et 2007-2011.
- 75. On voit donc bien déjà, que contrairement à ce que laisse entendre la Cour, les mécanismes prévus par les dispositions applicables ne conduisent en rien à l'octroi d'un avantage indu.
- 76. Conformément à ces dispositions, ASF a d'ailleurs toujours communiqué à l'autorité concédante les éléments justifiant sa loi tarifaire et elle a, de surcroît, transmis à la Cour les éléments qu'elle lui avait demandés. Si Cour n'a pas pu vérifier la justification des hausses additionnelles, acceptées par l'Etat et contractualisées, elle n'est pas pour autant fondée à considérer que ces hausses seraient mal étayées.

### B. Les prétendues pratiques de «maximisation des recettes»

77. S'agissant du <u>«foisonnement»</u>, notion introduite par la Cour mais qu'elle ne définit nullement et dont elle précise, elle-même, que son calcul exact est «compliqué», ASF considère que le raisonnement suivi est tout entier entaché de contradictions et d'erreurs.

-

<sup>103)</sup> Article 25.6 du cahier des charges d'ASF.

<sup>104)</sup> Articles 35 du cahier des charges d'ASF relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

- 78. Il convient de rappeler que, contrairement à ce que la Cour laisse croire, les hausses accordées ne concernent pas les recettes mais le seul taux kilométrique moyen du réseau, ainsi qu'éventuellement les coefficients de classe. A ce titre, ASF a toujours publié des grilles tarifaires respectant les hausses tarifaires autorisées, comme cela a d'ailleurs été vérifié chaque année par la DGCCRF et la direction générale des routes.
- 79. Sur le fond, on rappellera, à nouveau, qu'aucune disposition du cahier des charges n'interdit aux sociétés concessionnaires d'appliquer des hausses tarifaires différenciées, bien au contraire. La Cour le relève, ellemême, en soulignant que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles », et qu'« au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés au sein de chaque section».
- 80. Cette pratique est donc licite et ne peut, par principe, être remise en cause. Elle résulte des termes même du contrat de concession, lequel constitue la loi des parties.
- 81. Ce qui est en réalité logique dans la mesure où les concessionnaires assumant entièrement l'exploitation à leurs risques et périls, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession.
- 82. Cette pratique est, d'ailleurs, conforme aux principes posés par le Conseil d'Etat comme il a été précédemment indiqué.
- 83. En tout état de cause, cette pratique est induite par la nature et l'économie même du système dans la mesure où elle ne constitue, en réalité, qu'une simple contrepartie aux aléas de trafic supportés par le concessionnaire, entre autres de l'élasticité du trafic aux tarifs. Ainsi, et sauf à méconnaître le principe même de la gestion de la concession aux risques et périls du concessionnaire, il n'est pas possible de la considérer comme contestable. D'autant que, comme il a été démontré, les sociétés concessionnaires opèrent, non pas en «rente de monopole», mais sur un marché pleinement concurrentiel et sont, par ailleurs, exposées aux risques du marché financier.
- 84. S'agissant des <u>réductions pour les poids lourds</u>, la Cour relève que «l'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse des tarifs accordés par l'Etat».

- 85. Il convient de préciser que le contrat d'abonnement CAPLIS octroyant des remises aux sociétés de transport, a été mis en place, non pas à l'initiative des sociétés, mais à la demande expresse de l'Etat. Dans la mesure où l'objectif fixé par l'Etat était alors de diminuer les charges du poste péage pour les transporteurs, l'octroi de ces remises n'a pas fait l'objet de compensations tarifaires. Sa mise en place a donc pesé sur le chiffre d'affaires des sociétés. L'adoption de la directive européenne 2006/38 modifiant la directive 1999/62 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, prévoyant un plafonnement à 13 % des rabais accordés aux poids lourds, a conduit la société à réduire progressivement les pourcentages de remise accordés pour tendre vers ce plafond. Cette évolution sera achevée au printemps 2008 avec la suppression totale de l'abonnement CAPLIS et son remplacement par l'abonnement télépéage PL respectant le plafond fixé par la directive. La mise en place de ce nouvel abonnement télépéage PL a, d'ores et déjà, conduit à un doublement du nombre d'entreprises bénéficiaires de ces remises.
- 86. L'exemple de l'abonnement CAPLIS montre, plus largement, que les conditions commerciales offertes aux clients de la société ont un impact sur les recettes, qui peut être positif ou négatif selon l'évolution de ces conditions commerciales, du nombre d'abonnés et des chiffres d'affaires concernés, impact qu'il convient en tout état de cause, de distinguer de l'effet des hausses tarifaires proprement dit.
- 87. Enfin, il convient également de tenir compte du fait que les recettes de péage de la société augmentent à la suite des mises en service qui interviennent en cours d'année, alors que les hausses tarifaires autorisées le sont « à périmètre constant », un dispositif spécifique étant, par ailleurs, prévu par le cahier des charges pour déterminer les tarifs de péage applicables aux sections nouvelles.
- 87. Ainsi, force est de constater que le système n'est en rien devenu trop favorable aux sociétés concessionnaires, mais se justifie par le principe même de la gestion aux risques et périls du concessionnaire, fondement du contrat de concession.

### RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES ESTEREL CÔTE D'AZUR, PROVENCE, ALPES (ESCOTA)

#### RÉSUMÉ

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes sur « Les péages autoroutiers » contient de nombreuses affirmations manifestement erronées, de nature à porter un préjudice sérieux à l'ensemble des acteurs du domaine autoroutier. Après analyse du dispositif applicable, la société ESCOTA considère que, tant en droit, qu'en fait :

- Contrairement à ce que soutient la Cour, le péage reflète bien le coût des sections anciennes comme des sections nouvelles. Pour toutes les sections incluses dans les contrats de concession par voie d'adossement, l'amortissement des sections anciennes, comme des plus récentes, a été reporté à une date commune et unique : celle de la fin du contrat.
- C'est méconnaître la réalité de la régulation des contrats que de dire qu'« aucun lien évident ne peut être établi entre les hausses tarifaires et l'évolution des coûts ». Les contrats font régulièrement l'objet d'avenants et le péage est ajusté tous les cinq ans dans les contrats de plan : l'équilibre financier de la concession détermine la loi tarifaire des cinq années couvertes par le contrat à partir de simulations financières prenant en compte les investissements nouveaux prescrits par l'Etat concédant.
- Contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne vivent pas « une rente de monopole ». La concurrence existe avec le rail et la route, et elle s'accroît comme le souhaite d'ailleurs l'Etat qui, à l'issue du Grenelle de l'Environnement, a réaffirmé sa volonté de développer les autres modes de transport.
- La Cour commet une erreur d'appréciation lorsqu'elle affirme que le mécanisme tarifaire est « opaque » et « faussement rigoureux ».
   Certes, il est, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs centaines de tarifs. Cette complexité intrinsèque n'autorise pas, pour autant, à parler de « fausse rigueur » alors que les contrats de concession prévoient des dispositions très précises et fort contraignantes. Il y a lieu de rappeler également que tous les tarifs sont publiés (notamment sur internet), conformément aux dispositions législatives et contractuelles. Enfin, toutes les informations sont fournies au concédant, conformément au contrat.

Plus largement, le raisonnement sous-jacent du projet de rapport de la Cour méconnaît, à plusieurs titres, la nature et l'économie même du système de la concession, ainsi que sa réalité juridique :

- → Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de contrats de concession, lesquels impliquent par nature qu'elles assurent l'exploitation à leurs risques et périls :
  - contrairement aux titulaires d'un marché public, d'un contrat de gérance ou d'une régie intéressée, elles assument à leurs risques et périls le risque trafic ; de ce fait, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession ;
  - elles ont emprunté à leurs risques et périls des sommes considérables sur le long terme afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau autoroutier qui leur a été concédé;
  - elles n'affichent aujourd'hui des résultats financiers excédentaires qu'après plusieurs décennies beaucoup moins favorables ; or, l'équilibre des concessions doit s'apprécier sur la totalité de leur durée.

Or, la Cour ne prend nullement en compte, dans son appréciation, ce critère du risque et remet en cause, ce faisant, les fondements mêmes des contrats de concession en général.

- → Les sociétés concessionnaires exercent leurs activités dans le cadre de dispositions législatives, réglementaires et contractuelles. Elles ne peuvent donc, sans encourir le risque de voir leur responsabilité engagée, s'abstenir de les appliquer. Or, la société ESCOTA a toujours appliqué l'ensemble de ces dispositions;
- → Les obligations s'imposant aux sociétés dans le cadre des contrats de concession existants n'ont pas à être modifiées du fait de l'évolution de la structure de leur capital. Que des sociétés concessionnaires soient détenues par des actionnaires publics, comme ce fut très majoritairement le cas jusqu'en 2006, ou qu'elles soient détenues par des actionnaires privés, comme tel est le cas maintenant pour la plupart, est nécessairement sans rapport avec l'analyse. La Cour établit donc, à tort, un lien, qui n'a pas lieu d'être, entre le système tarifaire et l'évolution du capital.

Le rapport omet de rappeler que ce système de la concession autoroutière a permis de financer, construire, exploiter et maintenir, en l'améliorant sans cesse depuis plus de 50 ans, l'un des meilleurs réseaux autoroutiers du monde, et cela quasiment sans apport de fonds publics. Cet instrument particulièrement efficace a permis la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de solidarité entre territoires voulue par tous les gouvernements successifs.

Or, le succès du modèle de la concession repose sur la stabilité des engagements réciproques contractuels de l'Etat concédant et de ses concessionnaires.

Remettre maintenant en cause cette exigence reviendrait à fragiliser la crédibilité économique et la signature financière d'acteurs qui se sont lourdement endettés pour participer à l'aménagement du territoire français.

Ce serait également faire prendre un risque important pour l'Etat au moment où il soumet à l'appel d'offres de nouveaux projets nécessitant des investissements de plusieurs milliards d'euros.

Si des évolutions des lois, des règlements ou des contrats régissant les concessions apparaissaient souhaitables – notamment à la lumière des nouveaux enjeux de mobilité résultant du Grenelle de l'environnement – la société ESCOTA se déclare prête à en discuter des conséquences, dans le respect de l'équilibre financier de sa concession. D'ici là, comme elle l'a toujours montré, la société ESCOTA continuera à être force de proposition auprès de l'Etat concédant.

\*\*\*

#### PARTIE I – OBSERVATIONS GENERALES

### I - <u>SUR LA PRETENDUE INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE PAR LE SYSTEME</u> DE LA REFERENCE JURIDIQUE TIREE DES COUTS

- 1. Trois principaux griefs sont formulés par la Cour pour considérer que le système actuel ne serait pas de nature à garantir une prise en compte suffisante de l'ensemble des coûts dans la détermination du montant des péages: (i) l'Etat n'aurait pas tiré toutes les conséquences juridiques résultant de l'avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999 mettant fin à la pratique de l'adossement, (ii) la pratique antérieure de l'adossement permettrait aux sociétés de percevoir, sur les concessions historiques, des péages sur une «période deux fois plus longue» que sur les plus récentes, alors que les premières seraient «plus rentables» que les secondes, (iii) le système mis en place ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, compte tenu de l'existence de distorsions entre les coûts et les péages et d'une insuffisante prise en compte des surcoûts de construction dans l'établissement des tarifs.
- 2. ESCOTA considère qu'aucun des éléments avancés par la Cour n'est fondé et que les péages sont, contrairement à ce qu'elle soutient, bien déterminés en fonction de l'ensemble des coûts.

### A. La fin partielle de l'adossement

3. La Cour considère que le Conseil d'Etat ayant confirmé l'illégalité de la pratique de l'adossement, les conséquences en résultant devaient être doubles : «le mécanisme de l'adossement devait être à l'avenir écarté» et «les péages des autoroutes les plus anciennes auraient dû évoluer à la baisse

une fois leur amortissement achevé». Elle relève, par ailleurs, que «l'Etat a mis fin à l'adossement : dès 1998, le financement des nouvelles autoroutes a été organisé par concession autonome et sans lien avec les ressources tirées des concessions anciennes. En revanche, le mode de fixation des péages des autoroutes anciennes n'a pas été modifié et la baisse des péages n'a pas eu lieu».

# 4. Ces affirmations méconnaissent, à plusieurs titres, la portée de l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

- 5. Si celui-ci a, en effet, considéré qu'il devait être mis fin à la pratique de l'adossement, c'est uniquement parce que cette pratique s'avérait incompatible avec l'adoption des dispositions nouvelles de la loi du 29 janvier 1993. Ainsi, devait-il préciser, dans cet avis, que «si, en vue de la concession de la construction et de l'exploitation d'un tronçon d'autoroute dont le trafic envisagé ne permet d'assurer la rentabilité, un candidat déjà titulaire d'une concession était admis à présenter une offre dont l'équilibre financier serait assuré par la prolongation de la durée de la concession initiale, alors que les autres candidats ne pourraient que réclamer une subvention de la part de l'autorité concédante, l'égalité entre les candidats serait rompue» et que les dispositions de l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 n'autorisent pas, par ailleurs, un allongement de la durée des contrats de concession pour des motifs tenant au financement de tronçons autoroutiers déficitaires.
- 6. On voit donc bien que, contrairement à ce qu'affirme la Cour, le Conseil d'Etat n'a jamais, dans son avis, remis en cause, d'une manière ou d'une autre, le mode de fixation des tarifs existant. Et, en réalité, il ne pouvait pas le faire.
- 7. D'une part, parce que, pour les raisons expliquées ci-après, les autoroutes anciennes ayant fait l'objet d'un adossement ne peuvent être regardées comme amorties.
- 8. D'autre part, parce que le financement des autoroutes nouvelles est sans rapport avec le mode de fixation des tarifs des autoroutes anciennes. L'exploitation des autoroutes nouvelles a, en effet, été attribuée dans le cadre de nouveaux contrats de concession, distincts de ceux régissant les concessions anciennes. Dès lors que ces autoroutes ne relèvent pas du périmètre des concessions anciennes, on ne voit pas en quoi l'attribution de ces nouveaux contrats aurait dû conduire, d'une manière ou d'une autre, à une baisse des péages sur les autoroutes anciennes. Les conditions de détermination des tarifs autoroutiers étant fixées contrats par contrats, il n'est pas possible de prendre prétexte de la conclusion de nouveaux contrats pour revenir sur celles définies dans le cadre de contrats anciens et déjà attribués.

#### B. La pratique antérieure de l'adossement

- 9. S'agissant des concessions historiques, c'est-à-dire celles ayant fait l'objet d'un adossement, ESCOTA considère qu'il est erroné de raisonner, comme le fait la Cour, autoroute par autoroute ou, encore moins, section par section.
- 10. L'incorporation, par voie d'adossement de sections autoroutières nouvelles dans le contrat d'origine, a en effet conduit à un allongement de sa durée initiale et à un nouveau calcul des amortissements de caducité. Toutes les sections autoroutières qui ont été incluses dans un même contrat de concession, par voie d'adossement, étant juridiquement et financièrement interdépendantes, elles ne constituent aujourd'hui qu'un seul et même réseau. Il en résulte que l'équilibre financier du contrat doit s'apprécier au regard de l'intégralité du réseau et qu'aucune autoroute ne peut être considérée, d'un point de vue comptable, comme amortie ; l'amortissement des sections anciennes comme des sections nouvelles ayant été reporté à une date commune et unique, celle de la fin du contrat. De fait, et sauf à porter directement atteinte à la viabilité économique du contrat de concession, droit pourtant garanti au concessionnaire, l'économie du système oblige nécessairement à raisonner quant à la question de la prise en compte des coûts, de manière globale, au niveau du réseau concédé.
- 11. Le seul fait, par conséquent, que les tarifs ne soient pas fixés autoroute par autoroute ne suffit donc pas à considérer qu'ils ne seraient pas de nature à refléter l'ensemble des coûts. Bien au contraire, les allongements décidés par l'autorité concédante avant qu'il ne soit mis fin à l'adossement, ont toujours été déterminés en vue de respecter l'équilibre financier global de la concession. Or, l'équation financière de tout contrat de concession devant elle-même être déterminée de manière à assurer au concessionnaire « la couverture de ses dépenses, une rémunération raisonnable des capitaux investis et un bénéfice normal» les tarifs ne peuvent pas être fixés autrement qu'en tenant compte de l'ensemble des coûts.

# 12. Toute autre interprétation serait d'ailleurs directement contraire au cadre juridique applicable.

13. D'une part, parce que le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, pris en application de l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière précise que le cahier des charges d'une concession autoroutière «définit les règles de fixation des tarifs de péages, notamment les modalités de calcul d'un tarif kilométrique moyen servant de base aux tarifs de péages et qui tient compte de la structure du réseau, des charges d'exploitation et des charges financières de la société, ainsi que les possibilités de modulation de ce tarif kilométrique moyen». Dès lors que les

<sup>105)</sup> Voir Gaston Jèze in RDP 1935, p. 735 cité in Lamy droit public des affaires, 2006, N° 3515.

dispositions réglementaires applicables prévoient expressément le principe de la détermination des tarifs au regard de la structure du réseau, il ne peut être fait grief aux sociétés concessionnaires de s'y conformer en prenant en compte l'ensemble de leur réseau, et notamment sa structure globale, pour fixer le niveau des péages.

14. D'autre part, parce que, comme il a été précédemment démontré, le Conseil d'Etat n'a, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, jamais remis en cause l'adossement au motif qu'il ne serait pas de nature à garantir une fixation adéquate des tarifs. Il en résulte donc bien que, pour les concessions historiques ayant fait l'objet d'un adossement, le régime consistant à définir l'équilibre financier du contrat au regard de l'ensemble du réseau doit être regardé comme valide. Il en est donc de même de toutes les conséquences en découlant logiquement et, a fortiori, de la possibilité, pour le concessionnaire, de déterminer le niveau des tarifs en fonction des coûts du réseau pris dans sa globalité.

15. Au surplus, et à supposer que l'on puisse raisonner autoroute par autoroute, exercice purement théorique compte tenu des liens financiers indissolubles créés par les adossements successifs et les allongements de la durée de la concession qui en ont résulté, la baisse des péages sur les sections les plus anciennes aurait dû inévitablement trouver sa contrepartie dans des hausses très significatives des tarifs sur les sections les plus récentes, notamment ceux des moins rentables. Or, dans la mesure où c'est précisément la pratique de l'adossement et le mode de détermination des tarifs y afférent qui a permis aux sociétés concessionnaires de ne pas imposer aux usagers, un niveau de tarif disproportionné sur les sections les plus récentes ou encore de permettre la construction d'autoroutes qui, sans cela, n'auraient jamais pu être réalisées, puisqu'elles auraient dû alors être financées par voie de subventions publiques, ce qui n'a pas été le choix de l'Etat, on voit difficilement comment cette pratique aurait pu être considérée, sur le plan des principes, comme contestable. En rappelant que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers», la Cour reconnaît d'ailleurs elle-même implicitement la nécessité de réaliser une péréquation tarifaire entre les différentes sections d'un réseau autoroutier concédé.

#### C. La prétendue absence de fondement juridique clair

16. Pour considérer que le régime actuel ne reposerait pas sur un fondement juridique clair, la Cour affirme (i) qu'il existerait des distorsions entre les coûts et les péages résultant de la détermination du niveau des tarifs par référence au «taux kilométrique moyen» et de la mise en œuvre, par les sociétés concessionnaires, d'une politique d'uniformisation et (ii) que les surcoûts de construction ne seraient qu'insuffisamment pris en compte dans la détermination des tarifs.

#### 17. ESCOTA considère qu'aucun de ces arguments n'est fondé.

- 18. S'agissant des « distorsions entre péages et coûts »\_\_, on rappellera, tout d'abord, que la détermination des tarifs par référence à un taux kilométrique moyen du réseau et des hausses annuelles à partir de taux kilométriques moyens par section de référence, qui est considérée comme critiquable par la Cour, est expressément prévue par le cahier des charges. Il s'agit donc là d'un principe qui s'impose aux sociétés concessionnaires et dont elles ne peuvent s'exonérer, sauf à voir leur responsabilité engagée.
- 19. En outre, et contrairement à ce que prétend la Cour, ESCOTA considère que la référence au taux kilométrique moyen n'engendre pas de distorsion entre les péages et les coûts.
- 20. S'agissant des sections nouvelles, le cahier des charges prévoit, en effet, que «la tarification des sections nouvelles à leur mise en service est fixée par la société concessionnaire sur la base du taux kilométrique moyen de son réseau au moment de l'ouverture de ces sections, éventuellement corrigé en fonction des coûts de construction et d'exploitation si ceux-ci sont sensiblement différents de ceux constatés sur le reste du réseau» 106. Et il précise, par ailleurs, que «dans le cas où le tarif envisagé conduit à un taux kilométrique moyen de l'autoroute concernée supérieur de plus de 20 p.100 au taux kilométrique moyen des sections contiguës de son réseau, la société doit recueillir l'accord du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la voirie nationale avant de fixer les tarifs applicables avant la mise en service». On voit donc bien que la tarification des sections nouvelles ne se détermine pas exclusivement par référence au taux kilométrique moyen du réseau, puisque le cahier des charges impose la prise en compte d'un facteur correctif tenant aux coûts de construction et d'exploitation, et que la fixation du taux kilométrique moyen de la section d'autoroute concernée est elle-même bien contrôlée par l'Etat concédant.
- 21. Enfin, indépendamment de ces mécanismes qui, à eux seuls, garantissent déjà que les péages soient fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts, il convient de rappeler, puisque la Cour omet de le préciser, que les cahiers des charges et le contrat de plan propre à chacune des sociétés s'inscrivent, tout entier, dans une logique de prise en compte des coûts.
- 22. Ainsi, le cahier des charges fait obligation au concessionnaire de remettre chaque année à l'autorité concédante une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession et intégrant, à ce titre, les charges d'exploitation et d'investissements. Cette étude doit ainsi notamment comprendre, pour la durée restant à courir, un

\_

<sup>106)</sup> Article 25.5 du cahier des charges de la société ESCOTA.

plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures<sup>107</sup>.

- **23.** Dans le même sens, le contrat de plan signé avec l'Etat pour cinq ans, retrace la nature des investissements réalisés par le concessionnaire et les coûts s'y rattachant<sup>108</sup>.
- 24. Sur la période de ces cinq années, la loi tarifaire est déterminée sur la base de simulations financières prenant notamment en compte les charges d'exploitation et les investissements prescrits par le concédant comme l'impose, d'ailleurs, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995.
- 25. S'agissant du mouvement « d'uniformisation tarifaire » mis en œuvre par les sociétés, ESCOTA considère que, compte tenu de ce qui précède et des mécanismes tenant à la détermination de la loi tarifaire, ce mouvement ne peut, contrairement à ce que laisse entendre la Cour, être, par lui-même, considéré comme critiquable,.
- 26. Il peut d'autant moins l'être que, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, cette politique d'uniformisation a été prescrite par l'autorité concédante, le contrat de plan d'ESCOTA pour 2007-2011 prévoyant même expressément que «la société s'efforcera de faire converger progressivement entre eux les taux kilométriques moyens des sections de référence (pour chaque classe de véhicule) de nature semblable en termes de trafic, système de péage, contraintes d'exploitation,..»<sup>109</sup>. A nouveau, et sauf en réalité à faire grief aux sociétés concessionnaires de se conformer aux dispositions applicables, on ne voit pas comment cette politique pourrait, d'une manière ou d'une autre, être remise en cause.
- 27. Au demeurant, cette politique tarifaire souhaitée depuis longtemps par l'Etat et désormais explicitement inscrite dans les dispositions du contrat de plan précité, doit s'analyser au regard de la nature juridique spécifique des péages.
- 28. Les péages constituent en effet, au sens de la jurisprudence, des redevances pour service rendu<sup>110</sup> et doivent, pour cette raison, trouver leur contrepartie directe dans le service procuré aux usagers. C'est donc au regard de la valeur du service procuré à l'usager qu'il faut raisonner pour déterminer le montant des redevances. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, puisque celui-ci a expressément considéré

<sup>107)</sup> Articles 35 du cahier des charges d'ESCOTA relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante. 108) Voir, par exemple, titre 2 du contrat de plan Etat-ESCOTA 2007-2011 relatif à la réalisation des investissements et l'annexe 1 reprenant les échéanciers annuels des investissements prévus au contrat de plan.

<sup>109)</sup> Article 5.1.1.3 du Contrat de plan Etat-ESCOTA 2007-2011.

<sup>110)</sup> CE, 14 février 1975, Epoux Merlin et Association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, p. 110.

que l'intensité du trafic pouvait être prise en compte dans la détermination du montant des péages autoroutiers, en jugeant qu'«il est constant que les usagers d'une autoroute se trouvent placés dans une situation différente, au regard des conditions d'exploitation de l'ouvrage, selon la densité de la circulation prévisible; qu'ainsi, en prévoyant une variation du prix des péages en fonction de l'intensité du trafic, afin de favoriser dans l'intérêt général la plus grande fluidité de celui-ci, l'arrêté attaqué n'a pas institué une discrimination illégale entre ces usagers»<sup>111</sup>. Or, la politique d'homogénéisation tarifaire vise précisément à répondre à cet objectif. En effet, et à défaut, les usagers se verraient imposer des charges différentes selon les sections, qui ne seraient pas toujours justifiées par des situations elles-mêmes différentes. C'est d'ailleurs à cette conclusion que la Cour aurait dû arriver, lorsqu'elle souligne, à juste titre, que «l'exacte proportionnalité n'est ni exigée, ni souhaitable au regard des prix supportables pour les usagers et de la nécessité de réguler le trafic ».

29. Enfin, pour ce qui concerne « la faible prise en compte des surcoûts de construction », la Cour, en affirmant que «les majorations de tarifs lors de la mise en service des sections d'autoroutes nouvelles plus onéreuses sont très inférieures à leur surcoût de construction» se livre à un raisonnement intrinsèquement contradictoire. En effet, elle ne peut pas à la fois faire grief aux sociétés concessionnaires de ne pas suffisamment tenir compte des surcoûts de construction dans la détermination des tarifs appliqués aux sections nouvelles et, en même temps, considérer que la stricte proportionnalité entre tarifs et coûts n'est ni souhaitable ni exigée.

30. Ainsi, et de quelque manière qu'on l'envisage, il apparaît bien que les tarifs sont fixés de manière à refléter l'ensemble des coûts et que le système mis en place n'est ni empreint de disparités, ni, encore moins d'arbitraire, comme l'affirme la Cour.

# II - <u>SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT FAUSSEMENT RIGOUREUX, INCOHERENT ET OPAQUE DE LA TARIFICATION</u>

31. Pour considérer que le système tarifaire serait faussement rigoureux, incohérent et opaque, la Cour affirme, (i) que les tarifs ne seraient pas déterminés sur la base de valeurs absolues et que le taux kilométrique moyen ne constituerait pas une référence appropriée, (ii) que l'analyse des tarifs pratiqués ne révèlerait aucune logique, compte tenu de l'existence de divergences de hausses ou de coefficients entre sections de référence et de distorsions dans les grilles tarifaires, et (iii) que la publicité des tarifs serait incomplète.

\_

<sup>111)</sup> Conseil d'Etat, 28 février 1996 Association FO Consommateurs, n° 150520.

32. ESCOTA considère que ces affirmations sont erronées et que si le système tarifaire est certes, par essence, complexe, avec des grilles de plusieurs centaines de tarifs, il n'est pas, pour autant faussement rigoureux, incohérent ou opaque.

### A. Un système prétendument faussement rigoureux

- 33. Le fait pour le système tarifaire de s'attacher à des variations, et non à des valeurs absolues, ne permet en rien de le qualifier de faussement rigoureux. D'ailleurs, la Cour n'apporte, à l'appui de ses observations, aucun élément de nature à le démontrer.
- 34. Bien au contraire, l'analyse du système, pour peu qu'on s'y attache, établit que la référence à des hausses annuelles sur les sections en service ou à des écarts de tarifs des nouvelles sections, constitue, en réalité, la seule méthode praticable. Compte tenu des effets de l'adossement qui obligent, on l'a vu, à raisonner au regard du réseau pris dans son intégralité, il n'est pas possible, en effet, de recalculer chaque année, à partir des coûts complets affectables à chaque section, les valeurs absolues des tarifs élémentaires.
- 35. De manière plus générale, on relèvera que ce mécanisme n'est ni inédit, ni spécifique au système autoroutier. Pour exemple, c'est précisément celui qui a été retenu pour la détermination des tarifs applicables au réseau de la SNCF ou de la RATP.
- 36. Dans le même sens, le fait pour le taux kilométrique moyen d'une section de référence de ne pas être défini par référence au trafic et que les sociétés concessionnaires puissent prévoir des différenciations tarifaires sur les trajets les plus parcourus ne constitue en rien un élément pouvant conduire à qualifier le système de faussement rigoureux. Cette pratique, qui n'a, d'ailleurs, rien de systématique, est, à l'inverse, conforme à la jurisprudence et aux dispositions contractuelles applicables.
- 37. D'une part, parce que, comme précédemment indiqué, le Conseil d'Etat a expressément validé, dans son arrêt du 28 février 1996 précité, la possibilité pour les sociétés concessionnaires de pratiquer des différenciations tarifaires sur les sections les plus fréquentées. Ce qu'il a confirmé, par la suite, dans son rapport sur les redevances pour service rendu, puisqu'il a considéré qu'il était «normal et conforme à la théorie économique que l'utilisateur acquitte un péage plus élevé sur des tronçons réputés encombrés pour lesquels la fluidité du trafic n'a été rendue possible que par des investissements accrus ou par le soutien d'autres modes de transport» Ce qui est en réalité logique, compte tenu de la différence de situation existant entre les usagers empruntant des sections encombrées et

<sup>112)</sup> Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, Rapport du Conseil d'Etat, la Documentation française, 24 octobre 2002, p. 76.

ceux empruntant des sections au trafic plus fluide et de la nécessité, pour les exploitants, de tenir compte, dans la détermination de leurs tarifs, de l'acceptabilité sociale du péage.

38. D'autre part, parce que, la composante trafic est bien prise en compte dans la détermination des tarifs. Ainsi, le cahier des charges prévoitil, s'agissant de l'évolution du taux kilométrique moyen sur le périmètre de la concession, que celle-ci est «égale à la moyenne des évolutions des taux kilométriques moyens (HT) en vigueur sur chaque section de référence figurant dans le contrat d'entreprise, pondérée par le nombre de kilomètres parcourus sur la section considérée l'année précédant la hausse» 113. On voit donc bien que les sociétés concessionnaires sont tenues de mettre en œuvre un principe de pondération par les kilomètres parcourus en matière d'évolution tarifaire.

39. Enfin, parce que le caractère rigoureux ou non du mécanisme tarifaire doit s'apprécier au regard du cadre juridique dans lequel il s'inscrit. Or, la Cour semble raisonner comme si les sociétés concessionnaires exerçaient leurs activités dans le cadre d'un marché public, d'une régie intéressée ou encore d'un contrat de gérance, qui leur garantirait le versement d'une rémunération indépendante des résultats d'exploitation, ce qui n'est pas le cas. L'exploitation des autoroutes s'inscrivant, en effet, dans le cadre de contrats de concession supposant, par nature, que le délégataire assume la gestion du service à ses risques et périls, il n'est pas possible, sauf à dénaturer la substance même de ces contrats, de mettre à sa charge un transfert du risque sans lui reconnaître concomitamment la liberté de gestion y afférente, ne serait-ce que parce que le délégataire assume complètement le risque trafic. Celui-ci peut, en effet, évoluer beaucoup moins vite que prévu, notamment sur les trajets à trafic élevé, voire même régresser comme cela s'est déjà produit sur l'autoroute A8, alors que le trafic moyen journalier de cette autoroute est très élevé.

40. Cette faculté laissée au concessionnaire, au demeurant limitée et d'ailleurs reconnue par la Cour, de procéder à des différenciations de hausses tarifaires s'impose d'autant plus que les sociétés concessionnaires exercent leurs activités sur un marché pleinement concurrentiel. En effet, et contrairement à ce qu'affirme la Cour, les sociétés concessionnaires ne sont pas en situation de monopole naturel. Bien au contraire, elles subissent la concurrence résultant de l'existence de modes alternatifs de transport : le rail, la route ou encore le transport aérien, concurrence qui a d'ailleurs vocation à se développer, comme l'a rappelé l'Etat à l'issue du Grenelle de l'environnement. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat a rappelé formellement, puisqu'il a considéré dans son avis des 25 et 29 août 2005 que la notion de monopole de fait doit «s'entendre compte tenu de l'ensemble du marché intérieur à l'intérieur duquel s'exercent les activités des entreprises

-

<sup>113)</sup> Article 25.2.1 du cahier des charges d'ESCOTA.

ainsi que de la concurrence qu'elles affrontent dans ce marché de la part des autres entreprises; qu'on ne saurait prendre en compte les positions privilégiées que telle ou telle entreprise détient momentanément ou à l'égard d'une production qui ne représente qu'une petite partie de ses activités. A cet égard, les sociétés concessionnaires ne constituent pas des monopoles de fait dès lors qu'il existe, pour chaque itinéraire autoroutier, un autre itinéraire permettant de relier les deux points desservis. En outre, la circonstance que l'exploitation des autoroutes prend la forme d'une concession exclusive ne saurait conférer aux sociétés concessionnaires le caractère d'un monopole de fait au sens de l'alinéa précité»<sup>114</sup>. Dès lors que cette question a été expressément tranchée, la Cour ne peut pas ne pas en tenir compte dans son analyse.

- 41. En outre, la nature exacte des risques pesant sur les sociétés concessionnaires doit s'examiner au regard du statut qui est le leur, celui de sociétés exposées au risque du marché financier. Or, ce risque est d'autant plus élevé que ces sociétés ont emprunté, à leurs risques et périls, des sommes considérables sur le long terme, afin de financer les investissements nécessaires à la construction, à l'amélioration et à la rénovation du réseau routier autoroutier qui leur a été concédé.
- 42. Il n'est donc pas possible de faire abstraction de ces éléments de risques pour mener l'analyse. C'est d'ailleurs tout le sens de la jurisprudence, puisqu'elle fait précisément de ce transfert de risque un élément caractéristique des contrats de concession les distinguant, par exemple, de la régie intéressée ou des marchés de service, et qu'elle considère, par ailleurs, que l'équilibre financier du contrat de concession devant être défini de manière à garantir au concessionnaire un bénéfice raisonnable, l'autorité concédante a l'obligation de garantir le concessionnaire contre les risques de concurrence<sup>115</sup>.
- 43. Il résulte de ce qui précède que le système tarifaire ne peut être considéré comme faussement rigoureux.

### B. Des tarifs prétendument incohérents

44. Pour considérer que les tarifs pratiqués seraient incohérents, la Cour relève qu'il existe « des divergences de hausses ou coefficients entre sections de référence » et « des distorsions de grilles tarifaires ».

45. En se bornant à ce simple constat, la Cour méconnaît la logique même du système et en tire des conséquences erronées.

<sup>114)</sup> Avis du Conseil d'Etat des 25 et 29 août 2005, Section des finances, n° 372.147. 115) CE, Ass. 16 avril 1986, n° 75.040, 75.087, 75.110 CLT, Rec. CE. 1986, p. 97.

- 46. En effet, et pour ce qui concerne « <u>les divergences de hausses ou de coefficients</u> », la Cour relève, à juste titre, que «les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles » et constate que « certaines font ainsi varier fortement les hausses de TKM entre sections de référence». Or, on précisera, tout d'abord, que les différences de taux kilométriques doivent être distinguées des différences de prix. Les taux kilométriques ne sont qu'un mode de détermination des prix, défini par les dispositions contractuelles applicables et ne peuvent donc, à eux seuls, caractériser un élément d'incohérence des tarifs.
- 47. En outre, la divergence de hausses entre sections de référence ou de coefficients de classe se justifie par la combinaison de plusieurs facteurs : (i) la politique d'uniformisation progressive des taux kilométriques moyens, pour un service rendu équivalent, à partir des taux kilométriques fixés à la mise en service de chaque section, politique voulue par l'Etat et imposée aux concessionnaires, (ii) la prise en compte de l'acceptabilité sociale du péage, notamment en zone urbaine et périurbaine, (iii) la mise en œuvre de hausses spécifiques lors de l'intégration de sections ou d'échangeurs nouveaux, et (iv) l'impossibilité d'augmenter d'une année sur l'autre tous les tarifs élémentaires, du fait notamment de la règle de l'arrondi au décime le plus proche, dans la mesure où elle génère des hausses élevées, en pourcentage, pour les tarifs applicables aux courts trajets.
- **48.** On voit donc bien que la logique même du système conduit à des divergences de hausses ou de coefficients, sans qu'il soit, pour autant, possible de caractériser l'existence d'une quelconque incohérence.
- **49.** Pour ce qui a trait, cette fois-ci aux « <u>distorsions de grilles tarifaires »</u>, la Cour souligne notamment l'existence de sections gratuites ou l'hétérogénéité des tarifs au kilomètre.
- **50**. On relèvera que ce raisonnement est purement théorique, la «gratuité» évoquée par la Cour, n'étant, en effet, qu'une «gratuité virtuelle», sans aucune réalité pour l'usager.
- 51. En effet, la «gratuité» apparente de certains tronçons inclus dans plusieurs trajets tient essentiellement à l'historique de l'établissement, puis de l'évolution des tarifs soumis à un jeu de contraintes, tel que toutes ne sont conciliables que si l'on prend en compte une période de temps suffisamment longue. Notamment la règle des arrondis et le respect d'un temps minimal entre deux hausses (qui ne peuvent être inférieures à 10 centimes d'euros), pour lisser, dans la durée, l'effet d'une hausse sur des tarifs très faibles, font que des distorsions peuvent se créer, pour ensuite s'atténuer voire disparaître, faisant ainsi apparaître, à un moment donné, certains tronçons comme «gratuits», lorsqu'ils sont parcourus au sein de certains trajets qui les englobent.

- 52. Par ailleurs, pour les sections en système ouvert et pour les sections d'extrémité d'un système fermé lorsqu'elles comportent au-delà de la barrière de péage en pleine voie, plusieurs entrées et sorties elles-mêmes libres de péages -, le tarif de péage acquitté est nécessairement le même, quelle que soit l'entrée ou la sortie, en système ouvert ou en section d'extrémité en système fermé. Les différences de longueur des différents trajets effectués pour un même tarif de péage induisent, dans ces cas, des taux kilométriques différents, et donc une apparente gratuité de certains tronçons. Dans ces deux cas, un calcul par différence pour faire apparaître des «tronçons gratuits» inclus dans des trajets payants n'a alors aucun sens.
- 53. Seuls peuvent donc être véritablement considérés comme gratuits, les trajets pour lesquels les dispositions contractuelles prévoient qu'ils soient totalement libres de péage.

# 54. Il suit de là que les tarifs de péage appliqués par la société ESCOTA ne peuvent, en aucun cas, être qualifiés d'incohérents.

### C.Des tarifs prétendument opaques

55. La Cour affirme que les clauses des cahiers des charges sur la publicité des tarifs seraient vagues et désuètes et qu'aucune société n'afficherait « ses prix unitaires, c'est-à-dire les tarifs kilométriques ». Elle estime, à ce titre, qu'une «publicité compréhensible, par brochures et sur Internet, des doubles grilles de péages et de tarifs kilométriques par autoroute devrait être exigée».

# 56. ESCOTA considère que les affirmations de la Cour sont erronées tant en droit, qu'en fait.

- 57. On rappellera, tout d'abord, que la notion de tarif kilométrique, en tant que prix unitaire, qui fonde tout entier le raisonnement de la Cour, n'existe pas. Les cahiers des charges, qui définissent la nature des obligations s'imposant aux concessionnaires, font référence aux tarifs de péage, entendus comme les prix payés pour emprunter les différents trajets, et introduisent, pour la détermination de ces tarifs, la notion de « taux kilométrique moyen » (et non de « tarif kilométrique »), pour chaque section de référence et non pour chaque trajet. On ne voit pas, dans ces conditions, comment il serait possible de soutenir que les sociétés concessionnaires devraient publier un quelconque «tarif kilométrique».
- 58. Au demeurant, les dispositions légales et contractuelles applicables en matière de publicité s'imposent aux concessionnaires et leur caractère prétendument désuet ou non ne peut leur être imputé.
- 59. Sur le fond, aucune opacité du dispositif mis en place ne peut être caractérisée.

- 60. L'article 113-3 du Code de la consommation prévoit, en effet, que «tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation».
- 61. Pour l'application de ces dispositions législatives, le cahier des charges définit les obligations des sociétés en matière de publicité des tarifs. Ainsi, le cahier des charges ESCOTA prévoit-il que «L'ensemble des tarifs applicables sur le réseau de la société, en vigueur, à la date de la publication du décret approuvant le présent avenant, sont annexés au cahier des charges. L'ensemble des tarifs en vigueur peuvent être consultés soit sur un serveur télématique, soit auprès de la société concessionnaire [...], soit auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes [...] ou auprès de la direction des routes [...]»<sup>116</sup>. La référence à un serveur télématique montre, à l'évidence, que les clauses des cahiers des charges ne sont, en rien, désuètes, comme l'affirme la Cour.
- 62. Ces dispositions, qui édictent des obligations précises en matière de publicité, sont appliquées par la société ESCOTA. C'est ainsi que la société ESCOTA a spécifiquement édité une brochure largement accessible à tous les usagers et retraçant l'ensemble de ses grilles tarifaires. Les informations y figurant sont, en outre, publiées sur son site Internet dans une rubrique complètement dédiée et intitulée de manière explicite «Tarifs».
- 63. Il n'est donc pas possible de considérer que sa tarification serait, d'une manière ou d'une autre, opaque, aucune disposition n'obligeant la société, par ailleurs, à publier les taux kilométriques, lesquels ne sont pas des «tarifs» mais des modalités de calcul des tarifs applicables aux différents trajets effectués.
- 64. Au vu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît donc bien que le système tarifaire n'est ni faussement rigoureux, ni incohérent, ni opaque, et que la publicité des tarifs, telle qu'elle est effectuée par la société ESCOTA, est complète.

### III - <u>SUR LE CARACTERE PRETENDUMENT DEVENU TROP FAVORABLE DU</u> <u>SYSTEME POUR LES CONCESSIONNAIRES</u>

65. Deux observations principales sont ici formulées par la Cour: (i) les hausses de prix accordées par l'Etat seraient contestables compte tenu notamment du mécanisme d'indexation et du caractère «mal étayé» des hausses additionnelles et (ii) les sociétés concessionnaires mettraient en œuvre, dans un contexte de «rente de monopole», une politique de

-

<sup>116)</sup> Article 25.7 du cahier des charges d'ESCOTA.

«maximisation» des recettes résultant de «l'effet de foisonnement» et de la baisse des réductions pour les poids lourds.

## 66. ESCOTA considère que ces observations ne sont pas fondées et remettent en cause les fondements même des contrats de concession.

#### A .Les hausses de prix accordées par l'Etat

- 67. Pour ce qui concerne le principe de l'indexation, la Cour relève que le groupe ASF «s'est vu même accorder par ses cahiers des charges, à l'ouverture de son capital en 2002, une hausse de base égale à 85 % de l'inflation» et affirme que cette garantie «est d'autant plus critiquable que, pour les concessionnaires d'autoroutes anciennes, l'achèvement des programmes de construction et la fin de l'adossement font qu'ils n'ont plus de nouvelles sections importantes à financer, que les anciennes autoroutes sont elles mêmes progressivement amorties».
- 68. Pour ce qui a trait, au caractère « mal étayé » des hausses additionnelles, la Cour affirme que «tout nouvel investissement est compensé aux concessionnaires, en particulier par des compléments de hausses tarifaires. Mais les projections financières qui les fondent ne sont pas publiques et n'ont pas été communiquées à titre d'exemples à la Cour».69.

# 69. ESCOTA considère que la seule lecture des dispositions applicables suffit à établir que ces affirmations sont infondées.

- 70. En effet, <u>le principe de l'indexation</u> est expressément posé par les dispositions applicables, le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 garantissant aux concessionnaires, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, une hausse des péages au moins égale à 70 % de l'inflation. Le cahier des charges fixant pour ESCOTA une hausse au moins égale à 85 % de l'inflation, dans le cadre des contrats de plan, est donc en tout point conforme aux dispositions du décret précité, seul pertinent pour trancher cette question. Par conséquent, et sauf à modifier les dispositions applicables et à indemniser les concessionnaires à raison du bouleversement de l'économie du contrat qui en résulterait, ce régime s'impose et doit régir la situation des sociétés concessionnaires.
- 71. Sur le fond, on rappellera, que l'équilibre financier du contrat devant s'apprécier sur l'ensemble de sa durée, le niveau de la hausse ainsi autorisée ne peut, par nature, être considéré comme critiquable.
- 72. Par ailleurs, et pour ce qui concerne tant le mécanisme de l'indexation que <u>le caractère prétendument mal étayé des hausses additionnelles</u>, il convient de rappeler que la loi tarifaire est établie sur la base de simulations financières fournies par la société à l'autorité concédante.

- 73. A ce titre, le cahier des charges règle expressément cette question en prévoyant que la société doit fournir à l'autorité concédante «tous les éléments d'information et de calcul nécessaires à la bonne application des règles de calcul» définis par le contrat de concession, le contrat de plan et la réglementation en vigueur et qu'elle lui communique, par ailleurs, chaque année, «une étude financière prévisionnelle portant sur l'équilibre comptable de la concession» comprenant, notamment, pour la durée restant à courir, un plan de financement ainsi que le programme des investissements à réaliser sur les cinq années ultérieures l'18.
- 74. Dans le même sens, le contrat de plan retrace la nature des investissements réalisés par la société concessionnaire et les coûts y afférents. Ce qui conduit bien à établir que, sur la période des cinq années concernées, la loi tarifaire n'est pas définie autrement que sur la base de simulations financières prenant en compte l'ensemble des charges d'exploitation et les investissements à réaliser. On peut souligner, sur ce sujet, que les programmes d'investissement sur autoroutes en service sont très importants. C'est ainsi qu'au total 777 millions d'euros ont été inscrits dans le contrat de plan ESCOTA pour 2007-2011.
- 75. On voit donc bien déjà, que contrairement à ce que laisse entendre la Cour, les mécanismes prévus par les dispositions applicables ne conduisent en rien à l'octroi d'un avantage indu.
- 76. Conformément à ces dispositions, ESCOTA a d'ailleurs toujours communiqué à l'autorité concédante les éléments justifiant sa loi tarifaire et elle a, de surcroît, transmis à la Cour les éléments qu'elle lui avait demandés. Si Cour n'a pas pu vérifier la justification des hausses additionnelles, acceptées par l'Etat et contractualisées, elle n'est pas pour autant fondée à considérer que ces hausses seraient mal étayées.

#### **B.** Les prétendues pratiques de «maximisation des recettes»

- 77. S'agissant du <u>«foisonnement»</u>, notion introduite par la Cour mais qu'elle ne définit nullement et dont elle précise, elle-même, que son calcul exact est «compliqué», ESCOTA considère que le raisonnement suivi est tout entier entaché de contradictions et d'erreurs.
- 78. Il convient de rappeler que, contrairement à ce que la Cour laisse croire, les hausses accordées ne concernent pas les recettes mais le seul taux kilométrique moyen du réseau, ainsi qu'éventuellement les coefficients de classe. A ce titre, ESCOTA a toujours publié des grilles tarifaires respectant les hausses tarifaires autorisées, comme cela a d'ailleurs été vérifié chaque année par la DGCCRF et la direction générale des routes.

118) Articles 35 du cahier des charges d'ESCOTA relatif au Compte rendu d'exécution de la concession et aux informations transmises à l'autorité concédante.

\_

<sup>117)</sup> Article 25.6 du cahier des charges d'ESCOTA.

- 79. Sur le fond, on rappellera, à nouveau, qu'aucune disposition du cahier des charges n'interdit aux sociétés concessionnaires d'appliquer des hausses tarifaires différenciées, bien au contraire. La Cour le relève, ellemême, en soulignant que « les sociétés ne sont pas tenues d'appliquer uniformément les hausses globales annuelles », et qu'«au sein des sections de référence, le taux kilométrique moyen ne tient pas compte des volumes de trafic et laisse les concessionnaires libres de concentrer les hausses de péages et les tarifs élevés sur les tronçons ou les trajets les plus fréquentés au sein de chaque section».
- 80. Cette pratique est donc licite et ne peut, par principe, être remise en cause. Elle résulte des termes même du contrat de concession, lequel constitue la loi des parties.
- 81. Ce qui est en réalité logique dans la mesure où les concessionnaires assumant entièrement l'exploitation à leurs risques et périls, seuls les tarifs, à la différence des recettes, sont déterminés selon des règles fixées par le contrat de concession.
- **82.** Cette pratique est, d'ailleurs, conforme aux principes posés par le Conseil d'Etat comme il a été précédemment indiqué.
- 83. En tout état de cause, cette pratique est induite par la nature et l'économie même du système dans la mesure où elle ne constitue, en réalité, qu'une simple contrepartie aux aléas de trafic supportés par le concessionnaire, entre autres de l'élasticité du trafic aux tarifs. Ainsi, et sauf à méconnaître le principe même de la gestion de la concession aux risques et périls du concessionnaire, il n'est pas possible de la considérer comme contestable. D'autant que, comme il a été démontré, les sociétés concessionnaires opèrent, non pas en «rente de monopole», mais sur un marché pleinement concurrentiel et sont, par ailleurs, exposées aux risques du marché financier.
- 84. S'agissant des <u>réductions pour les poids lourds</u>, la Cour relève que «l'octroi de ces rabais s'effectuait à l'initiative des sociétés concessionnaires au titre de leur politique commerciale. Leur diminution et l'amélioration corrélative des recettes des concessionnaires n'ont pas été compensées par une moindre hausse des tarifs accordés par l'Etat».
- 85. Il convient de préciser que le contrat d'abonnement CAPLIS octroyant des remises aux sociétés de transport, a été mis en place, non pas à l'initiative des sociétés, mais à la demande expresse de l'Etat. Dans la mesure où l'objectif fixé par l'Etat était alors de diminuer les charges du poste péage pour les transporteurs, l'octroi de ces remises n'a pas fait l'objet de compensations tarifaires. Sa mise en place a donc pesé sur le chiffre d'affaires des sociétés. L'adoption de la directive européenne 2006/38 modifiant la directive 1999/62 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, prévoyant un plafonnement à 13 % des rabais accordés aux poids lourds, a conduit la société à réduire

progressivement les pourcentages de remise accordés pour tendre vers ce plafond. Cette évolution sera achevée au printemps 2008 avec la suppression totale de l'abonnement CAPLIS et son remplacement par l'abonnement télépéage PL respectant le plafond fixé par la directive. La mise en place de ce nouvel abonnement télépéage PL a, d'ores et déjà, conduit à un doublement du nombre d'entreprises bénéficiaires de ces remises.

L'exemple de l'abonnement CAPLIS montre, plus largement, que les conditions commerciales offertes aux clients de la société ont un impact sur les recettes, qui peut être positif ou négatif selon l'évolution de ces conditions commerciales, du nombre d'abonnés et des chiffres d'affaires concernés, impact qu'il convient en tout état de cause, de distinguer de l'effet des hausses tarifaires proprement dit.

86. Enfin, il convient également de tenir compte du fait que les recettes de péage de la société augmentent à la suite des mises en service qui interviennent en cours d'année, alors que les hausses tarifaires autorisées le sont « à périmètre constant », un dispositif spécifique étant, par ailleurs, prévu par le cahier des charges pour déterminer les tarifs de péage applicables aux sections nouvelles.

87. Ainsi, force est de constater que le système n'est en rien devenu trop favorable aux sociétés concessionnaires, mais se justifie par le principe même de la gestion aux risques et périls du concessionnaire, fondement du contrat de concession.

#### PARTIE 2 – POINTS SPECIFIQUES

ESCOTA souhaite rappeler qu'elle a produit, en septembre 2007, des observations sur l'annexe 3, la concernant, du relevé de constatations provisoires sur « La privatisation des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes – La tarification des autoroutes », sans avoir eu connaissance du corps dudit relevé. ESCOTA y réitérait des objections qui avaient été formulées antérieurement dans le cadre d'un contrôle de sa gestion par la Cour pour la période 1999 – 2003. Or ces objections avaient conduit la Cour à ne pas reprendre certaines de ses observations dans le rapport particulier définitif. ESCOTA s'étonne donc de retrouver dans ce nouveau projet de rapport des observations qui avaient été retirées par la Cour elle-même dans le cadre de cette précédente procédure. Ces observations portent de façon générale sur l'appréciation que porte la Cour sur le système dit de l' « adossement » et sur ses conséquences, et sont reprises dans la première partie de la présente réponse.

D'autres remarques nouvelles et particulières concernant ESCOTA sont néanmoins apparues dans le nouveau projet d'insertion et il y est apporté ci-dessous des précisions ou des réponses.

#### IV - Sur l'homogeneisation des tarifs

- 88. Le contrat de plan 2007/2011 d'ESCOTA stipule, à l'Article 5.1.1. que la Société s'efforcera de faire converger les taux kilométriques moyens entre les sections de référence présentant des caractéristiques similaires. De fait, pour ESCOTA, cette convergence doit se faire deux à deux entre d'une part les sections à caractère urbain et en système de péage ouvert (A8 est et A50), et d'autre part les sections à caractère interurbain à système de page fermé (A8 ouest, A52, A57 et A51).
- **89.** C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'à la demande du Concédant, le nombre de sections de référence à été ramené de 6 à 4 en 2007.
- 90. Ce phénomène de convergence, imposé à ESCOTA par son contrat de plan, ne remet pas en cause le lien qui existe entre les tarifs et l'ensemble des coûts, mesurés à l'échelle de l'ensemble du réseau concédé à ESCOTA, et s'inscrit bien dans une lecture économique globale de la concession et de la valeur du service rendu à l'usager.

# <u>V. Sur les sections gratuites et les distorsions de taux kilometrique</u>

- 91. La Cour relève qu'ESCOTA, entre autres concessionnaires, recourt largement au système ouvert de péage, ce qui, selon la Cour, contribuerait à rendre incompréhensibles les prix au kilomètre.
- 92. L'existence du système ouvert résulte, pour ESCOTA, d'un choix historique, guidé par sa meilleure adéquation au milieu urbain et périurbain. En effet un tel système permet de limiter l'espace consommé par les gares de péage d'une part, et le nombre moyen d'arrêts au péage par déplacement d'autre part (au moins 2 en système fermé, entrée et sortie, moins de 2 en moyenne en système ouvert). Certes, cela peut entraîner une distorsion des prix ramenés au kilomètre, mais c'est la contrepartie du service rendu par la fluidité des entrées ou sorties sans péage.
- 93. Seul un tel système ouvert permet en outre de respecter les obligations de gratuité qui sont imposées à la Société par son cahier des charges (Avenant n° 11, Article 25.8), sans multiplier les barrières de péage entourant ces sections gratuites.
- 94. Par expérience, les clients n'interprètent pas, d'une manière générale, les tarifs de péage au kilomètre mais en valeur absolue et, en système ouvert, les sommes unitaires perçues sont très faibles, à tel point qu'elles ne couvrent pas toujours les coûts de leur perception.
- 95. A titre d'exemple, la Cour relève que le tarif kilométrique de la section La Bédoule Cassis de l'autoroute A50 ressort à 39,13 c€ (0,90 € pour 2,3 km). Le calcul est exact mais non représentatif d'une volonté de surtarification. De fait, ce trajet est inclus dans la section Aubagne Est Cassis,

tarifé lui aussi à 0,90 €. En effet, la section Aubagne Est – Carnoux – La Bédoule est libre de péage pour le trafic interne, au titre de l'Article précité du cahier des charges. Cette gratuité ne s'étend pas aux trajets Aubagne Est – Cassis ou La Bédoule – Cassis. Comme le péage est perçu en système ouvert à Cassis, il n'y a qu'un tarif unique qui correspond au trajet Aubagne Est – Cassis, 0,90 € pour 8,9 km, soit 10,11 c€ par kilomètre, proche du TKM de la section de référence correspondante A50 : 9,735 c€ au 01/02/07. L'utilité publique de l'échangeur de La Bédoule ne faisant aucun doute, et le système de perception du péage, ainsi que les tarifs correspondants, ayant été validés par le Concédant, il est faux de dire que cette situation constitue une distorsion des grilles tarifaires.

96. Ce taux kilométrique ne peut pas être, non plus, comparé directement à celui du trajet interurbain Saint-Maximin - Pas-de-Trêts, qui représente, de par le tracé de l'autoroute, un allongement de trajet par rapport au trajet direct par le réseau départemental. Une telle tarification correspond donc bien à une volonté d'inciter les automobilistes à emprunter l'autoroute, quatre fois plus sûre que le réseau non concédé, malgré un allongement de la distance parcourue. Là encore, l'utilité publique d'une telle incitation ne peut être contestée et ce tarif ne peut être considéré comme constituant une distorsion de la grille tarifaire.

#### VI. SUR LA METHODE DE CALCUL DES HAUSSES TARIFAIRES

97. La Cour indique qu'ESCOTA, à côté d'AREA et d'ASF, a une méthode propre en matière de calcul des péages, mais ceci n'est pas étayé par la suite. En effet, ce n'est pas avoir une méthode propre que de ne pas intégrer les kilomètres non payants dans les calculs de la hausse tarifaire. Au contraire, c'est la manière normale de faire. Autrement, outre le fait que le trafic non payant est connu avec moins de précision que le trafic payant mesuré par le système de péage, les hausses tarifaires en seraient faussées, puisque pondérées par une part de trafic à tarif nul. Il est important de noter à cet égard le niveau très élevé de trafic non payant sur le réseau ESCOTA, du fait de décisions de l'Etat sur la gratuité de certaines sections très circulées sur A.8, A.50 et A.57 (cf. article 25.8 du cahier des charges).

### VII. SUR LA « MAXIMISATION DES RECETTES »

98. Tout en rappelant que le contrat de concession et le contrat de plan encadrent les tarifs et non les recettes du concessionnaire, ESCOTA relève que, dans le contexte de ce rapport et plus particulièrement d'un chapitre traitant de la « maximisation des recettes », la note de bas de page n°4 de la page 14 du projet de rapport stigmatise les tarifs d'ESCOTA de manière infondée. En effet, telle qu'elle est rédigée, cette note de bas de page peut prêter à confusion, n'étant pas précisé de quelle partie de l'A8 il est question (A8 ouvert, A8 fermé), à quoi se rapporte la notion de « plus chère » (construction, exploitation, tarif) ni à quel réseau on le compare (réseau ESCOTA, réseau concédé). Une correction serait souhaitable.

99. De fait, la politique de convergence des taux kilométriques moyens entre sections de référence similaires, conformément à l'article 5.1.1.3 du contrat de plan 2007/2011, aura pour effet de limiter la hausse moyenne sur la section de référence A8 « ouvert » et d'aligner progressivement le taux kilométrique moyen de l'A50 sur le niveau de l'A8 ouvert. Il serait faux d'en conclure qu'ESCOTA tend à aligner ses tarifs « les plus bas » sur les tarifs « les plus chers ». ESCOTA ne fait par là-même que se conformer à ses obligations contractuelles et il ne pourrait lui en être fait grief.

### RÉPONSE COMMUNE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES DU NORD ET DE L'EST DE LA FRANCE (SANEF) ET DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)

#### Introduction

Les sociétés Sanef et SAPN ont toujours fait une application stricte des contrats de concession et des contrats d'entreprise passés avec l'Etat et en particulier, les hausses de tarifs proposées par Sanef et SAPN ont toujours été conformes aux engagements contractuels et elles ont été validées par l'Etat.

La Cour paraît souhaiter que l'administration fixe les recettes, c'està-dire le chiffre d'affaires réalisé par le concessionnaire autoroutier, si tel était le cas, il y aurait dès lors un changement radical du contrat de concession signé avec l'Etat:

En effet dans un contrat de concession :

- d'une part, le concessionnaire n'a pas de garantie de recettes car il n'est pas rémunéré par l'autorité concédante, comme dans le cas d'un marché public de services ou d'un contrat de partenariat public privé, mais par l'usager du service public. L'autorité concédante fixe une règle d'évolution annuelle des tarifs que doivent acquitter les usagers, mais non les recettes du concessionnaire.
- d'autre part, le contrat de concession est accordé aux risques et périls du concessionnaire. En l'espèce, les risques sont multiples, il peut s'agir à titre d'exemples : d'un trafic inférieur aux prévisions et qui menace la rentabilité de l'investissement, des coûts des travaux, de la maintenance, de l'exploitation, ou de décisions de l'Etat ou de Collectivités Territoriales d'aménager des itinéraires routiers alternatifs, voire de construire des voies de contournement des barrières de péage, ou encore de la politique de l'Etat

qui peut décider de promouvoir des moyens de transport concurrents à l'autoroute pour encourager le report modal du trafic au détriment de l'autoroute.

# 1 – Selon la Cour, le système se serait éloigné de la référence juridique aux coûts et serait économiquement incohérent

#### 1.1 Le contexte historique de « l'adossement »

Historiquement, les autoroutes concédées à Sanef et à SAPN ont été décidées, financées, construites, mises en service et sont exploitées, dans le contexte juridique dit de « l'adossement » à l'ensemble du réseau. Il s'agit d'un système de péréquation financière dans lequel les autoroutes anciennes à plus fort trafic, contribuent au financement de la construction et de l'exploitation des sections autoroutières les plus récentes et à moindre trafic. Cette pratique résultant de la politique d'aménagement du territoire de l'Etat a permis le développement rapide du réseau autoroutier national, et a contribué à un bon aménagement effectif des territoires desservis.

Si la technique de « l'adossement » n'a juridiquement plus cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour les nouvelles concessions autoroutières, cette pratique subsiste pour les concessions antérieurement accordées, ce qui est notamment le cas des autoroutes concédées à Sanef ou à SAPN. Par conséquent au sein du groupe Sanef et en vertu de l'adossement, la rentabilité d'une section autoroutière ne peut s'analyser séparément mais s'apprécie sur l'ensemble du réseau concédé.

### 1.2 Le système de « péage ouvert »

Les systèmes de « péage ouvert » existant sur les réseaux de Sanef et de SAPN ont été décidés par l'Etat et figurent aux contrats de concession. Ils consistent à faire payer un prix forfaitaire non proportionnel à la longueur du trajet parcouru. Il peut ainsi exister plusieurs trajets possibles pour un même péage. Pour des trajets courts, ce système est favorable à l'usager en ne l'arrêtant qu'une seule fois au péage. Par ailleurs, ce système permet de faire cohabiter des trajets payants et des trajets gratuits entre deux barrières de péage en pleine voie.

### 1.3 <u>L'Etat définit des tarifs kilométriques moyens sur des « sections de</u> référence »

Le contrat de concession et le contrat d'entreprise de Sanef et de SAPN signés avec l'Etat, fixent :

 un système tarifaire appliqué à des « sections de référence », qui donne une visibilité géographique forte lors de l'élaboration des hausses de péage, ce qui ne ferait pas une pondération générale indifférenciée par le chiffre d'affaire.  des tarifs kilométriques moyens et non des tarifs kilométriques unitaires, ce qui dès lors suppose une marge de manœuvre du concessionnaire dans les limites fixées par la loi et notamment s'agissant de la règle d'égalité de traitement entre les usagers.

Il faut noter, à titre d'illustration de la complexité de modification d'un barème de tarifs, que sur le réseau Sanef il y a plus de 4300 tarifs différents et qu'à chaque hausse, la moitié environ ne sont pas modifiés, notamment pour des raisons d'arrondis aux dix centimes d'euros.

#### 1.4 Les tarifs de péage et l'égalité de traitement entre les usagers

L'article L. 122-4 du Code de la voirie routière fait du tarif la résultante de l'équilibre financier des concessions, de sorte que les tarifs kilométriques varient, selon les sociétés concessionnaires et selon les concessions. La loi autorise ainsi, implicitement mais nécessairement, une telle « distorsion. » La seule discrimination prohibée par le Code de la voirie routière à l'article L. 122-4-1 concerne les poids lourds et les discriminations selon leur nationalité.

Ainsi, sur une même autoroute située à la jonction de deux concessions, les tarifs kilométriques peuvent varier assez sensiblement selon que l'on se situe sur l'une ou l'autre des concessions, alors même qu'il s'agit du même itinéraire.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de péages a, depuis de nombreuses années, admis les différenciations tarifaires en se fondant sur l'existence de différences de situations appréciables entre usagers et/ou sur des motifs d'intérêt général.

# 1.5 <u>Des tarifs modulés existent également chez d'autres gestionnaires d'infrastructures de transports</u>

- les péages ferroviaires comportent des modulations importantes, en application du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau Ferré de France, lequel dispose que les redevances "tiennent notamment compte du coût de l'infrastructure du réseau ferré national, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national, du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale."
- les péages perçus par Voies Navigables de France (VNF) ne sont pas davantage uniformes. En application de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, VNF est autorisé à percevoir des péages pour l'utilisation du domaine public fluvial dont il assure l'exploitation. Ces redevances fixées par une délibération de son conseil d'administration en date du 4 avril 2007 comportent un

droit d'accès au réseau progressif en fonction du tonnage du bateau et un terme variable exprimé en tonnes par kilomètres qui prend en compte la longueur du trajet et le volume de marchandises transportées.

 les redevances aéroportuaires comportent également des modulations.

# 2 – Selon la Cour, le système serait devenu trop favorable aux concessionnaires

### 2.1 Des hausses tarifaires différenciées par société

Conformément à l'article L. 122-4 du Code de la voirie routière, les hausses tarifaires sont différenciées par société en fonction des charges.

Ainsi concernant SAPN, l'état d'endettement de cette société provenant d'un programme d'investissement demandé par l'Etat, trop élevé par rapport à sa capacité financière, justifie que lors du contrat d'entreprise 2004-2008 en cours d'exécution, celle-ci se voit vue accorder la hausse la plus élevée du secteur autoroutier. De plus le programme d'investissement de SAPN prévu au contrat d'entreprise pour la période 2004-2008 est important, puisqu'il atteint un montant de près de 290 millions d'Euros, soit l'équivalent d'un an de chiffre d'affaires. En vertu de ce programme d'investissement, SAPN doit : élargir à trois voies une partie de l'autoroute A13, réaliser un nouveau diffuseur sur l'autoroute A14 et créer deux nouveaux barreaux autoroutiers entre l'autoroute A13 et la RN13 à Caen et à Chaufour.

Concernant Sanef, la hausse tarifaire annuelle pour les années 2005 à 2008 pour les véhicules de classe 1 est fixée à 80% du taux de l'évolution des prix hors tabac assorti d'une majoration additionnelle de 0,455%. Cette majoration additionnelle a pour objet de compenser les charges nouvelles découlant du 7<sup>ème</sup> avenant, notamment le remboursement des études et des travaux préliminaires en Île-de-France sur A16 jusqu'au BIP (Boulevard Intercommunal du Parisis : projet abandonné par l'Etat), des travaux de prolongation d'A16 en Île-de-France jusqu'à l'A104, les surcoûts liés à la Ligne à Grande Vitesse Est sur le contournement sud de Reims.

Enfin pour les deux sociétés précitées, la hausse tarifaire pour la période 2004-2008, tient compte de la renonciation au « crédit de départ TVA » auquel avaient droit les sociétés lors de l'introduction sur le péage de la TVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et du décalage de la date de la hausse annuelle contractuellement prévue le 1<sup>er</sup> février au 1<sup>er</sup> décembre pour la période 2004 - 2008.

# 2.2 <u>Une politique tarifaire continûment validée par l'Etat et base de la valorisation du Groupe Sanef lors de l'introduction en bourse et lors de la privatisation</u>

L'Etat a approuvé continûment la politique tarifaire proposée par la société Sanef et la société SAPN en vertu du décret de 1995 précité et des contrats d'entreprise successifs antérieurement à la privatisation de Sanef intervenue en février 2005 et a continué de le faire l'année qui a suivi la privatisation.

En conséquence, c'est sur la base de cette politique tarifaire qu'a été établie la valorisation de la société Sanef lorsque celle-ci a été introduite en bourse, puis privatisée.

### 2.3 Des tarifs publiés conformément à la réglementation applicable

Le groupe Sanef ne cherche pas à « rendre ses tarifs opaques » comme le suggère la Cour, il est fait une stricte application de l'arrêté n° 76-68/P du 8 juillet 1976 (BOCC du 10 juillet 1976) relatif à la publicité des péages autoroutiers qui prescrit la publication des tarifs des trajets et non des taux kilométriques.

Ainsi, les tarifs de tous les trajets et pour toutes les catégories, sont disponibles dès leur date d'application sur les sites Internet Sanef.com et SAPN.fr et sont d'ailleurs utilisés par différents sites de calcul d'itinéraires.

Par ailleurs, dans chaque gare de péage, des affichettes indiquent pour les différentes classes les tarifs des trajets correspondants.

Enfin un dépliant indiquant sous forme de grille pour chacune des cinq classes les tarifs pour l'ensemble des trajets est disponible à la demande des clients.

#### Conclusion

Les sociétés Sanef et SAPN ont toujours fait une application stricte des contrats de concession et des contrats d'entreprise passés avec l'Etat et en particulier, les hausses de tarifs proposées par Sanef et SAPN ont toujours été conformes aux engagements contractuels et elles ont été validées par l'Etat.

Si l'Etat souhaitait améliorer la lisibilité du système de la hausse tarifaire tel que prévu par les contrats de concession et les contrats d'entreprise, les sociétés du groupe Sanef sont ouvertes à la négociation des avenants correspondants, dans le respect des principes développés par la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au maintien de l'équilibre économique des concessions.

# La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer

#### PRESENTATION —

La dotation de continuité territoriale aérienne a été créée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (LOPOM). Elle prévoit l'octroi aux collectivités d'outre-mer d'une dotation de l'Etat destinée à faciliter les déplacements de leurs résidents, sous la forme d'une aide à la personne et concernant les liaisons aériennes avec la métropole, dans des conditions déterminées par la collectivité.

Dans un rapport établi à la demande de la commission des finances du Sénat, en décembre 2005, en vertu des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique sur les lois de finances, la Cour avait examiné la mise en place du dispositif du point de vue de l'État, ce qui l'avait conduit à souligner : le recours à la seule dotation de l'État, qui compromet l'objectif affiché au départ (réduction significative du prix du billet pour chaque résident, d'environ 30 %), le risque d'une dérive des dépenses, les ordonnateurs (collectivités) n'étant pas les payeurs (l'État est seul à payer), l'absence d'évaluation du système, faute d'un indicateur pertinent pour en mesurer les effets.

Deux ans après, cette fois avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes compétentes<sup>119</sup>, la Cour, a établi un premier bilan de l'application effective de ce dispositif et a cherché à établir s'il répondait bien aux objectifs visés par le législateur.

<sup>119)</sup> Guadeloupe-Guyane-Martinique, Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, St-Pierre et Miquelon.

# I - Un dispositif au montage financier incertain

## A - Le régime juridique du dispositif

#### 1 - Une subvention encadrée

La subvention d'aide au passage aérien est attribuée aux collectivités dans un but déterminé et pour l'exercice d'une compétence facultative. Elle n'a pour objet ni de créer ni de transférer à ces dernières de nouvelles compétences, ainsi que l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003.

Pour autant, elle revêt pour l'Etat un caractère obligatoire. L'Etat est tenu d'effectuer le versement aux collectivités qui remplissent les conditions posées par la loi, celles-ci étant tenues, en retour, de justifier l'emploi des fonds reçus de l'Etat.

Par ailleurs, la validité des dispositifs adoptés par les départements d'outre-mer est soumise à réglementation européenne. En effet, si la loi programme pour l'outre-mer ne prévoit pas de limitation dans le temps du dispositif de dotation de continuité territoriale, la validation des régimes d'aide adoptés par les départements d'outre-mer est soumise à un réexamen périodique de la Commission européenne.

#### 2 - Des modalités de répartition fixées par l'Etat

La dotation fixée au titre d'un exercice budgétaire fait l'objet d'une répartition entre les collectivités dans les conditions fixées par le décret n°2004-100 du 30 janvier 2004, en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole. La moitié de la dotation est attribuée proportionnellement au produit de la distance par la population; l'autre moitié proportionnellement au produit de la distance par le trafic. Ce produit est affecté d'un coefficient correcteur (basé sur le critère de facilité d'accès à l'aéroport et une condition de concurrence entre les compagnies aériennes).

Ce mode de calcul est peu contesté, sauf à Mayotte, où la plupart des communes de l'île n'ont pas accès à l'aéroport par la route.

# **B** - Un montage financier incertain

#### 1 - Des financements complémentaires défaillants

La dotation, à l'origine imputée sur un compte d'affectation spéciale (FIATA) est désormais inscrite sur le budget général de l'Etat et classée dans la mission Outre-mer, programme 123 « conditions de vie outre-mer » (action 3). Son montant, fixé à 30 M€en 2004, est indexé sur la dotation globale de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales. Il atteint 32,6 M€en 2007.

Il était prévu à l'origine que l'enveloppe de l'Etat soit abondée à parité par des crédits européens et une contribution des collectivités concernées, portant ainsi le financement total du dispositif à 90 M€ Ce principe de financement tripartite a été repris par le Conseil constitutionnel, dans les considérants de sa décision susmentionnée.

Or, aucune collectivité d'outre-mer n'a souhaité participer financièrement et l'Union européenne n'a pas donné suite aux attentes des autorités françaises.

L'objectif initial était de permettre à 200 000 voyageurs de bénéficier d'une aide moyenne de 150 € Les résultats observés pour les années 2005 et 2006 sont sensiblement inférieurs aux estimations : (55 478 passagers aidés à hauteur de 22,4 M€de crédits consommés, soit 400 €passager en 2005 et de 63 776 passagers aidés à hauteur de 22,7 M€ soit 356 €passager en 2006).

La Cour relève à la fois l'improvisation du mode de financement initial, ainsi que l'absence des abondements additionnels, et par voie de conséquence la remise en cause de l'économie du dispositif lui-même, dès lors que l'effet de seuil escompté n'est pas atteint pour répondre au public ciblé. Ainsi, la région Guyane refuse le bénéfice du dispositif en invoquant l'insuffisance de la subvention au regard des besoins et l'impossibilité de définir des critères objectifs et non discriminatoires entre les résidents. La région estimerait en outre plus adéquat d'aider les déplacements à l'intérieur de son propre territoire.

En outre, si certains éléments récemment introduits dans le dispositif de gestion de la dotation sont de nature à assouplir la gestion budgétaire de la dotation par l'Etat (fongibilité des crédits à l'intérieur du programme 123, échelonnement des versements), l'ouverture du bénéfice de l'aide aux ultramarins résidant en métropole (à la condition que la collectivité le décide) paraît à l'inverse propre à déstabiliser davantage le dispositif et à l'éloigner des objectifs initiaux.

#### 2 - Un contexte de hausse des tarifs aériens

La hausse des tarifs aériens observée au cours des dernières années est en partie liée à des décisions de la puissance publique :

- les obligations de service public dont l'instauration a été autorisée par les instances européennes, parmi lesquelles figurent notamment l'exploitation des lignes tout au long de l'année, avec au moins une fréquence hebdomadaire, l'existence d'un tarif enfant et l'acceptation des évacuations sanitaires;
- les taxes sur le transport aérien, notamment les taxes d'aéroport, alourdies par les nouvelles mesures de sûreté imposées par la réglementation communautaire et internationale, relativement élevées dans les aéroports d'outremer (leur taux dépasse d'environ 50 % celui de l'aéroport d'Orly).

Ces prélèvements, qui s'ajoutent à la très forte hausse du prix du kérosène, influent directement sur le coût du transport aérien, au point qu'on est en droit de se demander si une part significative de l'aide à la personne liée à la dotation de continuité territoriale n'a pas pour seul effet de compenser l'augmentation de l'ensemble de ces charges.

#### 3 - La lente mise en place du dispositif

L'action 3 du programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer » est dotée, en loi de finances pour 2006, de 52,57 M€ en AE et en CP, dont 31,8 M€ pour la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer.

Le régime des aides s'est mis en place tardivement, les délibérations des collectivités s'échelonnant du 6 janvier 2004 pour la Guadeloupe au 18 novembre 2004 pour Saint-Pierre et Miquelon, la notification de la délibération de la Réunion n'ayant elle-même été notifiée qu'en juillet 2005. Cette situation a induit des lenteurs dans la délégation et la consommation des crédits, conduisant à de nombreux reports de crédits en 2004 et 2005. Ainsi, au cours de l'année 2005, Mayotte et la Guadeloupe avaient consommé la presque totalité de leurs crédits, alors que la Martinique et la Réunion avaient utilisé moins de 4 % des crédits attribués, le taux de consommation des quatre autres collectivités se situant entre 63 et 83 %.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la Martinique a commencé à rattraper son retard en 2006, la Réunion restant quant à elle encore très en retrait avec le plus faible taux de consommation de l'ensemble :

en €

	Crédits attribués (1)	Crédits délégués (2)	Crédits consommés (3)	Taux (3)/(2)
Martinique	5 047 554	3 370 989	2 762 810	82 %
Guadeloupe	6 056 938	6 064 225	3 782 364	62 %
Guyane	1 948 910	0	0	0
Réunion	8 611 697	5 893 225	3 442 590	58 %
Mayotte	1 664 915	1 664 915	1 719 241	103 %
St Pierre et Miquelon	122 115	122 115	173 270	142 %
Wallis et Futuna	280 240	280 240	354 755	127 %
Nouvelle Calédonie	3 952 445	3 952 445	4 425 897	112 %
Polynésie française	4 147 295	4 147 295	6 038 265	146 %
Total	31 832 109	25 495 449	22 699 192	89 %

Source MEDETOM

# II - Des collectivités peu impliquées

# A - Les critères d'attribution et la gestion des aides

La lente appropriation du dispositif de la dotation de continuité territoriale par les collectivités s'est accompagnée de fréquents ajustements des critères d'admission au bénéfice de l'aide.

# 1 - Des régimes d'aides au contenu disparate

Les régimes adoptés par l'ensemble des collectivités reposent sur un panachage des critères de sélection des bénéficiaires et des taux de prise en charge. La liberté laissée aux collectivités de déterminer les critères d'attribution de l'aide a conduit, dès la mise en place du dispositif, à l'adoption de deux types différents de régimes : une aide bénéficiant à tous les résidents (Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et une approche catégorielle qui réserve l'aide à certains publics cibles (les autres collectivités). De sensibles disparités en résultent pour les bénéficiaires selon leur collectivité d'appartenance.

Par ailleurs, deux types de barème d'aides ont également été adoptés : le forfait en deniers (système le plus répandu), et le pourcentage de réduction du prix du billet pour certaines catégories particulières de bénéficiaires (jusqu'à 90 % du prix du billet)(cf. annexe).

La région Guyane a dès l'origine refusé le bénéfice du dispositif. Bien que la position de la région n'ait pas évolué, le ministère de l'outremer a provisionné, année après année, les crédits qui lui étaient réservés. Dans l'espoir de contourner cette situation de blocage, le gouvernement a introduit dans la loi du 17 février 2007 portant diverses dispositions pour les DOM la possibilité pour le département de se substituer à la région si celle-ci persiste dans son rejet.

Un blocage comparable est intervenu à l'été 2007 à la Réunion, le conseil régional contestant le régime appliqué aux collectivités d'outremer par rapport à la Corse et le non versement de la subvention au titre de 2007 par le représentant de l'Etat, en attente de données sur la gestion du dispositif. La situation a, semble-t-il, été débloquée en septembre avec le versement des crédits attendu.

#### 2 - Une gestion parfois critiquable

Dans la mesure où la gestion administrative et financière de l'aide relative à la continuité territoriale relève de la responsabilité exclusive des collectivités territoriales concernées, celles-ci ont défini elles-mêmes les procédures et modalités de mise en œuvre, aucune instruction ou circulaire de l'Etat n'étant intervenue à cet effet.

Il en est de même pour la gestion des aides, qui peut être assurée en régie directe par les services des collectivités ou faire l'objet d'une externalisation, en tout ou partie, au profit d'un opérateur désigné à cet effet. En fait, toutes les collectivités ont opté pour une gestion du dispositif par leurs propres services.

Les huit collectivités concernées ont toutes adopté la procédure du bon de réduction : l'aide est versée au résident sous la forme d'un bon de réduction à valoir sur l'achat d'un billet d'avion, la collectivité remboursant ensuite à la compagnie aérienne ou à l'agence de voyages le montant de la réduction correspondante.

Le rôle des émetteurs de billets doit faire l'objet d'un descriptif détaillé concernant la remise du bon à la caisse par le service gestionnaire, les normes de validité du bon et ses conditions d'acceptation, les effets sur le prix du titre de transport, la comptabilisation et la conservation des bons utilisés ainsi que la confection des états de remboursement.

Plusieurs aspects de cette gestion par les collectivités méritent d'être évoqués, certains appelant des critiques sévères :

#### a) La consommation de la subvention

La consommation des crédits s'avère, selon les régimes d'aide adoptés et le mode de gestion retenu, ou trop rapide, ou trop faible.

Elle a par exemple été trop rapide en Polynésie française, à Saint Pierre et Miquelon, à Mayotte. Ainsi le guichet des aides a dû être fermé en cours d'année par plusieurs collectivités, en raison de l'insuffisance de crédits. Elle a été trop faible jusqu'en 2006 à la Réunion, en raison du retard pris par la collectivité dans la mise en place du dispositif.

Par ailleurs, en 2005, il a été relevé qu'une partie de la prise en charge par l'Etat du rapatriement des passagers, de la Réunion en métropole, suite à la défaillance de la compagnie aérienne Air Bourbon, a été imputée par le ministère de l'Outre-Mer sur les crédits de la dotation de continuité territoriale (98.391€). Le financement de façon indifférenciée du transport de la totalité des passagers, notamment de ceux résidant en métropole, s'est ainsi effectué de façon non conforme à la destination des crédits et en dehors du respect des critères d'attribution en vigueur. .

## b) Les bons de réduction

Les huit collectivités ayant adopté la procédure du bon de réduction, la principale difficulté réside dans la durée de validité des bons de réduction qui peut entraîner des effets d'aubaine, mais aussi gêner la prévision budgétaire.

Plusieurs collectivités n'ont fixé aucune durée de validité aux bons de réduction.

Ainsi, en Nouvelle Calédonie, il est possible d'obtenir un bon en cours d'année n (année de faibles revenus par exemple) et de l'utiliser l'année suivante. Ce cas est fréquent pour les fonctionnaires métropolitains nouvellement arrivés en cours d'année et qui, de façon abusive, ne

déclarent la première année que les seuls revenus perçus en Nouvelle-Calédonie.

Aucune règle de conservation du titre de transport aidé n'a été établie en Polynésie française, ou à la Réunion. A contrario, la Guadeloupe a réduit à 3 mois le délai d'utilisation des bons, fixé à l'origine à un an, une trop longue durée de validité des bons rendant difficile la prévision des règlements.

#### c) Les relations avec les émetteurs de billets

Les émetteurs de billets se font rembourser ex post par la collectivité le montant total des réductions qu'ils ont consenties sur les billets délivrés. Toutes les collectivités paraissent s'être dotées des moyens de vérifier, au stade de la liquidation, le calcul des factures présentées. La plupart sont dotées d'outils de suivi, dont elles se sont efforcées d'améliorer les performances au cours des années. On peut regretter cependant, de façon générale, l'absence de données économiques sur la politique tarifaire des compagnies.

#### d) Le cas particulier de la Polynésie française

Mis en place dès le 1<sup>er</sup> mai 2004, le dispositif, financé exclusivement par une dotation annuelle de l'Etat d'environ 500 MF CFP (4 190 000 €), a permis à quelque 5 000 résidents par an de voyager, pour presque la moitié d'entre eux dans le cadre de déplacements « associatifs ». Ces résultats sont très éloignés, non seulement des objectifs du dispositif national, mais aussi des attentes exprimées lors de la mise en place du régime d'aide qui ambitionnait de faire bénéficier annuellement 15 000 résidents d'une aide individuelle de 30 000 F CFP (251,40 €).

Le dispositif initial s'est très rapidement écarté des motivations exprimées par l'Etat, l'aide à orientation sociale étant devenue, « à titre dérogatoire », une aide à vocation quasi universelle. Elle a bénéficié notamment à des personnes se déplaçant à l'occasion de voyages collectifs à des fins éducatives, culturelles ou sportives, sans conditions de ressources. Parallèlement, le montant des aides est devenu plus attractif, les déplacements organisés par une association étant subventionnés à hauteur de 90 % du prix du billet.

L'effet combiné de ces mesures a conduit à un épuisement rapide de l'enveloppe financière affectée au dispositif et à l'abandon des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui lui étaient initialement assignés. Ces difficultés ont abouti à trois reprises en deux ans à une décision de suspension temporaire du service, la dotation de l'Etat ne suffisant plus au financement du dispositif.

L'élargissement des publics bénéficiaires a entraîné un fonctionnement erratique du régime d'aide, qui a parfois favorisé les effets d'aubaine et les abus. Ainsi en a-t-il été :

- des demandes émanant d'associations sans exiger une durée de vie associative minimale, situation qui s'est traduite par une hausse significative des créations d'associations de circonstance;
- des aides accordées dans une précipitation injustifiée (par exemple pour la participation à l'animation de l'opération « Paris Plage »);
- des abus manifestes quant aux bénéficiaires (exemple d'agents publics de haut niveau bénéficiant des aides par l'intermédiaire d'associations).

Enfin, bien que la réglementation ait limité l'aide au passage à une seule prise en charge par an, plus de 80 personnes ont bénéficié de deux passages par an : une première fois en qualité de membre d'une association, une seconde à titre individuel (ou vice versa).

Fort opportunément, afin que cessent les effets d'aubaine et certaines situations jugées « scandaleusement abusives » par le Président de la collectivité lui-même, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre régionale, les autorités polynésiennes ont réagi.

L'encadrement réglementaire et la gestion des demandes d'aide ont cependant été substantiellement modifiés, le 15 mai 2007, par l'adoption de mesures qui vont dans le sens des recommandations de la Cour : aide personnelle, réduction de la prise en charge, meilleur tarif et diffusion plus équitable de l'aide au voyage. En outre, l'annonce de l'engagement imminent de discussions avec les compagnies aériennes, portant notamment sur la tarification, contribue, dans l'état actuel d'un financement limité à la dotation de l'Etat, à replacer la question du prix du billet au centre des contraintes de gestion du dispositif.

# B - Le refus de la participation au financement du dispositif

A ce jour, soit quatre ans après l'instauration du dispositif, aucune collectivité d'outre-mer n'a décidé de participer financièrement à cette politique publique.

Seule la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon a abondé la dotation de l'Etat (à hauteur de 12 446 € en 2006). Elle a toutefois souligné le caractère exceptionnel de cette opération destinée à éviter la fermeture du guichet. Mais cela n'empêche pas certaines collectivités d'omettre, à l'exemple de la Nouvelle Calédonie et de la Martinique, dans leur publicité sur le dispositif d'aide, de mentionner qu'il s'agit d'un financement de l'Etat.

Au surplus, en dépit des efforts de l'Etat pour les impliquer, rien n'indique à ce jour une évolution de la position des collectivités dans le sens d'une participation de leur part au dispositif de continuité territoriale.

# III - Une évaluation embryonnaire par l'Etat

S'agissant d'une subvention publique, il appartient à l'Etat d'évaluer la politique mise en place.

A cet effet, le décret susvisé du 30 janvier 2004 prévoit la transmission au ministère de l'outre-mer, via le représentant de l'Etat, de comptes rendus semestriels et de bilans annuels.

En dépit des efforts du ministère, les bilans annuels transmis par les collectivités n'ont pas encore atteint le degré de précision propre à permettre le suivi efficace par l'Etat de la mise en œuvre des différents régimes d'aide par les collectivités.

A titre d'exemple, le choix des critères et, secondairement, la durée de validité des bons de réduction sont des facteurs qui influent sur la consommation de la dotation, mais les données collectées par le ministère sont incomplètes pour apprécier l'origine de la forte progression des bons non utilisés en 2006.

En outre l'observatoire de la desserte aérienne pour les départements d'outre-mer n'a pas rempli son rôle en matière de tarifs aériens. Il n'a pas été en mesure de fournir des données à jour et fiables permettant de nourrir une analyse économique propre à définir une meilleure politique en matière de fixation des prix des passages aériens entre l'outre-mer et la métropole.

A cet égard, dès lors que le choix serait fait de maintenir le dispositif actuel, les efforts engagés par le ministère de l'outre-mer doivent être poursuivis et les représentants de l'Etat invités à s'impliquer davantage dans l'évaluation de l'utilisation des crédits, implication d'autant plus fondée que la responsabilité qu'ils exercent dans le domaine de la gestion des crédits délégués leur donne la possibilité de surseoir au versement des crédits en cas de comptes rendus insuffisants.

#### - CONCLUSION --

Après quatre années de mise en œuvre, la politique de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer est globalement un échec par rapport aux objectifs fixés par le législateur.

La masse critique d'un financement associant l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer et l'Europe est loin d'avoir été atteinte, si bien que la seule dotation de l'Etat n'a pas permis de servir à toute la population concernée une aide significative.

Laissant aux collectivités bénéficiaires de la dotation le soin de fixer elles-mêmes les critères d'attribution, il est résulté du dispositif une situation confuse, des disparités selon les territoires et des effets d'aubaine, propices à un usage détourné de ces concours financiers publics.

Enfin l'Etat n'a pas mis en place un système d'évaluation fiable et cohérent des effets de cette politique, se bornant à recevoir des collectivités d'outre-mer des bilans eux-mêmes lacunaires et tardifs. A l'évidence, la question de la poursuite de cette politique doit être posée car elle ne répond ni aux attentes des populations concernées, ni aux ambitions du législateur.

## **ANNEXE**

2006

	Catégories de passagers	Barème				2000
Collectivités		Montant de l'aide en €		Montant moyen	% du prix du billet	Majoration de barème
Guadeloupe	soumis à	12-30 ans	150 €			
	condition de	adulte	150 €			
	ressources	formation	200 €			
i l	sauf moins de 12	examen		168€		
	ans	<12 ans	100 €			
		revenus	200 €			
		modestes				
Martinique	personnes non					
	imposables			217€	50%	
	étudiants (1)					
	associations					
La Réunion	26-60 ans non				30%	
	imposables				(<300 €)	
	autre âge, non				50%	
	imposable			337€	(<500€)	
	évènement ou			3370	50 %	100%
	handicap				30 70	10070
	mobilité				100%	
	éducative (2)				10070	

Mayotte	personnes à ressources modestes et leurs ayants droit (3)				650€	10 à 80%	100%
St Pierre et	ensemble des	adultes	St Pierre	260€			
Miquelon	passagers	- 12 ans	Miquelon	290€	253€		
		adultes	St Pierre	200€	255€		
		- 12 ans	Miquelon	220€			
Nouvelle Calédonie	personnes à ressources	enfant ayant droit de 2 à 12 ans adultes et enfants plus de 12 ans		293,30€	492€		Doublement pour personne accompagnant un malade
	modestes et leurs ayants droit d'au			502,80€			
	moins 2 ans (4)	adultes of charge of ans	non à le 18 à 27	838,00€			
Polynésie	Polynésie personnes à > 12		et adultes	670,40€	1378€		
française	ressources modestes et ayants droit > 2 ans (5)	enfants (2 à 12 ans)		502,80€		90%	
	passagers « motifs spéciaux » (6)						
Wallis et Futuna	ensemble des passagers				631€	30%	50%

#### Source Medetom

- (1) étendu aux scolaires, collégien, lycéens passage au taux d'aide de 50% en octobre 2006
- (2) lycéens, étudiants et autres demandeurs de formation
- (2) lyceens, etudiants et autres deniandeurs de formation
   (3) taux fonction du quotient familial et pour des billets limités à 1200€; un quota de billets réservé de 40% pour les domaines thématiques, jusqu'à fin septembre
   (4) dont l'impôt sur le revenu est inférieur à 2514€
- (5) dont les ressources mensuelles sont inférieures à 3xSMIG (personne seule) ou 4xSMIG (couple)
- étudiants, groupes associatifs, évasan (évacués sanitaires)

#### RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

L'insertion de la Cour des comptes sur « la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer » appelle de ma part les éléments de réponse suivants.

#### 1. S'agissant de l'absence de financements complémentaires

La Cour estime que l'absence de financements complétant la dotation versée par l'Etat a pour conséquence « la remise en cause de l'économie du dispositif lui-même, dès lors que l'effet de seuil escompté n'est pas atteint pour répondre au public ciblé » et le fait que « à l'évidence, la question de la poursuite de cette politique doit être posée car elle ne répond ni aux attentes de la population concernée ni aux ambitions du législateur ». Cette analyse me semble devoir être nuancée.

La dotation de continuité territoriale permet aux collectivités d'accorder des aides de nature sociale à leurs résidents. La notion de masse critique ou de seuil de financement n'est guère pertinente, s'agissant d'un dispositif d'aides individuelles. La politique des collectivités d'outre-mer aurait pu être critiquée si elles avaient choisi un saupoudrage des aides en aidant d'un faible montant un grand nombre de bénéficiaires. Or la majorité des collectivités a choisi d'accorder des aides d'un montant significatif par rapport au prix du billet, en ciblant précisément les catégories de voyageurs dont la mobilité est la plus entravée par le coût du transport.

Il est difficile de remettre en cause les aides qui sont aujourd'hui accordées à certaines catégories de résidents d'outre-mer au motif que d'autres catégories de résidents ne peuvent y avoir accès en l'absence de financements complémentaires, dès lors que les critères d'éligibilité sont recevables. En l'occurrence, la plupart des collectivités ont défini l'éligibilité en fonction de seuils de ressources ou du motif du déplacement (accompagnement d'évacuation sanitaire, prise d'emploi ou passage d'examen...). Ces critères de sélection ne paraissent pas discriminatoires. Ils correspondent aux personnes qui rencontrent le plus de difficultés financières ou celles contraintes, par le caractère imprévisible de leur déplacement, d'acheter des billets à un tarif élevé.

La Cour met l'accent sur l'absence de mise en œuvre dans la région Guyane, laquelle refuse le bénéfice du dispositif en invoquant l'impossibilité de définir des critères objectifs et non discriminatoires entre les résidents. Toutefois, l'exemple des huit autres collectivités montre qu'il est possible de définir de tels critères. En outre, la Cour regrette l'ouverture par la loi du 21 février 2007 du bénéfice des aides aux ultramarins résidant en métropole, qui lui paraît éloigner le dispositif de ses objectifs initiaux; le souhait de la région Guyane de pouvoir aider les déplacements à l'intérieur de son

territoire au moyen de la dotation de continuité territoriale pourrait appeler la même critique. Il convient à cet égard de rappeler que l'Etat participe d'ores et déjà au financement des liaisons aériennes de service public intérieures à la Guyane, pour un montant annuel de l'ordre de 1,5 M€.

#### 2. S'agissant de la hausse des tarifs

Les taux de la taxe d'aéroport ne sont pas plus élevés dans les aéroports d'outre-mer que dans les aéroports de métropole comparables. Les aéroports d'outre-mer, comme la majorité des aéroports de métropole, relèvent tous de la classe des aéroports dont le trafic est compris entre 5 000 et 4 000 000 de passagers pour lesquels le plafond de la taxe est fixé à  $11 \in$  Le taux de la taxe est fixé à ce plafond pour 80 % des aéroports de cette classe.

Si le produit de la taxe d'aéroport a augmenté sur les aéroports d'outre-mer de 18 % en 2006 par rapport à 2005, c'est en raison de l'extension, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, des dispositions relatives à la taxe d'aéroport aux aéroports d'Etat de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. A périmètre constant, compte tenu du plafonnement des taux, l'augmentation des prélèvements sur les aéroports d'outre-mer est du même ordre de grandeur que sur les petits et moyens aéroports de métropole.

La Cour se demande si une part significative de l'aide à la personne liée à la dotation de continuité territoriale n'a pas pour seul effet de compenser l'augmentation de l'ensemble des charges pesant sur le transport aérien. Cette question pourrait effectivement se poser si des aides peu élevées étaient octroyées à une très large partie des résidents de l'outre-mer. Le choix des collectivités territoriales d'attribuer des aides d'un montant significatif sur la base de critères sélectifs permet d'apporter une réponse négative à cette question.

#### 3. S'agissant de la diversité des régimes d'aides

La Cour porte une appréciation négative sur la diversité des modalités d'attribution des aides de continuité territoriale selon les collectivités concernées, qualifiant cette situation de disparate et confuse.

Chacune des collectivités d'outre-mer a ses spécificités, y compris en matière de desserte aérienne. A titre d'exemple, les problématiques de transport aérien sont radicalement différentes entre Saint-Pierre-et-Miquelon, reliée à la métropole via une escale au Canada par un appareil à hélices de 50 places, et les Antilles, reliées à Paris par plusieurs vols directs transportant chaque jour un nombre important de passagers.

La situation de chaque collectivité appelle donc une réponse spécifique et c'est pourquoi il est apparu légitime de confier aux collectivités concernées la responsabilité de retenir les critères les plus pertinents en fonction des besoins de leur population, sous le contrôle de l'Etat pour ce qui concerne la compatibilité avec l'encadrement communautaire des aides d'Etat, là où il est applicable.

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

Le rapport estime non atteints les objectifs assignés par le législateur à la politique de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer. La précarité du montage financier d'une part, et l'absence de réel pilotage d'autre part, restreindraient en effet la capacité de la seule dotation de continuité territoriale à satisfaire les ambitions initiales, s'agissant notamment du nombre de passagers aidés.

L'architecture qui a présidé à l'instauration de la politique de continuité territoriale aérienne reposait en effet sur un investissement significatif des partenaires locaux, à due concurrence de celui de l'Etat. Ce partenariat entre l'Etat et les collectivités, financier tout d'abord, devrait permettre de mobiliser les fonds nécessaires à la prise en charge d'un nombre important de voyageurs. Cette coopération imposait alors de définir les modalités de coordination et de pilotage de cette politique.

Or l'absence de participation financière des collectivités depuis l'instauration du dispositif d'une part, et le caractère partiels des restitutions d'informations transmises à l'Etat d'autre par, ont fragilisé cette architecture, sans que les objectifs soient infléchis. En dépit de certaines améliorations récentes, la mise en œuvre des actions en faveur de la continuité territoriale reste peu suivie. L'avenir de ce dispositif est donc étroitement dépendant de la capacité de chacun des acteurs à respecter l'architecture originelle, ce qui nécessite notamment, une participation financière des collectivités territoriales.

Un des enjeux réside également dans le renforcement de l'évaluation du dispositif. L'annexe relative à la continuité territoriale du document de politique transversale « Outre-mer », réalisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, marque un premier pas dans cette direction.

Soucieux de sensibiliser les collectivités au développement du suivi des actions entreprises, l'Etat a décidé, pour l'année 2007, de lier explicitement le versement de la dotation à l'amélioration des informations transmises par les collectivités. L'article 3 de l'arrêté du 16 janvier 2007 fixant pour l'année 2007 la répartition de la dotation la répartition de la dotation de continuité territoriale dispose ainsi que la dotation est désormais versée en plusieurs tranches, sur la base des comptes rendus et bilans transmis. La participation effective de l'Etat sera donc déterminée par le montant des dépenses réelles effectuées et explicitées par les collectivités, dans la limite du montant des crédits fixés par l'arrêté mentionné ci-dessus.

Enfin, la réflexion conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques portant sur l'outre-mer s'attachera à remettre en perspective les finalités de la politique de continuité territoriale et en conséquence, les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

#### RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'OUTRE MER

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion sur la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer, dotation qui a été mise en place par l'article 60 de la loi programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

Le dispositif législatif de la dotation de continuité territoriale a été mis en place en 2004 et a fait l'objet d'un premier rapport de votre juridiction fm 2005. Les orientations formulées, l'analyse de la gestion des régimes d'aide mais aussi l'initiative parlementaire ont conduit à des évolutions récentes.

Ainsi, l'article 122 de la loi de finances pour 2007 a introduit le principe du reversement sur le passeport mobilité des sommes non engagées en fm d'exercice et, par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007, la possibilité a été donnée aux collectivités d'apporter une aide à des bénéficiaires non résidents, dans des conditions très encadrées; cette loi permet également à un département -de se substituer-à une région qui ne mettrait pas en place le dispositif de continuité territoriale; elle clarifie enfin le principe d'une dotation annuelle, dont les conditions de versement tiennent compte des montants disponibles à la fm de l'exercice précédent dans les comptes de la collectivité gestionnaire.

Le Gouvernement a pris toute la mesure des préconisations que votre juridiction a formulées dans son rapport de 2005 et a déployé les efforts nécessaires afin de s'assurer du bon usage et de la bonne gestion de cette dotation.

#### En droit

Ceci s'est traduit en droit dans l'évolution législative rappelée cidessus, et en particulier dans les conditions de versement à la collectivité, qui sont clairement le fruit de cette volonté de maîtriser le régime d'aide; la prolongation par voie réglementaire et de lettre circulaire des ajustements apportés à ce dispositif n'a pas manqué de susciter, dans les collectivités, des actions de recentrage sur les objectifs initiaux de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003.

Du point de vue réglementaire, l'arrêté du 16 janvier 2007 de répartition de la dotation et pris en application du décret du 30 janvier 2004 a introduit une disposition encadrant le versement de la dotation à la collectivité et les remontées d'informations sur la gestion aux préfets et hauts-commissaires.

S'agissant des instructions adressées au niveau local sur les conditions de la gestion, elles ont été données par le biais des remontées statistiques semestrielles et du bilan annuel. En effet, compte tenu de ce que la loi de programme pour l'outre-mer a entendu donner aux collectivités la responsabilité de déterminer les conditions de l'aide au passage aérien financée par la dotation de continuité territoriale, une circulaire adressée aux collectivités mêmes aurait empiété sur leur compétence, garantie par le principe de libre administration. Aussi, la lettre circulaire aux préfets et hauts-commissaires du 20 mars 2007 a permis d'apporter aux collectivités, au travers des informations demandées par les représentants de l'Etat, les orientations décidées par le Gouvernement, et de suivre au plus près les dépenses et les reliquats.

#### En fait

Cette action sur le plan du droit s'est accompagnée de mesures concrètes du secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer destinées à garder la maîtrise de l'utilisation de cette aide, comme ceci a été le cas envers la région de l'Ile de la Réunion, où le préfet a suspendu les versements dans l'attente de la production par la collectivité des pièces justificatives de son utilisation.

Vous rappelez le défaut de contrôle interne et les irrégularités constatées dans la gestion de la dotation de continuité territoriale par la collectivité de Polynésie française. S'agissant là, effectivement, d'une utilisation de l'aide non conforme à son objet, les versements des crédits à la collectivité ont été suspendus, et le hautcommissaire a confié au trésorier-payeur général la réalisation d'une mission d'audit comptable du dispositif de continuité territoriale.

#### Les objectifs maintenus: aider dans l'équité

L'instauration de la dotation de continuité territoriale par la loi du 21 juillet 2003 répondait à la volonté de favoriser le passage des ultramarins vers la métropole, tout en respectant le principe de l'équité.

Du point de vue de l'atteinte de l'objectif, l'avis de la Cour demande à être tempéré. Car si, dans l'esprit de la loi de 2003, la dotation de continuité territoriale se concevait comme une aide conjointe de l'Etat et des collectivités d'outre-mer et de la Communauté européenne, le défaut de contribution de ces deux derniers acteurs n'en a pas pour autant réduit l'efficience du dispositif. Les bénéficiaires de la dotation reçoivent en effet une aide substantielle pour le financement de leur passage aérien, majoritairement située entre 30 % et 50 % du prix du billet. Ce résultat a pu être obtenu par le resserrement du champ des bénéficiaires, sous l'effet des critères d'attribution. Une limitation admise par tous consiste à n'offrir qu'une aide par an.

L'aide au passage aérien est une nécessité alors même que le transport aérien s'est démocratisé et est devenu incontournable sur ces distances. Si l'on devait y mettre fin, ce serait avant tout les citoyens ultramarins les plus défavorisés qui en subiraient les conséquences. La dotation de continuité territoriale représente donc un moyen d'assurer l'équité au sein de la société. Le renchérissement du transport aérien depuis lors, en raison notamment de l'élévation du prix des carburants, souligne d'autant plus la pertinence de l'aide aux usagers de ce mode de transport.

#### Dotation de continuité territoriale et coût du transport aérien

La Cour fait un lien entre la mise en place de la dotation de continuité territoriale et la hausse des tarifs du transport aérien, notamment la hausse des taxes et redevances.

Du simple point de vue des taxes et redevances, il est important de souligner que la hausse tarifaire s'inscrit dans un contexte de plus grande exigence en termes de sûreté et de respect environnemental, avec notamment l'extension prochaine à l'aviation du système européen d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Toutefois, on constate que l'augmentation des taxes et redevances a été contenue: en moyenne sur les cinq dernières années et sur les aéroports de Fort-deFrance, Pointe-à-Pitre, Cayenne et Saint-Denis, cette augmentation se situe à 3,7 % par an, loin du chiffre de 20 % représentant un pic momentané sur la seule taxe d'aéroport. Il convient également de préciser que la taxe d'aéroport est reversée aux gestionnaires d'aéroport et ne constitue pas une ressource pour l'Etat. Il apparaît donc que la dotation de continuité territoriale est motivée par la nécessité de réduire la cherté du transport sur ces liaisons et non pas par la volonté de corriger la hausse intervenue sur le montant des taxes.

Le Gouvernement est conscient des difficultés inhérentes à ce type de système d'aide au passage aérien et poursuit la réflexion sur les moyens de les résoudre. A ce jour, une profonde évolution est en projet, prévoyant une fusion des deux systèmes existants, la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité, en observant les conclusions que votre juridiction a émises lors de son premier rapport de décembre 2005 ainsi que celles que vous avez bien voulu me transmettre dans votre dernier courrier.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION

Cette insertion fait, sans en expliciter les motifs, le double constat pour la Réunion :

- d'une mise en place tardive du régime d'aide de continuité territoriale conduisant à des lenteurs dans l'utilisation des crédits délégués ;
- et du refus de la collectivité régionale de participer financièrement à cette politique publique.

Concernant les raisons motivant l'application tardive du dispositif de continuité territoriale, je souhaite vous apporter les éléments de réponse ci-après.

1) Dès l'examen de la loi-programme du 21 juillet 2003, la Région a affiché une position critique sur l'inégalité de traitement entre les départements et collectivités d'outre-mer et la Corse en matière de Continuité Territoriale.

La Région par une motion votée à l'unanimité lors de son assemblée plénière du 23 octobre 2003 a demandé au gouvernement « d'attribuer aux ressortissants de l'outre-mer une dotation de continuité territoriale évaluée sur la base de celle attribuée aux ressortissants de la région Corse et dans l'esprit de ce qui prévaut pour les Régions Ultrapériphériques espagnole et portugaises ».

Cette motion établit ainsi le constat que la dotation par habitant est évaluée à  $11,5 \in \grave{a}$  la Réunion contre plus de  $616 \in par$  habitant en Corse. Elle conclue que le dispositif institué pour l'Outre-Mer, tant par ses modalités que par la modestie des moyens financiers mobilisés, est en contradiction avec le principe proclamé de la Continuité Territoriale et s'apparente à un dispositif de plus d'aide à la mobilité.

# 2) Malgré cela, la Collectivité s'est impliquée activement aux côtés de l'Etat pour la création du dispositif.

Compte tenu du risque de superposition des aides à la mobilité à la Réunion pouvant conduire à une double prise en charge, il était essentiel d'engager une réflexion partenariale en amont de toute intervention.

Ainsi, au cours du premier semestre 2004, de nombreux échanges ont eu lieu avec la préfecture, les organismes et les collectivités concernées par des dispositifs d'aides à la mobilité. Ces discussions ont conduit à une délibération de l'Assemblée Plénière du Conseil régional en date du 29 juin 2004 définissant les critères d'intervention du dispositif.

Par la suite, la Préfecture en date du 5 août 2004 a souhaité obtenir des précisions sur le dispositif, notamment sur les modalités de gestion.

Ces précisions ont été apportées par la délibération de la Commission permanente du 14 septembre 2004 mettant en œuvre les principes de continuité territoriale définis lors de l'Assemblée Plénière du 29 juin 2004.

Cette délibération a été transmise au ministère de l'Outre-Mer et à la Préfecture le 21 septembre 2004 en vue de la notification du régime d'aide auprès de la Commission Européenne.

3) La procédure de notification s'est avérée être une procédure longue de 9 mois.

Rappelons à cet égard que la notification en l'espèce est adressée à la préfecture pour transmission au ministère des Transports, lequel vérifie la conformité du dispositif (en l'espèce un régime d'aide à caractère social) avec les règles nationales avant de l'adresser à l'Union Européenne (services de la commission) via le représentant permanent de la France à Bruxelles. Ce dernier effectue alors les démarches nécessaires auprès de la Commission Européenne qui a deux mois pour répondre et ce délai est suspendu jusqu'à obtention des informations réclamées par l'UE.

Ainsi, le représentant de la France a déposé auprès de la Commission Européenne le dossier de notification du régime d'aide le 9 novembre 2004.

Le 9 février 2005, soit trois mois plus tard, la Commission Européenne accuse réception du dossier de notification et demande des informations complémentaires relayées par le ministère français des transports le 17 février 2005.

Le 26 mai 2005 soit presque deux mois plus tard, le représentant de la France transmet ses réponses aux instances Européennes.

Au vu des retards pris dans cette procédure de notification qui ne lui incombent pas par ailleurs, la Région a décidé de démarrer le dispositif le 1<sup>er</sup> juillet 2005, alors que l'agrément du régime d'aide par la Commission européenne n'est intervenu que le 20 juillet 2005.

Il en découle que la mise en œuvre du dispositif dès l'année 2004 était illusoire, et que cet aspect ne pouvait pas être ignoré par les ministères concernés.

#### 4) Aspects financiers

S'agissant de la participation financière de la Région à la politique publique de continuité territoriale, il convient de rappeler que la mise en œuvre de ce principe relève d'une initiative de l'Etat, confiée à la Région dans le cadre de dotations allouées à cet effet.

L'extrait du rapport de la Cour des Comptes relatif à la gestion de la Continuité Territoriale par la Région Réunion, se basant sur des données anciennes, fait également état de retard dans la mise en œuvre de ce

dispositif qui se traduit par un taux de consommation de crédits le plus faible des collectivités bénéficiaires.

Ce constat est toutefois réducteur car après deux adaptations du régime d'aide, le dispositif de Continuité Territoriale a atteint son rythme de croisière en 2007.

Malgré les bilans transmis au représentant de l'Etat depuis le 18 février 2007 et le volume de financement justifié d'un montant total de 24 012 239 €, l'Etat n'a pas versé à ce jour le solde de la dotation 2007 d'un montant de 3 329 204 €.

De même, l'Etat reste redevable du solde des dotations des années 2005 et 2006 non perçues à ce jour pour un montant global de **9 714 263 €**.

A cet égard, la Région a adressé le 3 septembre 2007 un recours gracieux à Monsieur le Préfet de La Réunion pour le versement de ces reliquats. Aucune réponse n'a été communiquée à la Région à ce jour.

Par conséquent, la collectivité régionale mettra en œuvre un recours en contentieux afin de recouvrer les sommes dues.

Aussi, étant donné que les engagements financiers de l'Etat au titre des années 2005 à 2007 ne sont pas respectés et que les moyens alloués ne sont pas mis en adéquation avec les besoins exprimés par la population, traduisant une grosse demande sociale, la Région a été contrainte de suspendre l'instruction des demandes d'aides depuis le 4 septembre 2007, et s'interroge sur la poursuite du dispositif en l'absence d'éléments nouveaux.

D'ailleurs, une position similaire semble avoir été prise par la Région Martinique qui vient d'arrêter le dispositif.

En conclusion, consciente de l'enjeu d'un tel outil de désenclavement et d'ouverture, la Région Réunion souhaite que l'Etat prenne toute sa mesure, et mobilise des moyens à la hauteur des attentes de la population réunionnaise.

#### RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DU TERRITOIRE DES ÎLES DE WALLIS-ET-FUTUNA

Rendu opérationnel au mois de juillet 2004 à Wallis et Futuna, le versement tardif des crédits prévus, conjugué avec une connaissance insuffisante du dispositif par le public, a conduit à des reports de crédits sur 2005 et 2006.

Le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter depuis 2004 avec pour conséquence un taux de consommation des crédits avoisinant 100 % à la fin de l'année 2006 puisque seulement 1 503 € ont été reportés sur 2007.

L'ouverture du régime à tous les résidents sans prise en compte des critères sociaux comme à Saint-Pierre et Miquelon, conjuguée avec une tarification aérienne la plus élevée dans toutes les collectivités d'outre-mer et une hausse importante des demandeurs, a nécessité la participation financière du Territoire au budget supplémentaire 2007 à hauteur de 83 800 €. Cette situation va perdurer en 2008 et le Territoire sera inévitablement amené à revoir les critères d'attribution de l'aide au passage aérien compte tenu des moyens financiers dont il dispose, sauf si l'Etat venait à revoir sa contribution à la hausse.

La participation financière du Territoire s'inscrit donc parfaitement dans l'esprit d'origine lors de la mise en place du dispositif où il a été prévu une contribution financière tripartie : Union européenne / Etat / collectivités outre-mer.

Au demeurant, l'Administration a prévu de présenter à la session budgétaire de l'Assemblée territoriale au mois de décembre 2007 une réforme du dispositif allant dans le sens de la prise en compte des conditions sociales des demandeurs d'aide à la continuité territoriale. Par ailleurs, l'ouverture du bénéfice de l'aide aux ultramarins résidant en métropole par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 est intégré dans le projet de texte.

# Les aides au développement agricole



Le développement agricole, autrefois la « vulgarisation agricole », recouvre principalement des programmes de recherche appliquée à l'agriculture ainsi que la diffusion des connaissances tirées de ces recherches par des informations, des formations et des conseils donnés aux agriculteurs. Il peut s'agir, par exemple, de déterminer les meilleures pratiques de fertilisation ou d'irrigation selon les cultures, d'en informer les agriculteurs par divers moyens (articles dans des revues, réunions...) et de les aider individuellement à les mettre en œuvre en leur donnant des conseils adaptés aux caractéristiques de leur exploitation.

Le développement agricole mobilise environ 15 000 ingénieurs et techniciens qui apportent leur concours à l'agriculture et qui peuvent promouvoir des modèles de développement particuliers en insistant plus ou moins, par exemple, sur l'augmentation des rendements ou la préservation de l'environnement. L'orientation des programmes de développement a ainsi toujours été un enjeu majeur pour l'Etat et les syndicats d'exploitants agricoles.

Le développement agricole est assuré par de nombreux organismes de nature variée qui bénéficient de ressources publiques de diverses origines (subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales, taxes affectées...). Parmi ces organismes, figurent notamment les chambres d'agriculture et les instituts techniques propres à chaque filière qui sont les principaux bénéficiaires des « aides au développement agricole » de l'Etat dont le montant total est d'environ 100 M€ par an. Ces aides étaient naguère gérées par une association nationale pour le développement agricole (ANDA) regroupant l'Etat et les représentants de la profession agricole. Dans son rapport public annuel publié en 2000, la Cour avait vivement critiqué la gestion de cette association et reproché au ministère de l'agriculture d'abandonner à la profession ses prérogatives en matière de développement agricole.

La distribution de ces aides a alors fait l'objet depuis 2001 de plusieurs réformes successives. La Cour en présente ici le bilan et appelle à une révision plus fondamentale des objectifs des aides au développement agricole et de l'organisation de leur distribution.

# I - Les réformes accomplies

## A - Une longue et difficile reprise en main par l'Etat

La gestion de l'ANDA était marquée par de nombreux dysfonctionnements : reconduction automatique des aides aux mêmes organismes ; financement d'activités étrangères au développement agricole, notamment d'activités syndicales ; absence d'évaluation des aides et de contrôle des actions subventionnées ; faible articulation entre le développement, la recherche et l'enseignement etc. Ces critiques, faites par la Cour en 2000, étaient encore valables en 2001.

L'Etat a fait à cette date deux premières réformes. Il a d'abord reconnu que le financement d'activités syndicales par l'ANDA (à hauteur de 11 M€ dans son budget pour 2001) était contestable et une loi a transféré la charge du financement des syndicats agricoles à son budget général à partir de 2002.

Un décret d'octobre 2001 a ensuite institué de nouvelles procédures, plus satisfaisantes, d'attribution des aides et de suivi des conventions avec les bénéficiaires. Ces réformes ont suscité de très vives oppositions en 2001 et 2002 entre les représentants de l'Etat et ceux des organismes membres du conseil de l'agriculture française<sup>120</sup> au sein de l'ANDA, paralysant le fonctionnement de l'association, ce qui a conduit le ministre de l'agriculture à prononcer sa dissolution.

L'ANDA a été remplacée en 2003 par un établissement public, l'agence de développement agricole et rural (ADAR). L'adjonction du qualificatif « rural » à « développement agricole » est source de confusion car il existe par ailleurs des aides au développement rural cofinancées par l'Union européenne et le budget national et payées par le CNASEA. Pour éviter cette confusion, l'expression « développement agricole » est utilisée ici pour désigner le « développement agricole et rural » au sens du texte créant l'établissement public.

\_

<sup>120)</sup> FNSEA, CNJA, assemblée permanente des chambres d'agriculture et confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole ; la FNSEA et les trois autres organismes sont très liés.

Les statuts de l'ADAR donnaient un pouvoir important à un directeur désigné par l'Etat et la majorité du conseil d'administration aux membres du conseil de l'agriculture française. Le conseil d'administration a freiné certaines réformes, comme la réorientation des crédits de l'agence, et a voulu prendre lui-même des décisions individuelles d'attribution de subventions. Il a ainsi remis en cause la liste des lauréats d'un appel à projets dressé par un jury indépendant. Le contrôleur d'Etat de l'ADAR ayant toutefois relevé que plusieurs membres du conseil pouvaient être accusés de prise illégale d'intérêt, ces décisions ont été rapportées. Constatant que leur pouvoir était ainsi limité, les organisations professionnelles ont accepté que l'Etat prenne directement en charge la gestion des aides au développement agricole.

Une nouvelle réforme est intervenue. L'ADAR a été supprimée et remplacée en 2006 par un compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) géré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture, les organisations professionnelles n'ayant plus, en droit, qu'un rôle consultatif à travers une commission spécialisée du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. La prépondérance des représentants de la profession au sein de cette commission est toutefois regrettable. Des personnalités qualifiées plus nombreuses en matière de recherche agronomique, de protection de l'environnement ou de sécurité sanitaire, par exemple, pourraient contribuer à éclairer les orientations de la politique de développement.

Les années 2002 et 2005 ont ainsi été marquées par des conflits qui ont presque paralysé le fonctionnement de l'ANDA puis de l'ADAR et, les réformes ayant été engagées dans la précipitation, les années 2003 et 2006 ont été consacrées à la mise en place de l'ADAR puis du CASDAR. Le traitement des problèmes de fond relatifs aux orientations de la politique du développement agricole a donc pris beaucoup de retard. Dès la fin de 2002, la direction du budget et le comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture défendaient pourtant un dispositif proche de celui finalement adopté en 2006 et l'étape de l'ADAR aurait donc pu être évitée dans la succession des réorganisations.

## **B** - Une gestion plus rigoureuse

#### 1 - Le financement des aides

L'ANDA était financée par l'affectation d'une dizaine de taxes parafiscales sur les produits agricoles et, dans son rapport public de 2000, la Cour avait critiqué la complexité et la fragilité juridique de ce dispositif ainsi que les difficultés de recouvrement de ces taxes. Elle notait aussi que ce mode de financement conduisait l'ANDA à répartir ses aides aux instituts techniques dans une logique de « juste retour » des taxes payées par chaque filière, indépendamment de toute considération d'efficacité.

La création de l'ADAR s'est accompagnée en 2003 d'une réforme du financement des aides au développement agricole avec, conformément aux recommandations de la Cour, le remplacement des taxes parafiscales par une taxe unique sur le chiffre d'affaires des exploitations qui est recouvrée par les services fiscaux.

## 2 - Les budgets et comptes

L'examen des procédures budgétaires de l'ANDA en 2001 et 2002 a mis en évidence de graves errements. L'association avait ainsi pris l'habitude d'exécuter ses budgets sans attendre l'approbation, nécessaire, des ministres. Elle a payé des subventions à un institut technique sans que son programme de développement ait été agréé, sans qu'une convention ait été signée et alors même qu'un rapport de l'inspection générale des finances avait relevé des irrégularités dans la gestion des actions de développement de cet institut.

Les comptes 2001 et 2002 de l'ANDA présentaient une irrégularité manifeste dans la mesure où ils ne tenaient aucun compte de prélèvements de 11 et 58 M€ sur les réserves de l'ANDA votés en 2001 et 2002 par le Parlement. Les représentants de l'Etat à l'assemblée générale de l'ANDA les ont cependant approuvés sur instruction des ministres pour clore le dossier de l'ANDA sans nouveaux heurts avec la profession.

La création de l'ADAR puis du CASDAR a permis d'adopter des pratiques budgétaires et comptables plus satisfaisantes.

#### 3 - Le contrôle des subventions

Le contenu des conventions passées par l'ANDA avec les bénéficiaires de ses subventions était insatisfaisant et le contrôle de leur exécution était mal assuré. Le directeur de l'ADAR, désigné comme liquidateur de l'ANDA, a ainsi refusé de payer 2,2 M€sur les soldes des conventions passées par l'ANDA, même si sa fermeté aurait pu être encore plus grande.

Malgré quelques excès de formalisme<sup>121</sup>, les dispositions du décret d'octobre 2001 permettaient d'améliorer le contrôle des aides<sup>122</sup>. Elles ont été ensuite assez largement reprises dans les textes réglementaires qui ont accompagné la création de l'ADAR puis du CASDAR et, sous les réserves développées ci-dessous, le contrôle des aides au développement est devenu nettement plus rigoureux.

# II - La répartition des aides entre les bénéficiaires

#### A - Une logique générale d'abonnement aux aides

#### 1 - Les caractéristiques générales de la répartition des aides

La définition du développement donnée par la loi d'orientation agricole de 1999 étant très large, il est nécessaire de définir des priorités avant d'attribuer les aides. Les programmes de développement subventionnés doivent ainsi s'inscrire dans le cadre de contrats d'objectifs passés par l'ADAR puis l'Etat avec l'assemblée permanente des chambres d'agriculture et l'association de coordination des instituts techniques lesquels doivent respecter des priorités nationales. Les contrats d'objectifs et priorités nationales établis par l'ADAR ont été repris par la DGER en 2006 mais, en raison des divergences entre l'Etat et la profession, ces documents sont très généraux. Les orientations nationales n'ont jamais été très contraignantes et la répartition des aides a toujours été fondée, de fait, non sur la nature des projets, mais sur la reconduction des subventions dans une logique de financement pérenne de structures.

<sup>121)</sup> Comme la décomposition des programmes en plusieurs actions requérant chacune une convention spécifique.

<sup>122)</sup> Avec par exemple l'obligation de passer un contrat avec les sous-traitants.

Ces aides sont attribuées à trois catégories de bénéficiaires : les chambres d'agriculture, les instituts techniques, pour des montants globalement égaux (40 M€en 2006), et, plus secondairement (6 M€), les divers « organismes nationaux à vocation agricole ».

La principale inflexion de ces dernières années réside dans une décision prise par l'ADAR, à l'initiative de l'Etat, de consacrer une part de son budget à des appels à projets. En 2004, l'Etat souhaitant porter cette part à 30 % et la profession s'y opposant, le conseil d'administration de l'ADAR l'a fixée à 10 % en 2005 et 20 % en 2006 dans sa délibération sur les priorités du développement agricole. Cependant elle n'était encore que de 10 % dans le budget du CASDAR pour 2006 (10 M€) et n'est que de 12 % dans celui de 2008.

Si on neutralise la part consacrée aux appels à projets, la répartition des aides entre les trois catégories de bénéficiaires et à l'intérieur de chacune de ces catégories est quasiment la même en 2000 et en 2006. Les variations notables ont surtout résulté du souci de répondre aux sollicitations pressantes et peu justifiées de certaines filières au profit de leur institut ou de relever la dotation des plus petits organismes, dans les deux cas en invoquant les difficultés financières des bénéficiaires.

En 2006, 7 M€ ont certes été consacrés au financement des pôles d'excellence rurale. Cette innovation est discutable, le financement de ces pôles relevant de la politique de développement rural avec laquelle la confusion est ainsi entretenue. De plus, cette aide est exceptionnelle, car elle a été attribuée par prélèvement sur le surplus des produits de liquidation de l'ADAR.

# 2 - Le cas particulier des organismes nationaux à vocation agricole

Depuis l'époque de l'ANDA, des aides au développement agricole sont attribuées à un même groupe « d'organismes nationaux à vocation agricole » dans des conditions dérogatoires aux procédures d'attribution de ces aides. Contrairement aux instituts techniques et aux chambres d'agriculture, leurs projets ne sont pas coordonnés par des contrats d'objectifs passés avec leurs « têtes de réseau » et ne donnent pas lieu à une expertise indépendante. Leurs actions sortent parfois du champ du développement agricole (par exemple, aides attribuées pour améliorer la gouvernance des coopératives agricoles, assurer des services de remplacement ou faciliter l'installation des jeunes agriculteurs).

Outre la coopération agricole, ces organismes nationaux sont depuis très longtemps constitués des mêmes huit associations ou fédérations d'associations, dont trois ont les mêmes membres que le

conseil de l'agriculture française, alors même que d'autres structures pourraient être aidées.

La Cour considère que les aides attribuées à ces organismes devraient être beaucoup plus sélectives et reposer sur une expertise indépendante de leurs projets. Elle prend acte de l'intention du ministre d'étudier cette dernière recommandation.

### B - Des aides particulières critiquables en 2006

#### 1 - Les appels à projets

Les dossiers des organismes répondant aux appels à projet sont examinés par un jury indépendant qui propose au ministre de l'agriculture une liste de lauréats. L'appellation « jury » est ambiguë dans la mesure où cet organe n'est pas souverain. Sa composition est tenue secrète pour éviter les pressions, ce qui est compréhensible, mais discutable sur le plan des principes.

A la suite de l'appel à projets de 2006, le ministre de l'agriculture a retenu 28 projets, pour un montant total de subventions de 9,6 M€ dont trois ne figuraient pas sur la liste proposée par le jury. L'un d'eux était certes le mieux classé par le jury parmi les candidats éliminés mais les deux autres étaient beaucoup plus mal classés. De plus, ces trois projets ont bénéficié d'une subvention de 1 M€ce qui a entraîné une réduction de plus de 5 % des subventions accordées aux autres lauréats pour respecter la dotation budgétaire alors que le jury considérait qu'une réfaction de plus de 3 % pourrait remettre en cause l'équilibre financier de leurs projets.

#### 2 - Les subventions accordées aux syndicats

Si les syndicats d'exploitants reçoivent désormais, en fonction de leurs résultats aux élections consulaires, des subventions inscrites au budget de l'Etat (programme « gestion durable de l'agriculture »), ils peuvent aussi recevoir des aides du CASDAR pour des projets de développement.

C'est ainsi que le Centre National des Jeunes Agriculteurs a déposé un dossier en réponse à l'appel à projets pour 2006, mais qu'il a été classé au dernier rang par le jury. Le ministre de l'agriculture a néanmoins agréé ce projet, en sus des trois autres évoqués ci-dessus, et lui a attribué une subvention de 260 000 € par un arrêté spécifique du 11 décembre 2006, en dehors de la procédure des appels à projets et sans autre avis technique que celui, négatif, du jury de l'appel à projet.

Ce projet, très imprécis selon ce jury, a pour objet de financer la création d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations agricoles, ce qui devrait relever de la politique de développement rural. De plus, si une base de données sur l'installation des agriculteurs peut présenter en elle-même un intérêt, il n'est pas pour autant souhaitable d'en confier la réalisation à une organisation syndicale, surtout dans des conditions aussi peu transparentes.

# III - L'efficacité de la politique de développement agricole

# A - Une politique mal évaluée et des indices d'inefficacité

L'efficacité des aides au *développement agricole* n'a jamais été vraiment évaluée. Des instances d'évaluation ont été mises en place avec la création de l'ADAR mais elles n'ont pas eu le temps de réaliser des travaux approfondis. L'imprécision des objectifs visés à travers ces aides est un obstacle à leur évaluation, de même que la très grande proximité entre ces objectifs et ceux de la politique de *développement rural* qui mobilise des moyens bien plus importants. Ces difficultés se reflètent dans le choix des quatre indicateurs du programme « développement agricole et rural » du budget de l'Etat : deux ne sont pas pertinents et deux pourraient être fusionnés<sup>123</sup>. Sous ces réserves, les éléments d'information disponibles permettent quelques constats.

Les enjeux du développement agricole ont beaucoup évolué. Les préoccupations relatives à l'environnement, à la qualité des produits ou à la sécurité sanitaire se sont ainsi ajoutées à l'amélioration des rendements. Les organismes en charge du développement se sont mobilisés tardivement et parfois avec réticence sur ces nouveaux enjeux. Les conflits entre les membres de l'ANDA dans les années 2000 à 2002 ont d'ailleurs souvent porté sur la prise en compte de ces nouvelles priorités dans la distribution des aides au développement.

L'abandon par l'Etat de ses prérogatives en matière de définition des objectifs du développement agricole jusqu'à 2001 a aussi eu pour effet que le développement s'est éloigné de l'enseignement et de la recherche. Le ministère de l'agriculture s'efforce depuis lors de les rapprocher et des progrès importants ont été faits en ce sens, mais il faudrait aller encore plus loin.

<sup>123)</sup> Leur révision a été annoncée par le ministre de l'agriculture à la Cour pour 2009.

Les aides au développement agricole sont attribuées surtout aux chambres d'agriculture et aux instituts techniques qui sous-traitent largement la réalisation de leurs programmes à d'autres structures. Le champ des organismes intervenant dans le domaine du développement ne s'arrête cependant pas là. Il y a depuis très longtemps un foisonnement d'organismes faisant du développement agricole, en général avec des ressources publiques<sup>124</sup>. Celles-ci sont d'origines multiples : aides au développement agricole du CASDAR mais aussi subventions du CNASEA (notamment aux ADASEA), taxes affectées aux chambres d'agriculture, contributions volontaires obligatoires<sup>125</sup> prélevées au profit des instituts techniques, subventions des offices et des collectivités territoriales etc. Les risques d'incohérence des programmes ou de double financement des mêmes projets ne sont pas négligeables.

L'ANDA avait été créée en 1966 dans le but de coordonner leurs interventions, mais n'y est jamais vraiment parvenue. Finalement, les agriculteurs peuvent se voir proposer sur les mêmes sujets des conseils contradictoires de plusieurs organismes qui se font concurrence pour obtenir des fonds publics.

#### B - De nouvelles réformes souhaitables

Dans le reste de l'Europe, le développement agricole est de plus en plus souvent une activité privée et concurrentielle avec paiement par les agriculteurs des conseils qui leur sont donnés. A défaut de suivre cette voie qui a des avantages non négligeables, il conviendrait, comme y invite le Conseil économique et social dans son avis du 14 février 2007, de reposer la question des objectifs de cette politique et de l'organisation et des moyens à mettre en place pour les atteindre.

La Cour s'interrogeait en 2000 sur « la légitimité de l'ANDA à constituer un lieu de transit obligatoire de la totalité des fonds qui lui sont actuellement affectés » et cette interrogation reste pertinente à l'égard du CASDAR. La source de cette légitimité est parfois trouvée dans la redistribution entre les instituts et entre les chambres opérée par un système d'aides nationales. Il n'existe cependant aucune mesure de cette redistribution pour les aides au développement agricole. Le schéma suivant, dont l'impact sur la répartition des ressources entre régions et filières reste à établir, pourrait en conséquence être envisagé :

-

<sup>124)</sup> Certaines de ces ressources proviennent des agriculteurs eux-mêmes comme la taxe sur leur chiffre d'affaires qui alimente le CASDAR mais il s'agit bien de prélèvements rendus obligatoires par l'Etat dans un but d'intérêt général, donc de ressources publiques.

<sup>125)</sup> Voir le rapport public de la Cour de février 2007.

- l'Etat étant mal placé pour définir des politiques territoriales, les subventions du CASDAR aux chambres d'agriculture pourraient être remplacées par l'affectation directe à celles-ci du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations dans leur région;
- la recherche appliquée à chaque filière relevant plutôt d'un financement professionnel, les subventions du CASDAR aux instituts pourraient être remplacées par des cotisations volontaires obligatoires;
- les aides du CASDAR (ou d'un programme de la mission agriculture) seraient alors recentrées sur des projets innovants, en lien avec la recherche et l'enseignement ou dont les enjeux dépassent le champ d'une région ou d'une filière<sup>126</sup>, sélectionnés sur appel d'offres. Des aides pourraient être aussi apportées pour faciliter une restructuration des organismes de développement.

L'évolution de la nomenclature budgétaire de l'Etat va dans ce sens. Si le CASDAR était en 2006 une mission avec un seul programme, deux programmes ont été distingués en 2007 : le premier regroupe les aides aux chambres et instituts et le second les subventions attribuées dans le cadre d'appels à projets.

#### \_\_\_\_CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS \_\_\_\_

Au bout de sept ans et après trois réformes, les recommandations faites par la Cour en 2000 ont été pour la plupart suivies d'effet. L'Etat a ainsi repris en main, malgré de nombreuses difficultés, la gestion des aides au développement agricole et l'a nettement améliorée.

Toutefois, dans le cadre institutionnel actuel, des progrès sont encore possibles. La Cour recommande en particulier de revoir la répartition des aides et d'augmenter la part des subventions versées sur appels à projets, au moins jusqu'à 20 %. Elle recommande aussi de renforcer l'expertise technique dans les procédures de sélection des dossiers et d'attribution des aides, notamment pour ce qui concerne les « organismes nationaux à vocation agricole ».

La Cour considère en outre que, après avoir clairement distingué les prestations qui relèvent de financements privés et publics, l'Etat doit désormais se donner une véritable politique du développement agricole avec des objectifs clairs, distincts de ceux des autres politiques agricoles, et en évaluer les résultats. Cette politique ne sera vraisemblablement efficace que s'il recentre ses interventions sur le soutien de projets que ni les acteurs locaux ni les filières ne peuvent correctement prendre en charge.

-

<sup>126)</sup> Les subventions aux ONVA ne subsisteraient que si elles répondent à ces conditions.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

\* Dans la partie « I – A – Une longue et difficile reprise en main par l'Etat », la Cour considère, à propos de la commission technique spécialisée pour le développement agricole et rural, créée au sein du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire, que « la prépondérance des représentants de la profession au sein de cette commission est toutefois regrettable ».

Sans écarter l'idée avancée par la Cour d'un élargissement de la commission à des personnalités qualifiées, je considère particulièrement nécessaires le dialogue, l'échange et la concertation avec l'ensemble des familles du développement agricole représentées au sein de la commission. Elle fait de ce dialogue un facteur-clef de la qualité des programmes et de leurs capacités à orienter les pratiques dans un sens concret et opérationnel.

Il est à préciser en outre que la composition de la commission est fixée par décret. Celle-ci, émanation directe du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO), ne peut que rester proche du conseil dans sa composition.

\* <u>Dans la partie « II – A- 1 – Les caractéristiques générales de la répartition des aides »</u>, la Cour fait état, pour la répartition des aides sur la période 2000 à 2006, de « sollicitations pressantes et peu justifiées de certaines filières au profit de leur institut ».

Des actions de fond ont été engagées au cours de l'année 2006 sous la forme d'actions d'accompagnement, pour mener des restructurations lourdes au sein de plusieurs structures de développement. Peuvent être cités à cet égard le regroupement de l'Institut technique de la vigne et du vin et l'Etablissement national technique pour l'amélioration de la viticulture (ENTAV) au sein du nouvel institut français de la vigne et du vin, ainsi que la reprise d'une partie des activités du centre technique de la salaison, de la charcuterie et des conserves de viande (CTSCCV) par l'Institut technique du porc (ITP), pour constituer à cette occasion l'Institut de la filière du porc (IFIP) qui prend en charge l'ensemble des actions de recherche de la filière.

Par ailleurs, des menaces de crises sanitaires ont amené à financer en 2006 des actions complémentaires, notamment en direction de l'Institut technique de l'aviculture (ITAVI)

\* <u>Dans la partie « II- B- 1 – Les appels à projets »</u>, la Cour souligne que le « le jury considérait qu'une réfaction de plus de 3 % (dans les demandes de financement) pourrait remettre en cause l'équilibre financier de leurs projets ».

Le jury, composé d'experts scientifiques et techniques, n'a pas pour objet de fournir à l'administration des avis d'ordre économique et financier. Ces aspects du traitement des dossiers de candidature relèvent en effet directement des services de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère, au titre de sa mission de gestion administrative et financière des programmes éligibles au compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Par ailleurs, il est de pratique courante dans les appels à projets sur des activités de recherche et de développement, de revoir à la baisse les demandes financières des porteurs de projet. Ainsi, l'agence nationale de la recherche ou l'Union européenne opèrent-elles assez couramment des réfactions de l'ordre de 15 à 20 % sur les financements qui leur sont demandés.

\* Dans la partie « II- B- 2- Les subventions accordées aux syndicats », la Cour ne juge pas souhaitable de confier le projet d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations agricoles à une organisation agricole.

Il convient de souligner la nécessité de disposer d'un observatoire national de la création et de la transmission des exploitations. En effet, l'autorité publique ne détient des données que sur les exploitations aidées et la conduite de la politique publique impose de disposer de l'exhaustivité des données.

De plus, jusqu'à présent, les données n'étaient disponibles qu'à l'échelon départemental alors que cette base de données est nationale et qu'elle sera accessible via Internet à tous les acteurs de l'installation.

Suite aux observations de la Cour, je m'engage à veiller à la qualité et à la transparence de ces données dont l'utilité est avérée.

Par ailleurs, ce dossier a pu, comme certains d'autres, être desservi face à un jury en raison de son caractère plus socio-économique que strictement scientifique et technique. Néanmoins, le Centre national des jeunes agriculteurs a été le seul à proposer un projet.

On notera enfin que la critique formulée par le jury, concernant le caractère peu concret des modalités de mise en œuvre du projet, s'avère largement infirmée par le travail de partenariat réalisé depuis la fin de l'année 2006 et par la remise en juillet 2007 d'un rapport intermédiaire détaillant l'ensemble des actions engagées par les nombreux partenaires du projet.

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

La Cour constate que la reprise en main par l'Etat des aides au développement agricole, qui s'est notamment traduite par la création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), a permis une nette amélioration de la gestion des aides. Elle formule toutefois des critiques et des recommandations qui appellent les observations suivantes.

#### Sur le champ et les objectifs de la politique de développement agricole

Le souci de la Cour de bien distinguer, d'une part, le développement agricole, qui recouvre essentiellement des programmes de recherche appliquée à l'agriculture et la diffusion des connaissances tirées de ces recherches, et d'autre part, le développement rural, qui fait l'objet d'aides cofinancées par l'Union européenne et l'Etat et payées par le CNASEA, apparaît particulièrement bienvenu compte tenu de la relative confusion des objectifs et du foisonnement d'organismes faisant du développement agricole à partir de ressources publiques d'origines diverses.

La comparaison avec les autres pays d'Europe où, comme le souligne la Cour, le développement agricole tend à devenir assez largement une activité privée et concurrentielle, doit au minimum conduire à une clarification des objectifs de la politique de développement agricole et à l'identification précise des prestations qui paraîtront devoir continuer à relever de financements publics.

# Sur l'efficacité des aides au développement agricole et la rationalisation des financements publics

La clarification du champ et des objectifs de la politique de développement agricole doit permettre de renforcer et d'améliorer l'évaluation de son efficacité qui, comme le relève la Cour, est aujourd'hui insatisfaisante. La révision des indicateurs du programme « Développement agricole et rural », annoncée par le ministre de l'agriculture pour 2009, est effectivement nécessaire.

Par ailleurs, la clarification des champs d'intervention des différents financeurs du développement agricole apparaît indispensable pour prévenir les risques d'incohérence des programmes ou de double financement des mêmes projets, mis en évidence par la Cour. Il est effectivement souhaitable de recentrer les interventions de l'Etat sur le soutien de projets que ni les acteurs locaux ni les filières ne peuvent correctement prendre en charge. Le schéma proposé par la Cour, consistant à affecter directement aux chambres d'agriculture le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles de leur région et à remplacer par des cotisations volontaires obligatoires les subventions du CASDAR aux instituts techniques propres à chaque filière, constitue à cet égard une piste qui mérite d'être explorée.

#### Sur la répartition des aides entre les bénéficiaires

La clarification des objectifs et la définition des priorités de la politique de développement agricole doivent permettre une attribution des aides beaucoup plus sélective, en rupture avec la logique d'abonnement aux aides dénoncées par la Cour. L'augmentation de la part des subventions versées sur appels à projets et le renforcement de l'expertise technique dans les procédures de sélection des dossiers, doivent ainsi constituer des objectifs prioritaires, avant même toute évolution du cadre institutionnel.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « JEUNES AGRICULTEURS »

La Cour des Comptes déclare que le dossier du CNJA (dont la dénomination nouvelle est Jeunes agriculteurs depuis 2002) a été classé au dernier rang par le jury de l'appel à projets, or, jamais ce point n'a été porté à notre connaissance. Jeunes Agriculteurs s'étonne donc de voir apparaître une telle mention qu'il juge négative et de nature à porter préjudice à son image, surtout dans un document destiné à être rendu public.

#### Je vous saurai gré de bien vouloir retirer cette observation.

Vous considérez que le dossier relève du développement rural, or le sujet porte exactement sur les enjeux d'avenir de l'agriculture (l'installation et la transmission). Il est donc justifié que le financement provienne du développement agricole et rural.

L'attribution de cette subvention me semble être faite de façon transparente puisque l'ensemble des acteurs impliqués dans les politiques publiques liées à l'installation et à la transmission des exploitations agricoles (CLPA des ADASEA, ministère de l'agriculture et de la pêche, APCA, MSA, FNSAFER, GIE des ADASEA, CNASEA), membres du comité de pilotage du projet, avaient connaissance du dépôt de ce dossier et se réunissent dans le cadre des comités de pilotage.

Je tiens en outre à vous démontrer l'intérêt de ce dossier, dont la mise en oeuvre très rapide me semble à cet égard exemplaire. En effet, plus de 80 structures départementales techniques assurent la mobilisation de l'ensemble des données.

Il s'agit d'un dossier qui s'intègre parfaitement dans les objectifs du Programme National de Développement Agricole et Rural qui mentionnent de manière sans équivoque dans ses « Enjeux et Priorités », « l'accompagnement à la transmission » et « l'accompagnement de l'installation ».

Cette base de données permettra de faire des propositions concrètes pour la formation et l'exploration de nouvelles propositions pour l'installation des jeunes et la transmission des exploitations à travers des dynamiques collectives. C'est un réel outil d'amélioration des connaissances disponibles et surtout d'aide à la décision pour des agriculteurs, futurs agriculteurs et des structures parties prenantes au développement agricole.

La mise en oeuvre est très rapide à travers toutes les ADASEA départementales et je vous fais parvenir le compte-rendu intermédiaire du projet envoyé début juillet 2007, avec la totalité des fiches techniques et de mise en oeuvre. Je vous informe également qu'un site Internet provisoire, en cours d'élaboration, fait état de cet observatoire (www.adasea.net).

## La participation de la France aux corps militaires européens permanents



Purement nationale il y a encore cinquante ans, la défense des pays européens a suivi, avec bien des hésitations et des retards, les progrès de la construction européenne. Alors que la France privilégie désormais le cadre multilatéral pour ses engagements militaires extérieurs autrement qu'au sein d'une force internationale, les sept corps militaires européens dont elle fait partie, et qui ont tous été largement créés à son initiative, apparaissent comme une accumulation d'unités assez disparates, peu maniables et sous-utilisées.

Les corps militaires européens dont la France fait partie ont été contrôlés par la Cour en 1996, puis en 2003 ; ce dernier contrôle a donné lieu à un référé au ministre de la défense en date du 18 juin 2004.

Les observations de la Cour formulées à cette occasion portaient sur trois points :

- les contentieux financiers qui paralysaient, pour les plus importants de ces corps, la mise en place de statuts juridiques adaptés;
- la rationalisation de leur organisation, et, dans le cadre d'une réflexion à moyen terme, le réexamen de l'architecture d'ensemble de ces corps;
- l'utilisation de ces unités dans le cadre des opérations extérieures auxquelles participent les nations européennes.

Il a paru à la Cour utile de revenir sur ces corps européens qui mobilisent des moyens non négligeables<sup>127</sup>. Il lui apparaît que sur les trois points précédents les évolutions constatées depuis trois ans confirment assez largement ces constatations.

La France participe à sept corps militaires européens de nature et d'importance variables.

Le plus ancien, qui est aussi le plus structuré, est la brigade francoallemande. Prévue par le traité de l'Elysée du 22 janvier 1963, elle n'a été créée qu'en 1989. Elle rassemble plus de 5 000 hommes en trois garnisons toutes situées en territoire allemand.

Le Corps Européen de Défense, dit aussi Eurocorps, est un état-major d'environ 1 000 personnes qui siège à Strasbourg. Créé en 1992, il comprend la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg. Seule la brigade franco-allemande lui est directement subordonnée, les autres unités restant, en temps de paix, sous commandement national; le total peut atteindre 60 000 hommes..

L'Eurofor est un état-major d'une centaine de personnes, situé à Florence ; il réunit la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ; créé en 1995, il ne détient pas d'unités organiques et assure la coordination d'exercices.

Les forces maritimes ne comportent aucune structure permanente; elles se composent de deux entités : la Force navale franco-Allemande créée en 1991, initialement prévue pour des activités d'entraînement et de formation, elle peut aussi exécuter des missions opérationnelles, et l'Euromarfor, équivalent naval de l'Eurofor et datant, comme elle, de 1995. L'Euromarfor est activée deux ou trois fois par an pour participer à des exercices.

Les forces aériennes étaient encore au moment du précédent contrôle de la Cour effectué en 2003 encore embryonnaires : elles se composent du Groupe Aérien Européen, créé en 1994 par la France et la Grande-Bretagne, auxquels se sont joints l'Allemagne, l'Italie l'Espagne les Pays-Bas et la Belgique. Groupe de réflexion chargé d'améliorer les capacités des Etats participants à travailler en commun, il se limite à un état-major d'une vingtaine de personnes, basé à High-Wycombe, prés de Londres ; il est à l'origine, en 2001, de la Cellule de Coordination du Transport Aérien, situé à Eindhoven aux Pays-Bas, devenu en juillet 2004 Centre Européen de Transport Aérien. Après des débuts difficiles, ce groupe de 25 officiers gère désormais les missions et coordonne les échanges d'une réserve théorique de plus de 250 appareils de transport.

\_

<sup>127)</sup> Le ministère de la défense avait état pour 2001 auprès de la Cour d'un coût pour la France des unités multinationales de l'armée de terre de 123 millions d'euros.

#### I - Des contentieux accessoires source de blocages

Des contentieux financiers ont, pendant de nombreuses années, bloqué la mise en œuvre de dispositifs juridiques nécessaires au bon fonctionnement de certains de ces corps.

A) S'agissant du Corps européen de défense, le projet de traité de Strasbourg, dont les bases avaient été fixées dans le rapport de la Rochelle du 22 mai 1992 par le conseil franco allemand, avait les objectifs suivants :

- conférer au quartier général une personnalité juridique lui permettant de bénéficier d'une autonomie administrative source de plus d'efficacité et de rapidité de fonctionnement;
- donner un statut uniforme pour les personnels des États membres;
- donner la responsabilité de la gestion financière du budget globalisé au général commandant le Corps européen, sous le contrôle d'un collège de commissaires aux comptes.

Ces dispositions mettaient un terme à la prépondérance de la France dans son rôle de Nation hôte en matière d'exécution de la dépense et à l'application du droit fiscal français comme aux dérogations éventuellement consenties dans ce cadre.

Ainsi la France avait accordé aux personnels non français du Corps européen une défiscalisation partielle des biens de consommation acquis à titre individuel. Ces privilèges fiscaux individuels prenaient fin à l'entrée en vigueur du traité. En revanche, la totalité des dépenses de fonctionnement et d'investissement effectués au profit du quartier général serait pour l'avenir détaxée et, en particulier, non soumise à la TVA.

Ce dernier sujet a longtemps bloqué la signature du projet de traité. Les partenaires de la France subordonnaient en effet leur signature au remboursement rétroactif, à partir de 1992 par la France, de la TVA acquittée sur les investissements du quartier général.

La France a accepté ce principe dès l'ouverture des négociations mais les discussions ont été très longues pour fixer le montant des dépenses en cause et elles ont retardé la signature du traité qui n'est intervenue que le 22 novembre 2004 par les partenaires (France, Allemagne, Belgique, Espagne, Luxembourg). La loi française autorisant la ratification est intervenue le 5 mars 2007, la ratification allemande est imminente, celle de la Belgique risque de tarder du fait des difficultés politiques actuelles de ce pays.

Le montant de la somme à rembourser par la France pour la période 1992-2004 a été fixé à 5 288 849 €selon l'échéancier suivant :

2004	865 861
2005	2 115 540
2006	2 307 448

Sur le plan interne français un arbitrage du 28 avril 2003 du Premier ministre a stipulé que ces sommes devaient être prises en charge par le budget du ministre de la défense, mais qu'à partir de la signature du traité (2004) le remboursement « serait assuré par le ministère des finances à partir du budget des charges communes de l'État ».

B) S'agissant de la brigade franco-allemande, cette dernière était régie par un arrangement administratif signé le 2 novembre 1989, qui ne correspondait plus à la réalité du fonctionnement du corps s'agissant notamment de son articulation avec le corps européen, de son inscription dans les actions aussi bien de l'Union européenne que de l'OTAN, de l'application du droit de la nation hôte, l'Allemagne, de la répartition des charges et de l'uniformisation des matériels.

Un projet de révision lancé depuis une douzaine d'années établissait des principes mieux adaptés :

- subordination opérationnelle au Corps européen ;
- vocation d'intervention pour des missions Union Européenne ou OTAN;
- application du droit de la notion hôte (donc le droit allemand sauf pour le droit pénal et la gestion des personnels);
- répartition équilibrée des charges ;
- uniformisation et standardisation des matériels.

Mais du fait de contentieux financiers persistants, le projet de révision n'a pu aboutir que le 26 octobre 2004.

- Le premier de ces contentieux portait également sur une question de TVA. Il s'agissait cette fois du remboursement par l'Allemagne à la France de la TVA indûment payée par cette dernière de 1991 à 1998 inclus soit 1,6 M€ L'Allemagne n'en contestait pas le principe mais faisait valoir que la France devait de son côté payer sa part des coûts annexes de construction (maîtrise d'ouvrage, de planification, d'architecture, d'ingénierie et d'expertise des sols et matériaux) dont le coût s'élevait à 2 M€de 1991 à 1998 inclus.

Un accord est finalement intervenu sur ces deux points et la France a versé le 17 juillet 2005, 0,4 M€à l'Allemagne.

Toutefois pour la période postérieure à 1999, le montant des coûts annexes de construction fait encore l'objet de discussions techniques.

- Le second contentieux portait sur le règlement du coût des personnels civils. Il résultait de différences de structure entre armées française et allemande. En France, les personnels de soutien sont intégrés dans les régiments alors que dans l'armée allemande ils sont placés dans des structures administratives extérieures. L'Allemagne estimait de ce fait que le mode de calcul appliqué mettait à sa charge des dépenses ne lui revenant pas. En définitive, un accord est intervenu en janvier 2004 et, pour la période 1996-2002, la somme due par la partie française a été fixée à 3,5 M€ L'évaluation 2003 est en cours.

La nouvelle rédaction de l'arrangement signée en 2004, plus précise, élimine pour l'avenir ces deux sources de contentieux.

C) Pour ce qui concerne l'Eurofor, basée à Florence, la Cour avait relevé plusieurs anomalies, entraînant une insécurité juridique permanente pour nos militaires et leurs familles ; les plus sérieuses étaient l'impossibilité d'obtenir un permis de séjour en Italie pour les familles des militaires non italiens ou une plaque d'immatriculation pour les véhicules personnels de ces militaires. Or, malgré la ratification du statut juridique de l'Eurofor, le 9 septembre 2003, qui aurait dû normalement résoudre ces problèmes, la situation n'a pas évolué, en partie en raison de l'inertie de la représentation diplomatique française.

## II - Quelques progrès dans la gestion d'un ensemble toujours disparate

La Cour a relevé quelques progrès dans les modalités de gestion de ces corps mais constaté le défaut persistant d'une articulation d'ensemble.

#### A - Quelques progrès dans la gestion des corps

Des progrès ont été relevés par la Cour s'agissant du statut des forces européennes et des structures de commandement de la brigade franco-allemande.

Les corps militaires internationaux européens, à la différence des corps de l'OTAN, sont toujours dépourvus d'un statut international unifié (accord de siège, droit des personnes, situation fiscale); un accord relatif au statut des forces dans le cadre de l'Union européenne (SOFA-UE) est certes en cours de ratification, mais il ne concerne que les forces engagées, en mission ou en exercice<sup>128</sup>, et ne prévoit rien pour le temps de paix, situation pourtant la plus ordinaire de ces corps, comme on le verra.

La brigade franco-allemande, quant à elle, dépend toujours de cinq autorités différentes : deux du côté français, le Commandement de la Force d'Action Terrestre (CFAT) de Lille au plan opérationnel, et la Région Terre Nord-Est de Metz pour le soutien organique ; deux du côté allemand, le corps d'armée de Coblence au plan opérationnel et le WBK4 de Munich pour le soutien ; enfin l'ensemble dépend sur le plan opérationnel et l'entraînement de l'Eurocorps de Strasbourg. Les recommandations de la Cour ont cependant été suivies sur deux points :

- du côté français la brigade dépendait, lors du contrôle antérieur de la Cour, au plan opérationnel d'un corps d'armée, le CFAT, et du côté allemand d'une simple division, celle de Sigmaringen; cette différence de niveau hiérarchique suffisait à rendre tout dialogue direct impossible entre les deux autorités militaires; le rattachement de la brigade au corps d'armée de Coblence, en décembre 2006, comme le recommandait la Cour, a permis de résoudre le problème;
- bien que la brigade soit subordonnée au plan opérationnel à l'état-major de l'Eurocorps de Strasbourg, ce lien était purement théorique, et elle n'en recevait, au moment du contrôle antérieur de la Cour, aucune instruction, notamment en matière d'entraînement ; il a été indiqué qu'il avait été remédié à cette situation.

#### B - La question de l'articulation des différents corps européens

Le ministère des affaires étrangères, comme celui de la défense, s'étaient dits, dans leurs réponses au référé de la Cour, convaincus de la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la rationalisation et la cohérence de ces corps. Le ministère de la défense avait cependant souligné les obstacles s'opposant à une évolution rapide : la lourdeur des structures

-

<sup>128)</sup> Les missions visées sont celles de l'article 17 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne : « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

organiques issues du concept de « groupe de nations-cadres 129 », l'absence de réel statut international de ces forces, le niveau d'implication, très différent d'un pays à l'autre des ministères concernés, enfin l'insuffisante coordination entre les Etats-membres responsables ; il concluait, comme le ministère des affaires étrangères, que la réflexion s'inscrivait désormais dans le cadre de l'adaptation de ces forces aux développements récents de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), et donc dans la durée.

La Cour ne peut cependant que continuer à relever le manque d'articulation de ces corps d'ambitions et de dimensions variables, investis de missions souvent connexes mais exercées de façon fréquemment indépendante. Au-delà de cette constatation qui résulte des développements qui précèdent, se posent aussi des questions d'architecture ou de fonctionnement propres à chacun de ces corps.

La brigade franco-allemande est une unité binationale subordonnée à un état-major composé en grande partie de nations qui n'y participent pas.

L'Eurocorps est largement paralysé par son statut de nation-cadre multiple, où chaque État membre participe, à égalité, à chaque décision, à la différence de la nation-cadre unique sur le modèle britannique ou sur celui de la force de réaction rapide de Lille, où la nation hôte prend en charge la plupart des décisions.

S'agissant de l'Eurofor et de son adaptation aux évolutions de la PESD, une tentative d'implication dans les groupements tactiques (GTIRR) de l'Union européenne, à l'instar de la brigade franco-allemande n'a pas abouti, le quartier général de Florence ne répondant pas aux critères fixés. On s'orienterait désormais vers une spécialisation plus restreinte de l'Eurofor. Cette réduction d'ambition confirme les interrogations de la Cour sur le devenir d'une force qui manifestement n'a pas encore trouvé sa vocation.

L'éventualité d'une fusion des différentes forces navales (Force Navale Franco-Allemande et Euromarfor), un moment évoquée, n'a pas abouti et l'Union européenne vient de mettre en place un nouveau concept, l'Eumarc, indépendante des deux structures précédentes, qui permet de constituer rapidement une force maritime pour une opération de l'Union.

<sup>129)</sup> La nation-cadre, qui est aussi nation hôte de la structure concernée, assume la principale responsabilité en matière d'organisation et de soutien.

Seul le domaine aérien montre de réels progrès. La Cour avait, en effet, relevé le caractère très embryonnaire des forces aériennes multinationales et la nécessité d'une réflexion à ce sujet. Il semble que quelques progrès aient été faits en ce domaine : en effet la Cellule Européenne de Coordination du Transport Aérien (EACC) a été transformée, en juillet 2004, en Centre Européen du Transport Aérien (CETA ou EAC) ajoutant à ses fonctions de coordination un nouveau rôle de planification. Après des débuts difficiles le centre d'Eindhoven dispose désormais d'un réservoir théorique de quelques 270 appareils de transport, dont il gère les missions et coordonne les échanges via le système Atarès. Un autre arrangement technique, l'accord Salis, conclu sous l'égide de l'OTAN, est venu récemment compléter le dispositif : il met à la disposition des membres de l'Alliance et de l'EAC six Antonov AN-124, mobilisables selon différents types de préavis. Enfin a été signé le 11 mai 2007 à Bruxelles, un accord entre la France, les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne qui jette les bases d'un futur commandement européen du transport aérien militaire (EATC) qui devrait voir le jour en 2010.

#### III - Une sous-utilisation manifeste

On aurait pu s'attendre à une grande visibilité des corps européens compte tenu des ambitions qui ont présidé à leur création. Or les moyens engagés dans ces différentes formations sont largement sous-utilisés malgré les intentions affichées.

Le ministère de la défense affirmait en effet dans sa réponse au référé précité que « les forces multinationales jouent et seront appelées à jouer à l'avenir, tant dans le cadre de la montée en puissance de l'Europe de la défense, que dans le processus d'adaptation de l'Alliance Atlantique, un rôle majeur ». Plus prudent, le ministère des affaires étrangères, s'il « partageait la recommandation de la Cour de donner à ces forces toute leur portée politique et symbolique » soulignait que « les contraintes attachées à l'action multinationale imposent une approche souple des processus de génération de forces ».

Dans les faits, depuis quatre ans, chaque corps n'a trouvé qu'une fois à s'employer dans des opérations extérieures pourtant nombreuses et, souvent, de façon modeste :

- sans doute faut-il souligner l'engagement du Corps européen et de la brigade franco-allemande en Afghanistan au sein de la Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS) d'août 2004 à février 2005. La FIAS, commandée par le Corps européen, et la brigade multinationale de Kaboul (BMN-K) tenue par l'état-major de la brigade franco-allemande ont couvert une période délicate, celle de l'élection présidentielle. Mais il n'y a eu aucun autre engagement depuis cette date. Pour le Corps européen, les explications données sont que la préparation au commandement de la composante terrestre de la Force de Réponse de l'OTAN et l'obtention de la certification afférente ont requis toutes ses capacités ; quant à la brigade, son intégration, prévue pour 2008, dans l'un des groupements tactiques interarmées de réaction rapide (GTIRR) que l'Union européenne a décidé de développer, lui interdirait tout autre engagement sur un théâtre d'opérations;
- l'engagement des Euroforces pendant cette période est, en revanche, particulièrement limité: L'Eurofor a contribué récemment à l'état-major de l'opération Althéa en Bosnie; mais le commandement revenant à des officiers non membres de la force, le QG n'a pu être déployé en tant que tel; ses éléments ont donc été répartis dans l'état-major sur place, ôtant ainsi toute visibilité « européenne » à l'opération. Quant à l'Euromarfor, on n'a pu lui trouver d'emploi depuis son retour, il y a deux ans, de l'opération Enduring Freedom dans la Corne de l'Afrique; une tentative pour l'utiliser dans le volet maritime de la Finul au Liban a échoué devant les réticences de certains de nos partenaires;
- enfin, sur le plan aérien, si le Groupe Aérien Européen n'a pas vocation, en tant qu'état-major de réflexion, à être déployé en campagne, sa partie opérationnelle, le Centre Européen de Transport Aérien, a été utilisée dans le cadre de l'opération Artémis, en République Démocratique du Congo.

La Cour ne méconnaît pas les lourdeurs inhérentes à toute décision d'emploi d'un corps multinational. Elle s'interroge cependant sur l'entretien de structures permanentes auxquelles il n'est qu'épisodiquement recouru.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En conclusion, la Cour souhaite insister sur trois points :

- si la plupart des contentieux juridiques ou fiscaux handicapant le fonctionnement normal des corps terrestres ont été résolus, il a fallu plus d'une décennie aux administrations concernées pour parvenir à un accord ; le dernier contentieux encore pendant, celui de l'Eurofor, risque de durer, à défaut d'une intervention des autorités compétentes en France et sur place. Le caractère subalterne des contentieux en cause et leur durée témoignent de l'affaiblissement de l'inspiration qui a présidé à la création des corps européens ;
- si, sur le plan de la gestion, quelques progrès ont été constatés, on ne peut que regretter l'absence d'un statut unique des forces analogue à celui de l'OTAN; mais surtout, et au-delà, reste indispensable une réflexion sur la cohérence d'ensemble de dispositifs disparates, souvent redondants, complexes et mal articulés. Les administrations concernées en avaient admis la nécessité. Elle n'a pas été engagée;
- le sous-emploi de ces corps internationaux dans les opérations extérieures à participation européenne, critiqué par la Cour en 2004, n'a pas, sauf exception, connu d'amélioration. Certes il ne faut pas sous-estimer la lourdeur du processus de décision inhérent à ces dispositifs au sein desquelles la réticence d'un seul État suffit à bloquer l'ensemble; mais ce sous-emploi ne peut que susciter des interrogations sur l'utilité même de la plupart de ces nombreuses structures à caractère permanent.

La réflexion actuellement en cours sur la défense française devrait être l'occasion d'évoquer l'avenir de ces organismes.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Dans son insertion sur « La participation de la France aux corps européens permanents », la Cour insiste sur trois points : les contentieux financiers, la gestion et le sous-emploi de ces corps internationaux.

Le constat établi par la Cour concernant les contentieux financiers est partagé par le ministère de la défense. Cependant, comme l'indique d'ailleurs la Cour, ces contentieux sont, pour l'essentiel, réglés ou en cours de règlement. Ils n'ont pas eu d'impact visible sur le fonctionnement des structures, sauf les contentieux fiscaux, qui, s'ils touchent des individus, ont pu susciter des réactions négatives<sup>130</sup>. La complexité de ces questions a nécessité des arbitrages au plus haut niveau.

En matière de gestion, la Cour reconnaît aussi les progrès effectués mais regrette l'absence d'un statut unique.

Les sept entités multinationales considérées sont envisagées de façon globale. Or, elles couvrent, comme cela est d'ailleurs souligné dans le projet d'insertion, des missions très hétérogènes, dont l'organisation varie considérablement d'une entité à l'autre, tant en termes de fonctions que d'effectifs. Pour l'essentiel, leur création remonte au début des années 90, à l'époque où une volonté politique forte cherchait à faire avancer l'Europe de la Défense par touches successives, en privilégiant une logique d'intégration. Cette logique tenait compte de celle qui prévalait dans l'OTAN et répondait au souci politique d'approfondir la construction européenne et d'arrimer l'Allemagne réunifiée à l'Europe. Or, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) n'est devenue une réalité qu'à partir de 1999. Du fait de certains blocages politiques, elle s'inscrit actuellement moins dans une logique d'intégration que dans celle de nation cadre l'31, ce qui rend difficile toute rationalisation d'ensemble de ces structures, créées à la suite d'initiatives individuelles.

De même, les sept entités qui ont été étudiées étant effectivement disparates, elles ne peuvent guère prendre place dans une architecture d'ensemble, tant qu'il n'y aura pas de véritable chaîne de commandement européenne et de label européen.

131) Le concept de nation cadre suppose en fait qu'une nation constitue le noyau fédérateur d'une force multinationale. Elle va fournir en général l'ossature du commandement, de la logistique et une part importante des troupes.

<sup>130)</sup> Cas du Canada, qui a retiré ses officiers du Corps européen, en protestant contre l'interprétation restrictive à ses yeux du SOFA OTAN par les autorités fiscales françaises.

En ce qui concerne l'emploi de ces forces, au-delà de l'intérêt en matière d'interopérabilité des forces européennes, leur utilité est variable (cf. annexe détaillée ci-jointe). Il faut noter une réelle crédibilité opérationnelle du Corps européen et de la Brigade franco-allemande et sans doute un sous-emploi de l'Eurofor, de l'Euromarfor et de la Force navale franco-allemande, cependant ces deux dernières structures ne sont pas permanentes. L'ambition du Groupe aérien européen était, dès le départ, limitée et excluait une utilisation en opérations. L'EATC (commandement européen du transport aérien) en revanche est nettement plus ambitieux : pour la première fois depuis 1995, il préfigure une logique d'intégration, puisqu'un groupe de nations a décidé de mettre des moyens en commun, afin d'assurer une fonction opérationnelle transverse (transport aérien stratégique).

Les opérations actuelles se font, pour l'essentiel, dans un cadre multinational dont l'intérêt va grandissant en raison des difficultés budgétaires des pays européens. Créer et entretenir des entités multinationales intégrées n'est donc pas illogique. Elles sont susceptibles de générer des économies, d'éviter des duplications et de permettre à des armées qui s'engagent souvent dans des opérations communes de mieux opérer ensemble. Elles ont certes l'inconvénient de nécessiter un effort d'harmonisation, mais celui-ci, une fois fait, un temps précieux est gagné pour faire face à des situations d'urgence.

A l'image du Corps européen, qui a considérablement évolué depuis sa création, afin de s'adapter aux besoins opérationnels, ces entités ne sont pas figées. Des efforts sont en cours, afin de les rapprocher des réalités actuelles de la PESD, elles-mêmes en constante évolution. Il faut noter que le Traité de Lisbonne pourrait offrir à terme des perspectives nouvelles grâce aux dispositions concernant les coopérations renforcées. Comme l'indique la Cour, les réflexions actuelles sur la défense devraient prendre en compte ces perspectives.

#### Annexe détaillée sur l'emploi des corps internationaux

- le Corps Européen (CE) a un taux d'emploi comparable, voire supérieur, aux structures de même niveau en Europe : Balkans en 1998, 1999 et 2000, Afghanistan en 2004/2005, alerte NRF en 2006, engagement envisagé au Kosovo en 2008/2009 et alerte NRF en 2010. Or, son budget de fonctionnement et d'investissement ne repose pas uniquement sur la France, mais est réparti entre cinq nations cadres<sup>132</sup>. Cette entité étant située en France, l'effort financier de nos partenaires en matière de soldes est comparativement nettement plus lourd. L'attractivité de ce corps semble bonne, puisque l'Italie et la Roumanie vont y insérer des officiers, tandis que la Pologne va augmenter significativement sa participation;
- la Brigade Franco-allemande (BFA) a un taux d'emploi inférieur à celui des brigades françaises. Elle a cependant été engagée dans les Balkans en 2002, en Afghanistan avec le CE, elle a monté l'alerte NRF en 2006 et se prépare à celle d'un BG 1500 de l'UE en 2008. L'Allemagne est pour cette brigade un partenaire particulièrement fiable, puisqu'elle lui accorde une priorité visible en matière d'équipements. On notera que la BFA accueille désormais des officiers espagnols et belges et que son lien avec le CE est devenu réel. Elle conserve tout comme lui une valeur politique importante;
- l'Eurofor, modeste état-major de brigade (82 personnes) sans troupe subordonnée, a un taux d'emploi très faible. Ses perspectives d'engagement restent marginales. Il existe toutefois une possibilité d'engagement au Kosovo au deuxième semestre 2008. Son utilité reste surtout politique, puisqu'il s'agit de la seule formation terrestre européenne à vocation méditerranéenne. La participation française est de 17 militaires, tandis que le coût global pour la France est de 1,2 M d'€uros par an¹3³;
- l'Euromarfor est une structure essentiellement temporaire. Elle a été relativement peu utilisée et son utilité reste aussi avant tout politique. Elle sera engagée au large du Liban en mars 2008 dans le cadre de la Finul. L'Euromarfor permet de réaliser des exercices à fort « affichage » avec des pays de la rive sud de la Méditerranée. Le dernier a eu lieu avec l'Algérie en novembre 2007 ;
- la Force Navale franco-allemande est également une structure temporaire qui n'est activée que pour des exercices ou de rares opérations (Océan indien, 2003);

132) En 2007, il s'élevait à 12,9 millions d'euros (35.6% à charge de la France). 133) Participation au budget de fonctionnement et surcoût en soldes à l'étranger.

\_

- le Groupe Aérien Européen est une petite structure<sup>134</sup>, la seule qui nous lie dans un cadre européen avec des Britanniques. Son utilité va au-delà du symbole : il a amélioré par ses travaux l'interopérabilité des flottes aériennes européennes et a contribué de façon notable à la mise sur pied de l'EACC<sup>135</sup>;
- l'EACC est devenu l'EAC<sup>136</sup>, lequel est en train de donner naissance à l'EATC<sup>137</sup>. Au-delà des sigles, la différence est considérable : on est passé d'une simple démarche de coordination à une logique de commandement. L'EATC est destiné à fédérer la quasi-totalité du transport militaire aérien français, allemand, belge et néerlandais. Par ailleurs, un MCCE<sup>138</sup> a vu le jour, afin de coordonner l'ensemble des transports aériens, terrestres et maritimes de 18 pays.

## RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif à la participation de la France aux corps militaires européens permanents appelle de la part du ministère des affaires étrangères et européennes les observations suivantes.

Dans ses conclusions, la Cour des comptes considère notamment que :

- « la réflexion sur la cohérence d'ensemble de dispositifs disparates, souvent redondants, complexes et mal articulés (...) n'a pas été engagée. » ;
- « le sous-emploi de ces corps internationaux dans les opérations extérieures à participation européenne (...) n'a pas connu d'amélioration » et suscite « des interrogations sur l'utilité même de la plupart de ces nombreuses structures à caractère permanent. »

Ces conclusions, pour être globalement recevables, méritent néanmoins d'être nuancées au vu des efforts et des réflexions actuellement en cours.

-

<sup>134) 7</sup> nations représentées pour un total de 33 personnes.

<sup>135)</sup> Il n'y a cependant aucun lien fonctionnel entre les deux entités.

<sup>136)</sup> European Airlift Center : centre européen du transport aérien.

<sup>137)</sup> European Air Transport Command: commandement européen du transport aérien.

<sup>138)</sup> Movement Coordination Centre – Europe : centre européen de coordination des transports.

# 1 – Renforcement de l'articulation des forces multinationales avec la politique européenne de sécurité et de défense, notamment dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

Les différentes forces multinationales européennes ont, pour la plupart, été créées avant la mise en place de la politique européenne de sécurité et de défense, dont elles ont été les précurseurs. La recherche d'un rapprochement de ces forces avec les structures actuelles de l'Europe de la défense doit permettre d'améliorer à la fois la cohérence d'ensemble de ces différents dispositifs et leur emploi dans les opérations conduites par l'Union européenne.

Dans la perspective de la présidence de l'UE, pour laquelle la relance de l'Europe de la défense sera l'une de nos priorités, la France aura notamment comme priorité de promouvoir, auprès de ses partenaires des différentes forces multinationales, une meilleure articulation de celles-ci avec la PESD. Deux corps multinationaux sont concernés en premier lieu par cette démarche, l'EUROFOR et le Corps européen.

S'agissant de l'EUROFOR, une étude est en cours pour définir les conditions nécessaires à la participation de cette force à un groupement tactique de l'UE.

Lors du dernier comité commun du Corps européen, réuni à Madrid le 18 décembre 2007, les cinq nations-cadres ont décidé d'étudier différentes possibilités concrètes pour rapprocher dans une perspective opérationnelle le Corps européen de la politique européenne de sécurité et de défense. Il s'agit, notamment, de :

- la mise en place d'un dialogue régulier entre l'état-major du Corps européen et le Comité militaire de l'UE d'une part, l'état-major de l'UE d'autre part;
- la constitution d'un groupement tactique de l'UE avec le Corps européen;
- la déclaration du Corps européen comme état-major de force (FHQ) ad hoc, notamment pour participer aux exercices conduits par l'UE.

#### 2 – Emploi des corps militaires européens permanents dans les opérations.

Les forces multinationales européennes ont vocation à participer aux opérations internationales de gestion de crise. Comme le relève la Cour, elles ont déjà fait leurs preuves dans ce domaine (Corps européen et BFA au sein de la FIAS en Afghanistan d'août 2004 à février 2005 ; contribution d'Eurofor à l'opération Althéa en Bosnie par exemple). Certaines de ces forces, comme le Corps européen, bénéficient d'une réelle crédibilité opérationnelle.

Néanmoins, dans les processus de génération de forces pour les opérations multinationales, une approche pragmatique est nécessaire pour répondre rapidement aux besoins militaires identifiés dans un contexte capacitaire contraint.

Actuellement, les perspectives d'emploi de ces forces au cours de l'année 2008 concernent l'opération menée par l'OTAN au Kosovo et l'opération des Nations Unies menée au Liban :

- après confirmation de la participation italienne lors du sommet franco-italien de Nice (30 novembre 2007), l'EUROMARFOR assurera, à compter de février 2008 et pour une durée initiale de six mois, la relève de l'Allemagne pour la composante navale de la FINUL. Ce déploiement est un signe politique fort, qui confirme la détermination des quatre pays de l'EUROMARFOR à œuvrer au règlement de la question du Liban;
- la possibilité d'emploi concomitant de l'EUROFOR et du Corps européen au sein de la KFOR au Kosovo au second semestre 2008 est à l'étude. Lors du dernier Comité commun du Corps européen (Madrid, 18 décembre 2007), les nations-cadres ont donné leur accord pour poursuivre la planification en vue d'engager cette force pour commander l'opération.

# Chapitre II Gestion des services de l'Etat et des organismes publics

### La réforme de la gestion des pensions des fonctionnaires de l'Etat

#### PRESENTATION -

La gestion des pensions de retraite des fonctionnaires de l'Etat est un cas typique des difficultés chroniques que l'Etat continue d'éprouver pour moderniser son administration.

Ce constat, déjà effectué par la Cour dans son rapport public particulier de 2003 sur les pensions des fonctionnaires, est, pour l'essentiel, ressorti inchangé, quatre ans plus tard, d'un ensemble de contrôles menés par la Cour en 2007 sur la chaîne de traitement des pensions de retraite, notamment de l'enquête, demandée par le président de la commission des finances du Sénat<sup>139</sup>, sur le service chargé d'allouer les retraites.

Toujours, en place, l'organisation ancienne, propre à l'Etat, pour l'attribution et le paiement des retraites justifie de longue date une rénovation en profondeur. Si, de façon générale, les pensions sont bien versées dans les règles et à temps, le système de gestion utilisé se caractérise par une sous-productivité particulièrement coûteuse, puisque les économies possibles sont évaluées à 1 200 emplois, soit 40 % des effectifs actuels, et par une médiocre qualité de service.

<sup>139)</sup> Cette enquête a été réalisée en application des dispositions de l'article 58-2° de la (LOLF). Elle a donné lieu, en octobre 2007, à deux auditions par la commission des finances du Sénat, l'une des responsables concernés de l'administration, l'autre du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Ces débats et les travaux de la commission ont été publiés sous la forme d'un rapport d'information n° 27 (2007-2008).

Au cours des dernières années, aussi bien la réforme des retraites de 2003 (la loi Fillon) que celle des finances publiques de 2001 (la LOLF) ont accru la nécessité d'agir. Mais l'inertie a largement continué de l'emporter, avant tout en raison d'une défaillance de direction au sein de l'État : sous-estimation de l'enjeu de gestion, impulsion politique fugace, manque de vision, de détermination et parfois de savoir-faire managérial de la part de l'administration, difficulté à gérer l'interministérialité.

Les travaux de la commission des finances du Sénat, à la suite de l'enquête de la Cour et auxquels elle a été associée, ont confirmé ces carences. En soulignant toute l'importance des conséquences, tant pour le contribuable que pour l'usager – fonctionnaire retraité ou en activité -, la commission a conclu en appelant à un engagement rapide de la réforme. En réponse, le Gouvernement a annoncé qu'elle sera lancée en 2008, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

Le régime de retraite des quelque 2,5 millions de fonctionnaires civils et militaires de l'Etat est géré par l'Etat lui-même.

Il en va autrement pour les autres fonctionnaires ou contractuels publics : les fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers relèvent, pour leurs retraites, de la Caisse nationale de retraite des collectivités locales (CNRACL), tandis que les agents contractuels sont affiliés au régime général de la sécurité sociale et à une caisse complémentaire spécifique, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (l'IRCANTEC).

La gestion du régime propre aux fonctionnaires de l'État mobilise actuellement environ 2 800 agents. Le service des pensions du ministère chargé du budget – 460 emplois localisés principalement à Nantes -, qui attribue les pensions, est le pivot d'une organisation séculaire impliquant de nombreux autres intervenants : en amont, les ministères employeurs, qui préparent les décomptes des droits à pension des futurs retraités – au total, environ 1.800 emplois - ; en aval, les 27 centres régionaux des pensions - 450 emplois -, qui, dans le réseau du Trésor public, payent les retraites.

Chaque année, cette chaîne accorde environ 86.000 nouvelles pensions et verse 2 millions de pensions aux fonctionnaires retraités, représentant pour le budget de l'Etat une dépense annuelle de l'ordre de 40 Md€ Elle traite également les pensions de réversion versées aux veuves et veufs de fonctionnaires décédés, les allocations temporaires d'invalidité, les retraites du combattant, les pensions militaires

d'invalidité et les traitements – modiques - versés au titre de la Légion d'honneur<sup>140</sup> et de la médaille militaire<sup>141</sup>.

#### I - Une organisation administrative surannée

Le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) définit, pour les fonctionnaires de l'Etat, non seulement des règles mais aussi une organisation spécifiques. Géré par l'employeur dans ses propres comptes, le régime ne comporte pas de caisse et, a fortiori, pas d'affiliation à plusieurs caisses, comme c'est le cas pour la plupart des salariés, qui relèvent, pour leurs retraites de base, du régime général de sécurité sociale et, pour leurs retraites complémentaires, d'au moins une autre caisse.

Or, paradoxalement, ce facteur de simplicité de gestion ne se retrouve pas dans la pratique. Bien au contraire, fragmentée et mal articulée, l'organisation administrative traditionnelle qui continue de prévaloir entretient une sous-productivité structurelle que les efforts de rationalisation engagés ces dernières années n'ont guère atténuée.

#### A - Une gestion peu performante

#### 1 - Une chaîne de traitement éclatée

Le service des pensions valide les retraites, au nom du ministre chargé du budget, à l'issue d'une procédure lourde, qui présente deux particularités :

- elle est déclenchée quelques mois seulement avant le départ en retraite, sous la forme d'une reconstitution de la carrière du futur retraité permettant de calculer ses droits à pension;
- elle implique d'autres ministères et, au sein de ceux-ci, plusieurs services.

La démultiplication des intervenants qui s'ensuit n'est pas seulement liée à la diversité des parcours professionnels des futurs retraités. Elle résulte tout autant de l'organisation interne des ministères employeurs, particulièrement pour ceux à effectifs nombreux.

<sup>140)</sup> Les traitements, réservés aux décorés à titre militaire, sont compris entre 6,10€ par an pour un chevalier et 36,59 €par an pour un grand'croix.
141) 4,57 €par an.

Au ministère de l'éducation nationale, pas moins de 240 bureaux ou cellules, relevant des inspections académiques départementales, des rectorats ou des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, constituent les dossiers de base, transmis ensuite au service des pensions du ministère, situé à La Baule qui les contrôle et communique les propositions de pension au service des pensions de Nantes.

Au ministère de la défense, les propositions adressées au service de Nantes font intervenir successivement trois niveaux :

- le premier, comprenant environ 600 entités administratives localisées dans les corps de troupe ou les bases aériennes et navales, où les dossiers sont établis ;
- le deuxième, formé de six « organismes gestionnaires » un pour chacune des trois armées, pour la gendarmerie nationale, pour la délégation générale pour l'armement et pour le service des essences -, où les dossiers sont rassemblés et subissent une première vérification;
- le troisième, à l'administration centrale du ministère, où la sous-direction des pensions, située à la Rochelle, procède à un nouveau contrôle avant l'envoi à Nantes.

Une fois la retraite allouée par le service des pensions de Nantes, le dossier est envoyé au centre régional des pensions dont relève le retraité, qui assure ensuite la gestion et le paiement de la pension.

#### 2 - Un cloisonnement tenace

Les nombreux acteurs de cette chaîne agissent de façon cloisonnée, sans réelle coordination.

Le système d'information en est le reflet. Chaque ministère, voire chaque service, dispose de sa propre application, ce qui ajoute encore aux cloisonnements :

- VISA 3 pour le service des pensions de Nantes ;
- PEZ pour les centres régionaux des pensions ;
- pour les ministères employeurs :
  - o soit des applications propres à chaque ministère (PENSIONS pour le ministère de l'éducation nationale, PIPER pour celui de la défense et PENSOME pour celui de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables);
  - o soit une application, CONDOR, proposée par le ministère chargé du budget.

Cette mosaïque entraîne des redondances, notamment en matière de contrôle, et de multiples transferts de données électroniques et de documents papier.

La valeur ajoutée par chaque maillon de la chaîne n'est pas analysée et aucune autorité, ministérielle ou interministérielle – pas plus le service des pensions que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) -, ne s'estime investie de la responsabilité de veiller à l'optimisation du processus d'ensemble. L'interprétation de la réglementation peut même différer d'un service à l'autre.

#### B - Des progrès limités

De réelles améliorations sont intervenues au cours des dernières années, mais le plus souvent ponctuelles et, en tout cas, sans transformer fondamentalement l'organisation existante. L'absence persistante d'un véritable réseau des gestionnaires de pensions en témoigne. Globalement, le défaut d'efficience subsiste.

#### 1 - Des applications informatiques désormais interfacées

Si l'émiettement du système d'information n'a pas régressé, les applications sont désormais interfacées. Les avantages sont substantiels : suppression des doubles saisies, gains de productivité et sécurisation des traitements de données.

Pour autant, les inconvénients de l'éclatement demeurent, sous forme de redondances et corrélativement de surcoûts. En outre, la connexion, dans les ministères, entre leurs systèmes d'information de gestion de ressources humaines et ceux des pensions reste quasi-inexistante, le ministère de l'éducation nationale étant l'exception.

#### 2 - L'amorce d'une sélectivité des contrôles

Longtemps, à chaque étape, les contrôles ont porté sur la totalité des dossiers et sur l'ensemble du contenu de chacun.

En 2006, le service des pensions de Nantes a commencé à appliquer, en son sein, un contrôle sélectif, fondé sur une analyse des risques, qui a abouti à un traitement allégé pour environ 10 % des dossiers. De leur côté, deux ministères, ceux de la défense et de l'éducation nationale, se sont aussi engagés dans cette voie, en 2007.

Toutefois, ces indéniables avancées dans la rationalisation des contrôles demeurent partielles et n'ont aucunement été concertées, alors que, pour être pleinement efficace et intéressante pour la réduction des coûts, une stratégie englobant l'ensemble de la chaîne s'impose.

#### 3 - Une amélioration de la qualité du service

Depuis 2004, le service des pensions propose, sur son site Internet, une documentation et des informations synthétiques et pratiques sur les retraites des fonctionnaires, avec un simulateur de calcul de pension. Il a également mis en place un centre d'appels téléphoniques pour renseigner les retraités et futurs retraités.

La plupart des ministères ont pris des initiatives similaires et les centres régionaux des pensions consacrent eux-mêmes une part non négligeable de leur activité à renseigner les retraités.

Là encore, la coordination fait défaut et l'intérêt d'un « guichet unique », facilitant l'accès aux informations pour l'usager et permettant de lui apporter un meilleur service, qui plus est à un moindre coût, n'a toujours pas été étudié.

#### 4 - Des gains de productivité

A effectif constant, le service des pensions de Nantes a absorbé, entre 2001 et 2006, une augmentation de l'ordre de 20% du nombre des nouvelles pensions attribuées chaque année. Les effectifs des centres régionaux des pensions sont également restés stables. Ce constat est assurément positif.

Cependant, même si le caractère approximatif des données pour les ministères employeurs empêche de porter une appréciation précise sur le coût global de la chaîne, il reste patent que des gains de productivité particulièrement substantiels sont possibles. L'administration<sup>142</sup> a récemment estimé qu'à moyen terme, une reconfiguration de la chaîne devrait permettre d'économiser 1.200 des quelque 2.800 emplois actuels, dont 900 dans les ministères employeurs.

Dans certains cas, l'actuelle dispersion géographique des emplois pourrait, certes, compliquer les redéploiements. En revanche, la moyenne d'âge relativement élevée des personnels aujourd'hui en fonction est de nature à faciliter les évolutions à moyen terme.

<sup>142)</sup> Lors des auditions organisées par la commission des finances du Sénat.

#### 5 - Un statu quo dans l'organisation

Jusqu'à présent, aucune réorganisation notable n'a été engagée.

En amont de la chaîne, des rationalisations reconnues nécessaires de longue date tardent :

- au ministère de la défense, la suppression des divers organismes gestionnaires (deuxième niveau), qui avait motivé la création, en 1965, du service des pensions des armées, devenu depuis la sous-direction des pensions, n'est toujours pas effective et, quarante ans plus tard, se superposent trois niveaux de traitement des dossiers là où il n'en existait précédemment que deux ;
- au ministère de l'éducation nationale, le nombre de cellules déconcentrées n'a diminué que de quelques unités depuis 2003.

En aval, coexistent toujours, au sein du réseau de la direction générale de la comptabilité publique, 27 centres régionaux des pensions. Ce n'est qu'en mars 2007 qu'une première étude, demandée, par le ministre chargé du budget, conjointement au directeur général de la comptabilité publique et au chef du service des pensions, a été lancée en vue d'un « rapprochement », là où la rationalisation des fonctions de calcul et de paiement des pensions appelle à tout le moins un regroupement. Les conclusions étaient attendues pour la fin de l'année 2007. Dans le régime général des salariés, seuls trois centres informatiques suffisent à assurer ces tâches pour plus de dix millions de retraités.

#### II - Une refonte toujours en gestation

La réforme des retraites de 2003 a significativement modifié le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat<sup>143</sup> en le rapprochant du droit commun. Par voie de conséquence, elle a transformé, plus profondément encore, les besoins auxquels doit désormais répondre le système de gestion du régime.

Ce bouleversement a heureusement coïncidé avec la mise en place de la nouvelle organisation financière voulue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais la refonte de la gestion des retraites qui aurait dû en découler est restée en suspens.

.

<sup>143)</sup> Ces modifications valent pour les trois fonctions publiques.

#### A - L'évolution du régime

L'évolution vers un régime de retraite mieux individualisé et plus proche des autres régimes s'est accompagnée d'une réelle modernisation du cadre budgétaire et comptable.

#### 1 - Des règles rapprochées du droit commun

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a étendu progressivement aux fonctionnaires les grandes règles communes que la réforme visait à généraliser.

Ainsi, la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite pleine (75 % du dernier traitement d'activité<sup>144</sup>) a été portée de 37 années et demie à 40 années à compter du 1er janvier 2008 et à 41 années à partir du 1er janvier 2012. Les surcotes et décotes, majorant ou minorant la pension en fonction de la durée de cotisation, ainsi que la possibilité de dépasser les limites d'âge<sup>145</sup> - de deux années et demie au maximum pour bénéficier d'une retraite à taux plein sont également applicables aux fonctionnaires.

La création, par la loi de 2003, d'un régime de retraite complémentaire obligatoire le pour la fonction publique, géré par un organisme autonome, l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), adossé à la Caisse des dépôts et consignations, a participé de cette même évolution.

#### 2 - Un compte d'affectation dédié

Innovation de la LOLF (article 21), un compte d'affectation spéciale (CAS) permet désormais d'identifier, dans le budget et dans les comptes de l'Etat, l'ensemble des flux financiers du régime.

Les dépenses de pension versées aux fonctionnaires retraités (40 Md€en 2006) y sont équilibrées par les cotisations prélevées sur les traitements des fonctionnaires en activité et par une contribution de l'Etat employeur. Appliqué à la masse salariale acquittée par chaque ministère,

<sup>144) 75 %</sup> du seul traitement indiciaire, et non pas de l'ensemble de la rémunération, puisque, les autres éléments, notamment les primes, ne sont pas pris en compte.

<sup>145)</sup> Les fonctionnaires ne peuvent rester en activité au-delà d'un âge limite, généralement de 65 ans.

<sup>146)</sup> Ce régime complémentaire, par points, couvre les rémunérations autres que le traitement, notamment une partie des primes.

le taux de cette contribution est calculé de telle sorte que le compte d'affectation spéciale soit en permanence équilibré.

Au progrès en termes de transparence financière s'ajoute la disponibilité d'une information sur les charges de personnel indispensable à la fois à la comptabilité d'analyse des coûts et à la gestion de la masse salariale.

Par ailleurs, grâce à la nouvelle comptabilité patrimoniale, l'annexe aux comptes annuels de l'Etat renseigne sur les engagements hors-bilan de l'Etat en matière de retraites : au 31 décembre 2006, la valeur actualisée des pensions à verser aux retraités et aux actifs présents à cette date y ressort, à législation constante et sur la base d'un taux d'actualisation de 2,5 %, à un montant de 941 Md€

#### 3 - Un pilote budgétaire

La création du compte d'affectation spéciale a eu pour conséquence d'adjoindre au système traditionnel de gestion, centré sur une chaîne de production administrative de masse (décomptes et paiements), un nouveau volet, d'une tout autre nature, axé sur le pilotage et le contrôle budgétaire et comptable du régime.

Le rôle de pilote a été confié au chef du service des pensions, qui est responsable des deux programmes budgétaires du compte d'affectation spéciale concernant les fonctionnaires civils et militaires de l'État : le programme 741 « pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » (42 Md€⁴¹ en 2007) et le programme 743 « pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » (3 Md€ en 2007). A ces deux programmes sont associés des objectifs et des indicateurs suivis dans les projets et les rapports annuels de performances soumis au Parlement.

Ainsi, depuis 2006, première année de mise en oeuvre, une véritable gestion financière du régime est amorcée. Ce progrès est majeur.

Dans le même temps, le chef du service des pensions, en devenant responsable des deux programmes, s'est vu reconnaître un rôle qui va audelà de ses fonctions traditionnelles. Le service a commencé à recruter en 2007 des agents ayant des compétences adaptées aux nouvelles missions.

\_

<sup>147)</sup> Dont environ 3 Md€au titre de la compensation démographique inter-régimes.

#### B - La création du « compte individuel retraite » (CIR)

La loi du 21 août 2003 sur les retraites a instauré un droit, pour chaque affilié d'un régime obligatoire, à être informé sur sa situation individuelle en matière de retraite. Un groupement d'intérêt public, le GIP Information Retraite, a été chargé d'organiser la collecte des données nécessaires en provenance de tous les régimes et la transmission périodique, à chaque affilié, des relevés de sa situation individuelle et des estimations du montant de sa ou de ses retraites futures.

L'Etat s'est mis en mesure de remplir cette nouvelle obligation visà-vis de ses fonctionnaires, mais sans y voir d'emblée un levier de modernisation, pourtant exceptionnel.

#### 1 - Un bouleversement inéluctable

Pour le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, il en résultait inéluctablement un bouleversement : les reconstitutions de carrière étant effectuées seulement à l'approche du départ à la retraite, les informations requises ne pouvaient être tenues à disposition du GIP Information Retraite tout au long de la carrière.

L'organisation existante a donc été doublée, avec la création d'un compte individuel retraite (CIR) tenu par le service des pensions de Nantes. Ce compte va être alimenté au fil de la carrière par les ministères employeurs, dans l'immédiat selon un protocole rudimentaire. L'essentiel des travaux actuels porte sur l'intégration progressive de l'historique de toutes les carrières, tâche particulièrement lourde qui devrait être achevée fin 2012.

La montée en charge s'effectue sous l'égide d'un comité de pilotage co-présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et le secrétaire général commun au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

L'envoi des premiers relevés individuels de situation (RIS), pour les personnes nées en 1957, et des premières estimations « indicatives globales » (EIG) du montant de retraite, pour les personnes nées en 1949, est prévu pour le deuxième semestre 2007.

#### 2 - L'attente d'une décision

Tolérable durant une période transitoire, le doublon des chaînes de traitement, l'une pour l'attribution des pensions à partir des reconstitutions de carrière, l'autre pour l'alimentation des comptes individuels retraite, ne saurait perdurer.

Le compte individuel a logiquement vocation à servir aussi de base pour le calcul des pensions, les ministères employeurs l'alimentant annuellement, par exemple au moyen de la déclaration annuelle de données sociales (DADS). C'est d'ailleurs la préconisation faite, en février 2007, par le rapport d'audit de modernisation sur « la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat ».

La mise en place de la chaîne de traitement du compte individuel retraite condamne l'organisation traditionnelle fondée sur la reconstitution des carrières. La substitution doit être anticipée sans tarder et faire l'objet d'un plan d'action concerté entre toutes les parties prenantes actuelles.

#### 3 - Des enjeux essentiels

La réorganisation attendue doit être l'occasion de dégager progressivement les économies de personnel restées jusqu'à présent latentes.

Le conseil aux usagers devrait aussi en être facilité. Chaque fonctionnaire, en activité ou retraité, aura la possibilité d'accéder en ligne à son compte individuel, voire d'y actualiser directement certaines données personnelles.

Un autre avantage, tout aussi appréciable, sera la constitution d'une base de données fiable sur laquelle pourra s'appuyer le pilotage du régime. Pour les retraites des fonctionnaires, les services de l'Etat rencontrent actuellement de sérieuses difficultés pour effectuer des simulations et des projections, aussi bien démographiques que financières.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est urgent de passer à une réforme d'ensemble, jusqu'à présent restée orpheline, portant sur la totalité de la chaîne de traitement des pensions et fondée sur une vision prospective du régime de retraite et de son système de gestion.

Pour venir à bout de l'inertie qui a prévalu jusqu'à présent, la détermination des responsables administratifs est une condition essentielle, mais, à elle seule, insuffisante. Elle doit aller de pair avec une forte impulsion politique.

Autre impératif, la modernisation du système de gestion des pensions doit être placée sous la responsabilité d'un pilote administratif unique, clairement identifié et investi d'une autorité véritablement interministérielle. Il s'agit de fédérer les énergies à la fois dans les ministères employeurs et les services du ministre chargé du budget, mais aussi d'établir et de faire respecter des règles et une organisation communes Que le même ministre ait aujourd'hui compétence pour le budget, les pensions et la fonction publique est un atout.

Il faut également un plan d'action construit et une véritable conduite du changement. Les restructurations d'emplois, en particulier, requièrent une planification de moyen terme et un accompagnement de gestion des ressources humaines appuyées sur le meilleur professionnalisme.

Enfin, les synergies avec d'autres projets en cours doivent également être prises en compte, notamment avec la mise en place de l'opérateur national de paye (ONP), créé en 2007 pour assurer à terme la paye de l'ensemble des agents de l'État, et la refonte des systèmes d'information en matière de ressources humaines des ministères employeurs.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

Le traitement des pensions des fonctionnaires de l'Etat doit effectivement être rationalisé. Mais, c'est l'ensemble de ce traitement qui doit être pris en compte et cette rationalisation ne peut donc être envisagée que dans un cadre interministériel.

Comme le souligne la Cour, le ministère de la défense s'est engagé, depuis 2007, dans cette voie, notamment en ce qui concerne la sélectivité des contrôles, et d'autres mesures seront prises. Ainsi, il est indispensable de disposer de systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) pour l'ensemble des catégories de personnel afin d'accroître l'allégement des contrôles opérés par les gestionnaires.

Les travaux actuellement menés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et les premières décisions prises, s'inscrivent totalement dans le sens des préconisations de la Cour afin d'améliorer la gestion des pensions, au niveau interministériel comme au niveau ministériel. Il s'agira, en particulier, grâce à une meilleure organisation, de réduire fortement les effectifs et les chaînes d'intervenants, ce qui entraînera des gains de productivité importants tout en maintenant la qualité du service à l'égard des usagers.

# La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives

#### PRESENTATION -

Créée en 1933, la redevance audiovisuelle est aujourd'hui acquittée par environ 20 millions de foyers - à raison de 116  $\in$  par an en métropole et de 74  $\in$  dans les départements d'outre mer -, tandis que 5 autres millions en sont dégrevés, principalement sur des critères d'âge et de ressources.

Son produit s'est élevé à 2,3 Md€ en 2006. S'y ajoutent 500 M€ en provenance du budget général de l'Etat, au titre de la prise en charge par l'Etat des dégrèvements dont bénéficient certaines catégories sociales. Ces sommes sont reversées aux organismes de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, Radio France Internationale, Arte, Institut national de l'audiovisuel) dont elles représentent 75 % du total des ressources. La redevance ne fait pas partie des prélèvements obligatoires, car elle est considérée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme la contrepartie d'un service rendu.

Une réforme de la gestion de la redevance audiovisuelle est intervenue le  $1^{er}$  janvier 2005, en application de la loi de finances initiale pour 2005. Elle visait à en simplifier la gestion et à en augmenter le produit.

A la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour s'est attachée à dresser le bilan de cette réforme, notamment sur les aspects relatifs à sa gestion. Il montre qu'il en est bien résulté une simplification pour l'usager et une diminution de la fraude ainsi que des économies significatives, mais qu'un plein parti n'a pas été tiré des gains de productivité réalisés.

Les ressources procurées par la redevance, quant à elles, ont continué à augmenter moins vite que les prévisions de ressources publiques allouées aux sociétés de programme de l'audiovisuel publictelles qu'elles sont appréciées dans les contrats d'objectifs et d emoyens. Ainsi, la réforme n'a pas apporté, comme la perspective en avait pourtant été annoncée, de réponse substantielle au problème du financement de l'audiovisuel public et cette question demeure posée.

#### I - Les simplifications et les économies de gestion

#### A - Une redevance plus simple

Par les diverses simplifications introduites, le service rendu aux redevables de la redevance audiovisuelle a été notablement amélioré.

Tout d'abord, pour les particuliers, la redevance est désormais recouvrée conjointement avec la taxe d'habitation, sur la base d'une déclaration incluse dans celle des revenus.Les contribuables qui ne détiennent pas de téléviseur doivent cocher une case spécifique dans leur déclaration de revenus ; tout déclarant ne l'ayant pas cochée est, par principe, assujetti à la redevance audiovisuelle. L'avis du versement à effectuer est le même que celui de l'imposition annuelle au titre de la taxe d'habitation et le redevable s'acquitte des deux contributions par un seul règlement, annuel (le plus souvent en novembre) ou mensuel. Après avoir souvent hésité sur la signification de la case insérée dans la déclaration de revenus (à cocher uniquement si l'on ne détient pas de téléviseur la première année), les redevables se sont peu à peu accoutumés à cette nouveauté.

Deuxième simplification, la suppression de la distinction entre résidence principale et résidence secondaire a doublement bénéficié aux particuliers concernés : en éliminant une disposition complexe, dont le contrôle était d'ailleurs difficile à opérer<sup>148</sup>; en ramenant à une seule taxation la charge supportée en cas de résidence(s) secondaire(s). Autrement dit, la taxation des récepteurs situés dans les résidences secondaires a été supprimée pour les personnes qui ont leur résidence principale en France.

-

<sup>148)</sup> La France compte 3 millions de résidences secondaires. Dans l'ancien système, une résidence secondaire équipée par intermittence d'un téléviseur portatif ne donnait pas lieu à taxation.

En troisième lieu, en cas de difficulté, le redevable peut dorénavant s'adresser à un guichet de proximité (soit la trésorerie, soit le centre des impôts de son domicile) alors que seuls le service central de la redevance et les 5 centres régionaux étaient auparavant compétents.

Enfin, le régime de dégrèvement a été rendu plus lisible, puisqu'il est désormais le même que pour la taxe d'habitation.

Les 5 millions de foyers dégrevés de redevance audiovisuelle et de taxe d'habitation le sont :

- soit sans autres conditions spécifiques de ressources :
  - . les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion,
  - . les titulaires de l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse ou du Fonds spécial d'invalidité ;
- soit sous conditions spécifiques de ressources :
  - . les contribuables âgés de plus de 60 ans,
  - . les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés,
  - . les veufs ou veuves,
  - . les contribuables infirmes ou invalides.

La loi avait prévu une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2007, pendant laquelle les personnes exonérées de redevance avant la réforme, mais assujetties à la taxe d'habitation, continuaient temporairement à bénéficier d'un dégrèvement de redevance. Ce dispositif, dit des « droits acquis », concernant actuellement environ 780 000 bénéficiaires – des personnes âgées ou handicapées -, vient d'être prorogé pour l'année 2008 s'agissant des personnes âgées (de 65 ans et plus au 1<sup>er</sup> janvier 2004, sous conditions de ressources) et rendu définitif pour les personnes handicapées (environ 28 000)<sup>149</sup>.

Les dégrèvements pour motifs sociaux (500 M $\oplus$ ) sont pris en charge par le budget de l'Etat, via un versement, pour le montant correspondant, aux organismes de l'audiovisuel public.

<sup>149)</sup> Pour les personnes âgées concernées, la loi de finances rectificative pour 2007, du 25 décembre 2007, a prorogé l'exonération pour 2008 à hauteur de 50 % seulement, mais un amendement gouvernemental au projet de loi pour le pouvoir d'achat, actuellement (janvier 2008) examiné en première lecture au Sénat, prévoit de porter cette exonération à 100 %.

#### B - Des contrôles mieux ciblés

L'introduction de la « case à cocher » dans la déclaration annuelle de revenus a, par ailleurs, permis de mieux identifier les fraudeurs potentiels.

En effet, le champ d'investigation des services de contrôle est ainsi d'emblée circonscrit aux personnes qui déclarent ne pas détenir de téléviseur (10,1 % en 2005 et 8,8 % en 2006). Leurs déclarations sont répertoriées sur plusieurs années et croisées avec les données relatives à la taxe d'habitation, avec celles fournies par les revendeurs de téléviseur et, dans certaines limites, avec celles provenant des câblo-opérateurs et des fournisseurs de services télévisés payants.

L'ensemble de ce dispositif a porté ses fruits, puisque, selon les évaluations de la Cour, le taux de fraude à la redevance ne dépasse pas aujourd'hui 1,25 %, alors qu'en 2004, donc avant la réforme, il était estimé par la direction générale de la comptabilité publique à plus de 6 %. Pour les seules résidences secondaires, il avait été évalué à plus de 65 % en 1999.

Il est vrai, néanmoins, que cette diminution de la fraude résulte certainement pour une large part de la réduction du nombre des redevables et qu'elle aura donc eu pour prix une renonciation à des ressources potentielles<sup>150</sup>:

- du fait de l'abandon de toute taxation des récepteurs dans les résidences secondaires, qui a mécaniquement restreint la principale source de fraude;
- en raison aussi de l'extension des dégrèvements et du maintien temporaire d'exonérations au titre des « droits acquis » qui ont de facto réduit également le nombre de redevables et ainsi le nombre maximal théorique des fraudeurs potentiels.

Enfin, la simplification de la collecte et du régime de dégrèvements, ainsi que la diminution de la fraude, sont de nature à rendre la redevance mieux acceptée.

-

<sup>150)</sup> Le manque de statistiques comparatives entre l'ancien et le nouveau système ne permet pas de donner une évaluation chiffrée.

#### C - Le coût de la réforme et les économies réalisées

En termes d'organisation et de moyens, la réforme était d'une ampleur non négligeable : entraînant la suppression du service de la redevance qui existait jusqu'alors au sein de la direction générale de la comptabilité publique et le redéploiement d'un millier d'agents, elle a effectivement permis des économies appréciables dans les coûts de gestion de la redevance.

En revanche, une partie de ces économies ne s'est pas traduite par des gains de productivité immédiats pour l'Etat.

#### 1 - La suppression du service de la redevance

Le service de la redevance, qui a cessé ses activités à compter du 31 décembre 2004 et dont la suppression est intervenue par décret le 30 septembre 2005, assurait auparavant la détermination de l'assiette, le recouvrement et le contrôle de la redevance audiovisuelle.

Sur les quelque 1400 agents concernés,

- environ 400 agents chargés du contrôle de la redevance répartis sur le territoire n'ont changé ni de poste ni de site; désormais rattachés aux trésoreries générales, ils ont continué à assurer la même fonction;
- environ 500 personnes ont été affectées à des activités nouvelles (par exemple, les centres « prélèvement services » de Lille et de Rennes, spécialisés dans la gestion à distance du prélèvement automatique des impôts des particuliers, ou la trésorerie du contrôle automatisé de Rennes qui gère les amendes routières issues des radars automatiques);
- un peu moins de 500 personnes ont été reclassées dans les services traditionnels du Trésor public.

Les réaffectations d'agents dans ces services traditionnels sont intervenues au cours de l'année 2005 où le total des effectifs de la direction générale de la comptabilité publique a seulement diminué de 480 agents (57 275 à fin 2004, 56 795 à fin 2005), alors que la suppression d'un millier de postes au service de la redevance aurait dû permettre une diminution plus importante<sup>151</sup>.

<sup>151)</sup> La direction générale de la comptabilité publique a recruté 1100 personnes en 2005.

Le plan d'accompagnement social a fait l'objet d'un accord, signé par les ministres et les organisations syndicales le 25 novembre 2004, intitulé « Relevé de conclusions relatif au plan d'accompagnement social ».

Les reclassements de personnel ont été assortis d'engagements variés, sous forme de garanties géographiques, de rémunérations, de qualification ou de formation. Des indemnités exceptionnelles ont été accordées sans base réglementaire, alors même que les agents restaient, pour la plupart, non seulement dans la même direction, mais sur le même site ou dans la même ville.

En termes d'économies de gestion, alors qu'elles en constituaient un volet important, la réforme n'est ainsi qu'un demi-succès.

#### 2 - Le coût et les économies induits par la réforme

Les mesures exceptionnelles qui ont accompagné la suppression du service de la redevance ont coûté un peu moins de 8 M€

Ce coût se décompose comme suit, étant précisé qu'il ne prend pas en compte le plan de promotions exceptionnelles, la direction générale de la comptabilité publique ne s'estimant pas en mesure de le chiffrer <sup>152</sup>:

Tableau n°1 : coût des indemnités exceptionnelles versées et de la formation

Nature	Montant (€)
Indemnité exceptionnelle de mutation	2 063 840
Indemnité exceptionnelle de reconversion	197 226
Prime exceptionnelle de 500 €par agent	700 000
Formation	4 768 500
TOTAL	7 729 566

Source : direction générale de la comptabilité publique

Bien que partiel, ce coût n'est pas disproportionné par rapport aux enjeux, dès lors que la réforme de la redevance a permis des économies de gestion pérennes d'un montant bien supérieur.

\_

<sup>152)</sup> Cette direction n'a pas non plus été en mesure d'indiquer le nombre de ces promotions. Celui-ci n'était pas indiqué dans le « Relevé de conclusions relatif au plan d'accompagnement social ».

En effet, si l'organisation antérieure avait été maintenue, le coût complet de gestion de la redevance audiovisuelle aurait été de l'ordre de 155 M€ en 2006, sur la base actualisée d'une estimation élaborée par l'inspection générale des finances en 1999.

Par comparaison, le coût effectif de la gestion de la redevance en 2006 ressort à 54,5 M€ à partir des éléments suivants :

- le coût actuel des services de contrôle de la redevance qui fonctionnent désormais au sein des trésoreries générales, est évalué à environ 16 M€par an ;
- un seul avis est émis pour la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle et leur recouvrement est conjoint, donc sans surcoût de traitement administratif, à la réserve près du surcroît de contentieux évoqué ci-après;
- de fait, le regroupement des paiements de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle à une échéance unique a engendré des contentieux, dont le coût de gestion est évalué à 23,5 M€ en 2005 : en particulier, le paiement simultané de 116 € de redevance par foyer et de 300 € en moyenne de taxe d'habitation a occasionné un alourdissement sensible de charge de trésorerie pour nombre de redevables aux revenus modestes ; ce coût devrait cependant diminuer avec la progression de la mensualisation du paiement de ces deux impositions, qui ne concerne aujourd'hui que 32,39 % des redevables ;
- enfin, la réforme de la redevance a fait supporter à l'Etat des coûts de trésorerie pérennes de 15 M€par an¹53 qui ne pourront également être allégés que par une augmentation du taux de mensualisation du paiement conjoint de la taxe d'habitation et de la redevance : ils tiennent à ce que les redevables paient désormais leur redevance en même temps que la taxe d'habitation, c'est-à-dire à la fin de l'année civile, alors qu'auparavant le produit de la redevance était encaissé et reversé aux sociétés de l'audiovisuel public de manière plus étalée au cours de l'année; l'Etat le leur verse désormais chaque mois, par douzième, dès le début de l'année.

\_

<sup>153)</sup> Le taux d'intérêt retenu par l'Etat est le taux d'adjudication des bons du trésor à taux fixe (BTF) et à intérêts précomptés émis pour une durée de 13 semaines, taux moyen pondéré du mois courant, majoré de 5 points de base.

Comparé au coût du système précédent (155 M€) et ainsi ramené à 54,5 M€<sup>54</sup>, l'ensemble des coûts de gestion de la redevance diminue d'environ 100 M€ par an, soit près des deux tiers du coût complet de l'ancien service de la redevance. L'économie est substantielle.

Dans la mesure où l'Etat a prélevé en 2005 et 2006 sur le produit de la redevance des frais forfaitaires de gestion et de trésorerie de 24 M€<sup>55</sup> par an, alors que ce prélèvement était de 74 M€en 2004 - soit un gain pour l'audiovisuel public de 50 M€-, on pourrait en conclure que l'audiovisuel public et l'Etat se partagent les 100 M€ d'économies réalisées dans une proportion sensiblement égale.

Ce n'est, toutefois, pas le cas. En effet, ces économies ne se sont pas entièrement matérialisées pour ce qui concerne l'Etat, puisqu'un tiers des agents du service de la redevance ont été reclassés dans le réseau du Trésor public, sans réduction globale corrélative des effectifs du réseau. Le gain pour l'Etat reste donc, pour l'instant, en grande partie théorique.

## II - L'impact de la réforme sur le financement de l'audiovisuel public

Les données du financement de l'audiovisuel public et la place qu'y tient la redevance n'ont pas été substantiellement modifiées par la réforme intervenue en 2005. Les problèmes soulignés par la Cour en 2004, alors que cette réforme venait d'être approuvée par le Parlement, restent ainsi entiers.

#### A - Les constats de la Cour en 2004

Dans son rapport public pour l'année 2004, la Cour avait pris position sur la question du financement de l'audiovisuel public à l'occasion de développements consacrés au groupe France Télévisions. Elle relevait que, depuis la constitution du groupe en 2000, un écart structurel s'était maintenu entre l'évolution des dépenses du groupe et celle des ressources publiques permettant d'y faire face. Cet « effet de ciseaux » résultait d'une croissance de la ressource publique d'environ 2,6 % par an de 2000 à 2003, alors que, sous l'effet notamment des dépenses de personnel et des achats de programmes, la croissance tendancielle des charges de France Télévisions se situait entre 4 et 5 % par an. Cet écart structurel, d'au moins un point et demi, avait été atténué

<sup>154) 16</sup> M€+23,5 M€+15M€= 54,5 M€

<sup>155)</sup> Ce prélèvement passe à 40 M€en LFI 2008.

par une progression dynamique des ressources publicitaires, dont la Cour soulignait néanmoins le caractère précaire, compte tenu des incertitudes pesant sur un marché publicitaire aléatoire et fortement concurrentiel.

La Cour était ainsi amenée à conclure que « si l'Etat veut placer la télévision publique en situation de financer les ambitions qui lui sont assignées pour le contenu de ses programmes, il ne dispose que de deux variables d'ajustement : l'assouplissement de l'encadrement actuel de la diffusion d'écrans publicitaires ou l'accroissement du taux de la redevance. De l'avis de la direction du développement des médias, la première solution remettrait en cause un équilibre politique difficilement trouvé avec la presse écrite et le secteur privé et comporterait en outre le risque d'inciter à une course à l'audience qui compromettrait les lignes éditoriales. Quant à la redevance, les administrations de tutelle n'ont pas été en mesure d'évaluer l'effet que la modification des modalités de recouvrement par adossement à la taxe d'habitation pourrait avoir sur son rendement. Tout laisse penser cependant que l'amélioration attendue de la collecte sera loin d'être à la hauteur des besoins de financement qui ont été évoqués. Si cette hypothèse devait être confirmée, l'Etat et France Télévisions se trouveraient placés devant le choix difficile d'avoir à accepter et justifier une augmentation du montant de la redevance ou, à défaut, de revoir le périmètre de la télévision publique, celle-ci n'étant plus en mesure de couvrir la diversité des programmes de ses chaînes. »

#### B - Une augmentation peu significative des ressources tirées de la redevance à la suite de la réforme

Les travaux parlementaires préalables à la réforme de 2005 faisaient état de l'attente d'un « gain substantiel de produit » de la redevance.

Cette attente était excessive, dans la mesure où la réforme a eu pour effet immédiat de réduire la base taxable, en exemptant les foyers qui disposent d'une résidence secondaire du paiement d'une redevance additionnelle, et en dégrevant de redevance environ un million de personnes qui y étaient jusque là assujetties tout en ne payant pas la taxe d'habitation.

Avec une base ainsi réduite dans des proportions difficiles à estimer compte tenu de la fraude massive sur les résidences secondaires, mais dont l'ordre de grandeur peut être situé à 10 %, le fait que le produit de la redevance ait néanmoins crû de 1 % par an en 2005 et en 2006 par rapport à la dernière année de mise en œuvre de l'ancien système est un incontestable succès en termes de rendement. Cette évolution s'est poursuivie en 2007.

Cependant, une trajectoire de croissance annuelle de 1 % par an pour la redevance depuis l'entrée en vigueur de la réforme, si elle ne diminue pas le bien-fondé de celle-ci, implique que la croissance de son produit restera tendanciellement inférieure à celle des dépenses de l'audiovisuel public.

Deux dispositions prévues par la loi étaient certes susceptibles de compenser la réduction de la base taxable intervenue en 2005.

La première était la définition des postes de télévision, étendue par la loi de finances pour 2004 aux « dispositifs assimilés », ce qui visait les ordinateurs équipés d'une carte de télévision et d'autres appareils comme les téléphones portables. Cependant, la redevance n'étant due qu'une fois par foyer, quel que soit le nombre de récepteurs possédés, et 91 % des foyers déclarant spontanément en posséder un, l'administration a préféré, non sans raison, faire l'hypothèse que le nombre de foyers qui disposeraient de dispositifs assimilés mais non d'un téléviseur était limité, et que leur taxation effective entraînerait des difficultés hors de proportion avec le produit supplémentaire à en attendre.

La seconde était l'assujettissement, prévu pour 2008, des personnes jusque là assujetties à la taxe d'habitation, mais exemptées de redevance. Estimée à un million de personnes lors du vote de la loi en 2004, la population, qui bénéficiait ainsi de « droits acquis » au titre de l'ancien régime d'exonération de la redevance, ne serait plus aujourd'hui que d'environ 780 000 personnes, selon la direction générale des impôts. Toutefois, cette exonération transitoire vient, pour les principaux bénéficiaires (personnes âgées), d'être reconduite pour l'année 2008, et, pour les bénéficiaires handicapées, d'être rendue définitive, l'ensemble pour un coût total évalué à 81 M€ soit 3,5 % du produit de la redevance en 2006.

La marge de progression à attendre d'un élargissement de l'assiette de la redevance n'est ainsi pas de nature à régler le problème du produit de cette taxe, face aux besoins de financement de l'audiovisuel public. L'assujettissement intégral des « droits acquis » en 2009 produirait un surcroît de recettes équivalent à la progression annuelle des budgets des sociétés concernées. Il ne ferait donc que différer d'un an les choix à opérer pour le budget de l'audiovisuel.

#### C - Un montant bas et inchangé depuis 2002

Dans la progression limitée du rendement de la redevance, ce n'est pas l'assiette, mais le montant et le choix fait depuis cinq ans de ne pas le réévaluer qui sont en cause.

Le montant de la redevance avait augmenté de 36 % entre 1990 et 2002, soit une moyenne annuelle de 2,9 %. Il n'a pas été relevé depuis 2002. L'adossement à la taxe d'habitation a même conduit à un ajustement technique, à la baisse, de cinquante centimes, les logiciels de la direction générale des impôts n'acceptant pas les centimes.

Avec un montant resté fixé, en 2007, à 116 € en France métropolitaine et 74 € dans les départements d'outre-mer, la redevance est ainsi maintenue à un niveau à peine supérieur à la moitié de celui de plusieurs pays européens, dont l'Allemagne et la Grande-Bretagne, soit environ 200 € dans ces deux pays.

Tableau n°2: comparaisons européennes

Pays	Montant annuel de la redevance (en € en 2006)	Ressources publiques totales affectées au secteur audiovisuel public (en M€, en 2006)	Ressources publiques affectées au secteur audiovisuel public par habitant (en €)	Part d'audience du secteur audiovisuel public (en 2005)
France	116,00	2 736	44,93	39 %
Allemagne	204,36	7 120 <sup>(1)</sup>	86,35	44 %
Royaume Uni	196,25	4 773	79,08	42 %

(1) Chiffre 2005

Source : direction du développement des médias

L'absence de revalorisation régulière du montant érode les ressources de l'audiovisuel public et pourrait faire peser un aléa à terme sur le système de financement par la redevance. En effet, le blocage maintenu depuis 2002 correspond à une réduction de 10 % du financement par la redevance du simple fait de l'inflation. Si l'option politique est maintenue de différer le choix en faveur d'une hausse de la redevance, à tout le moins un réajustement visant à compenser cette érosion devrait être envisagé.

Il s'agirait ainsi de maintenir une cohérence minimale entre les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public et l'évolution de la ressource publique qui leur est affectée par la loi. La Cour ne préconise naturellement pas un alignement mécanique de celle-ci sur ceux-là, qui dispenserait l'audiovisuel public de l'effort d'économie et de développement de ses ressources propres qui lui incombe comme au reste du secteur public concurrentiel. Mais la non-réévaluation du taux de la redevance ne lui paraît pas, à terme, compatible avec sa nature de ressource affectée à un objet déterminé, les dépenses de l'audiovisuel public, alors que celles-ci connaissent un rythme de croissance soutenu dont le gouvernement ne prévoit pas la diminution dans les années à venir.

## D - Des budgets de l'audiovisuel public en hausse, des ressources propres en baisse depuis 2007

Les contrats d'objectifs et de moyens (COM) conclus, entre 2005 et 2007, par l'Etat et chacune des quatre principales entreprises qui bénéficient de la redevance, l'Institut national de l'audiovisuel, Radio France, France Télévisions et ARTE (ces deux derniers en mars 2007), d'une durée de 5 ans, prévoient tous des augmentations importantes des dotations publiques des sociétés : pour 2008, les augmentations prévues sont respectivement de 3,5 % pour France Télévisions, de 3,6 % pour l'INA, de 4 % pour Radio France (dont une dotation d'investissement de 14,3 M€pour la réhabilitation de la Maison de Radio France) et de 4,2 % pour ARTE.

Seule Radio France Internationale, qui relève de la problématique générale de l'audiovisuel extérieur, n'est pas encore dotée d'un COM, mais les tutelles de cette société se sont fixé pour objectif d'en conclure un dans les mois à venir.

Ces augmentations, qui échappent à la norme de croissance des dépenses du budget de l'Etat<sup>156</sup>, excèdent de deux points et demi le taux de croissance constaté en 2005 et 2006 du produit de la redevance.

-

<sup>156)</sup> Les ressources publiques de l'audiovisuel public proviennent d'un compte spécial qui n'entre pas dans le budget général de l'Etat. Ce compte est alimenté d'une part par la redevance et d'autre part par la mission « remboursements et dégrèvements » du budget général, dont les crédits sont évaluatifs et n'entrent pas dans le périmètre de la norme de dépenses (cf. le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007).

Dans le même temps, les ressources propres du secteur audiovisuel public qui correspondent pour l'essentiel (plus des deux tiers) aux recettes publicitaires de France Télévisions, accusent un infléchissement sensible, après avoir connu une progression dynamique depuis le début des années 2000.

Cette progression est reflétée dans le tableau ci-après, qui retrace les prévisions en lois de finances initiales pour 2001 et 2007.

Tableau n°3: les ressources du service public de l'audiovisuel

(en millions d'euros)

	2001	2007	2007-2001	2007/2001
Produit de la redevance	1 925	2 281	+ 356	+18%
Remboursement des exonérations	413	509	+ 96	+23%
Subvention MAE	69	74	+ 5	+7%
Total ressources publiques	2408	2 864	+ 456	+19%
Ressources propres	630	904	+ 274	+43%
Total	3 038	3 768	+ 830	+27%

Source: lois de finances initiales 2001 et 2007

Or, les prévisions budgétaires pour 2007 ont été démenties. Après plusieurs années où les recettes publicitaires de France Télévisions ont progressé plus vite (de 6,8 % en 2006) que le marché publicitaire télévision dans son ensemble (5,5 %), la tendance s'est inversée en 2007 : alors que la croissance du marché publicitaire du premier semestre de l'année s'est établie à 6,8 %, les recettes publicitaires du groupe France Télévisions ont globalement baissé d'environ 5 %. Cela tient pour partie à une évolution structurelle : la hausse de la publicité télévisuelle se concentre désormais sur les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT), du câble et du satellite, où France Télévisions est relativement peu présente, le marché des chaînes hertziennes stagnant (+0,9 %). Cette évolution, si elle devait se poursuivre, remettrait en cause le contexte de croissance de ses ressources publicitaires qui avait permis à France Télévisions de maintenir une situation financière équilibrée au cours des années récentes.

#### E - Des perspectives préoccupantes pour le budget général de l'Etat

Dans l'état actuel des choses, si la perspective d'une revalorisation de la redevance continue d'être écartée, les incertitudes et les limites d'un financement additionnel tiré du marché publicitaire risquent de désigner par défaut le budget général de l'Etat comme la principale source de financement destinée à faire face aux besoins supplémentaires de l'audiovisuel public.

D'ores et déjà, le budget général est mis à contribution au titre du remboursement des dégrèvements de redevance pour motifs sociaux, que l'Etat doit compenser intégralement en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2000. Cette charge a cru au cours des années récentes, sans qu'elle atteigne le niveau réel des dégrèvements de redevance pour motif social constatés. Elle s'en rapproche néanmoins, et la perspective existe désormais d'un financement structurel de l'audiovisuel public par le budget général audelà de cette obligation.

L'article 55 de la loi de finances pour 2005 avait fixé à 440 M€les crédits ouverts à ce titre, tout en instaurant, sur amendement parlementaire, un mécanisme qui garantit la ressource publique des organismes du service public de l'audiovisuel : si les encaissements de redevance sont inférieurs au montant inscrit en loi de finances initiale, le budget général compensera à due concurrence ce manque à gagner. Ce mécanisme, présenté en 2005 comme provisoire et destiné à protéger les ressources des aléas de la transition de l'ancien au nouveau régime, a été reconduit en 2006 et 2007. Il conduit à une majoration du plafond des dégrèvements pris en charge par le budget général en cas d'encaissements de redevance inférieurs aux prévisions. C'est ce qui s'est produit en 2005, 2006 et 2007, années au cours desquelles le mécanisme de garantie a été appelé à jouer et a provoqué les réévaluations du plafond.

Tableau n°4: remboursement des dégrèvements par le budget général

Remboursement dégrèvements sociaux	2005	2006	2007	2008
Plafond prévu en loi de finances initiale	440	440	509	493157
Montant réévalué	469	505	*	-

Source : lois de finances initiales 2005 à 2007 et projet de loi de finances pour 2008

<sup>157)</sup> Montant inscrit au PLF 2008.

La contribution du budget général au financement de l'audiovisuel public a ainsi progressé de 38% de 2005 à 2007. Elle a représenté en 2007 près du quart du produit de la redevance.

En pratique, le budget général a été mis à contribution pour un montant resté inférieur à celui des dégrèvements effectivement intervenus pour motifs sociaux (571 M€ en 2006). Cependant, le jeu combiné du mécanisme de garantie de ressources et de l'écart entre la croissance de la redevance et celle des budgets de l'audiovisuel public risque d'entraîner l'apparition d'un financement complémentaire pour le budget général de l'Etat, ce qui ôterait toute signification à la fixation d'un plafond.

Cette perspective appelle une plus grande clarté des coûts budgétaires de l'audiovisuel public.

Une première clarification pourrait consister à compenser le décalage entre la connaissance des ressources et l'autorisation des dépenses qui, dans le cas de l'audiovisuel public, aboutit à conduire le débat parlementaire sur les dépenses de l'année n+1 dans l'ignorance des recettes de l'année n, le produit de la taxe d'habitation et de la redevance ne pouvant être estimé qu'en décembre. Ce décalage serait atténué si, en cas de moins-value des recettes de la redevance constatée en fin d'année n, le Parlement était conduit à se prononcer à nouveau sur le financement des organismes de l'audiovisuel public à l'occasion de l'examen de la première loi de finances rectificative de l'année n+1.

Une autre clarification pourrait consister à intégrer dans un nouveau programme *ad hoc* rattaché à la mission « Médias » le montant des dégrèvements de redevance, qui sont actuellement imputés au programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de la redevance a été un relatif succès en termes de simplification de la collecte et d'amélioration du service rendu au public. En revanche, toutes les économies de gestion à en attendre n'ont pas été réalisées.

Surtout, la réforme n'apporte pas de solution au problème du financement de l'audiovisuel public, dans un contexte rendu difficile par les charges accrues prévues par les contrats d'objectifs et de moyens et l'évolution défavorable des recettes publicitaires des chaînes publiques.

Ces circonstances amènent la Cour à formuler deux recommandations :

- la première est d'améliorer la transparence des coûts budgétaires de l'audiovisuel public, grâce aux deux mesures mentionnées ci-dessus : l'organisation d'un débat parlementaire sur le financement de l'audiovisuel public en cas de moins-values des recettes de la redevance par rapport aux prévisions budgétaires et l'imputation des remboursements de dégrèvements de la redevance à la mission Médias.
- la seconde est que la ressource prévue par la loi pour être affectée au financement de l'audiovisuel public soit mise à contribution en priorité pour faire face aux difficultés financières et aux besoins croissants de ce secteur, sans naturellement le dispenser des mesures d'économie et de rationalisation qui lui incombent. Le blocage nominal depuis 2002 du montant de la redevance correspond à une baisse en termes réels de l'ordre de 10 %. Le principe du financement par une ressource affectée semble difficilement compatible avec une érosion de fait de cette ressource.

En 2004, la Cour avait souligné que le choix restait posé d'une augmentation de la redevance allant au-delà de cette revalorisation ou d'une réduction du périmètre et des objectifs de l'audiovisuel public. Le Président de la République a ouvert, le 8 janvier 2008, la perspective d'une suppression de la publicité sur les chaînes publiques de télévision, et donc d'une refonte d'ensemble du financement de l'audiovisuel public. Entre la redevance, le remplacement des ressources publicitaires par le produit de nouvelles taxations et les ressources budgétaires, l'équilibre sera difficile à trouver, a fortiori de manière pérenne. En tout état de cause, le financement par la redevance devrait demeurer un élément majeur de l'ensemble, rendant d'autant plus sensibles ses limites, que la Cour tient à rappeler.

#### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE* ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication prend acte de l'appréciation portée par la Cour sur le bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle et les perspectives du financement de l'audiovisuel public.

Le ministère de la culture et de la communication partage le constat que fait Cour sur le risque de déstabilisation à terme du financement de l'audiovisuel public, dont les besoins augmentent plus vite que la ressource qui lui est affectée.

Le ministère de la culture et de la communication tient à rappeler que France Télévisions, ARTE France, Radio France et l'Institut national de l'audiovisuel ont chacune signé avec l'Etat un contrat d'objectif et de moyens (COM), pluriannuel, qui définit la stratégie et les objectifs de développement de chaque société et, en contrepartie, la participation financière de l'Etat pour la durée du COM. Ainsi, il serait contraire aux intérêts de la politique publique en matière d'audiovisuel de ne pas remplir les engagements de l'Etat. Deux propositions formulées dans ce rapport, à savoir la renégociation avec le Parlement en loi de finances rectificative des dotations des sociétés de l'audiovisuel public et l'intégration des crédits de remboursement des dégrèvements au sein du budget général de l'Etat, pourraient mettre en péril l'équilibre des stratégies pluriannuelles de ces sociétés et la notion même de contrat d'objectifs et de moyens, prévue par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

#### Remarques complémentaires

#### La redevance audiovisuelle : réforme et perspectives

Certains points de l'insertion suscitent quelques remarques de la part du ministère de la culture et de la communication.

#### Sur la proposition de revoir en loi de finances rectificative le montant des subventions des sociétés de l'audiovisuel public.

\* L'insertion propose « une disposition prévoyant qu'en cas de moins-value des recettes de la redevance constatée en fin d'année n, le Parlement serait amené à se prononcer à nouveau sur le financement des organismes de l'audiovisuel public à l'occasion de l'examen de la première loi de finances rectificative de l'année n+1 ». La mise en place de cette proposition n'est pas recommandée pour deux raisons :

la redevance étant désormais payée par les contribuables en même temps que la taxe d'habitation, les résultats de l'année n ne peuvent être connus qu'en milieu d'année n+1. Il serait donc difficile pour les sociétés de revoir à la baisse leur budget en cours d'année;

France Télévisions, ARTE France, Radio France et l'Institut national de l'audiovisuel ont chacune signé avec l'Etat un contrat d'objectif et de moyens (COM), pluriannuel, qui définit la stratégie et les objectifs de développement de chaque société et, en contrepartie, la participation financière de l'Etat pour la durée du COM. Ainsi, il serait contraire aux intérêts de la politique publique en matière d'audiovisuel de ne pas remplir les engagements de l'Etat.

### Sur la proposition d'intégrer les crédits de remboursement et dégrèvements à la mission du budget général de l'Etat « Médias ».

L'insertion indique qu'une solution à envisager pour clarifier le financement de l'audiovisuel public serait l'intégration des crédits de remboursements et dégrèvements en créant un programme dans la mission « Médias ». Ces crédits sont actuellement des crédits évaluatifs, inscrits dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », hors budget général de l'Etat. Ils viennent compléter les encaissements de redevance, sur le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Ils représentaient 18% du total du compte dans la loi de finances 2007 et ils représentent 17% dans la loi de finances pour 2008.

Or, intégrer une partie du financement de l'audiovisuel public dans le budget général de l'Etat n'apparaît pas recommandé. En effet, comme le rapport le rappelle, l'objectif de la redevance est de garantir l'indépendance des sociétés de l'audiovisuel public vis-à-vis du pouvoir politique et d'éviter les difficultés de pilotage d'une entreprise soumise aux mesures budgétaires de régulation. D'autre part c'est incompatible avec la logique de contractualisation pluriannuelle prévue par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens.

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

Dans son insertion intitulée « La redevance audiovisuelle : réforme et perspective », la Cour rappelle les objectifs de la réforme : l'amélioration du recouvrement de la redevance, le souci d'équité conduisant notamment à rechercher une réduction de la fraude et la réduction des coûts de la collecte de façon à ne pas alourdir la charge de la collectivité.

Ces différents objectifs ont été remplis. La réforme de la redevance a de plus permis de dégager des ressources nouvelles pour le financement des organismes de l'audiovisuel public (entre 2004 et 2006, les encaissements bruts de redevance ont progressé de 45 M€ pour s'établir à 2257 M€) tout en permettant:

- de limiter la taxe à une seule redevance par foyer,
- de diminuer le taux de la redevance (116 € en 2005 contre 116,5 € en 2004),
- d'exonérer un plus grand nombre de contribuables grâce à l'alignement sur la taxe d'habitation.

Analysant l'impact de la réforme sur le financement de l'audiovisuel public, vous rappelez la difficulté de prévision pour les années 2005 et 2006, liée au changement de régime du dispositif et aux dates tardives de recouvrement de la redevance adossé à celui de la taxe d'habitation, ellemême recouvrée en novembre et décembre chaque année.

L'exécution 2007 devrait permettre de donner un plus grand recul pour mieux appréhender la dynamique des effets liés à la réforme et affiner les hypothèses destinées à établir les projections pour les futures lois de finances.

La Cour examine également le dispositif de garantie de ressources aux organismes de l'audiovisuel public établi en 2005, qui conduit à majorer le plafond des dégrèvements pris en charge par le budget général sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » si les encaissements de redevance sont moins élevés que prévus.

Il convient de rappeler que le mécanisme de garantie a bien été reconduit, mais l'exécution 2007 n'étant pas encore connue, il n'est pas encore possible de savoir s'il aura à être mis en œuvre.

Je suis conscient que le système actuel de recouvrement de la redevance implique de conduire le débat parlementaire sur les dépenses de l'année n+1 dans l'ignorance des recettes de l'année n.

Je tiens toutefois à rappeler que, sans qu'il ne soit nécessaire de prendre une disposition ad-hoc, la loi de finances rectificative constitue d'ores et déjà un véhicule législatif adéquat pour permettre au législateur d'examiner à nouveau l'équilibre du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » qui retrace le financement des organismes de l'audiovisuel public.

Afin de renforcer la clarté des coûts budgétaires de l'audiovisuel public, vous proposez d'intégrer dans un nouveau programme, rattaché à la mission « Medias », le montant des dégrèvements de redevance.

A l'occasion de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2008 et de la mission « Remboursements et Dégrèvements », le Gouvernement s'est engagé à conduire une réflexion d'ensemble sur la refonte de cette mission, associant la représentation nationale.

La Cour insiste en conclusion sur le risque que fait peser l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens (COM) signés entre l'État et les organismes de l'audiovisuel sur le financement de l'audiovisuel public par le budget général en raison d'une croissance prévisionnelle de la dotation budgétaire allouée aux organismes plus forte que la croissance des encaissements de redevance.

La Cour estime qu'il conviendrait donc de procéder à un examen approfondi des modalités de financement de l'audiovisuel public.

L'engagement pris par l'Etat en faveur des organismes audiovisuels ne dispense pas d'une réflexion de fond et prospective sur l'avenir de l'audiovisuel public et de son financement, sans écarter aucune piste a priori.

#### Observations techniques

Les données présentées dans le rapport sont exprimées tantôt en brut, tantôt en net, rendant plus difficile leur interprétation et ne permettant pas de les comparer. Ainsi, en page 395 le montant de 2,3 Md€ est brut, il comprend les frais de gestion et de trésorerie alors qu'en page 407 le produit de la redevance annoncé en LFI 2007 de 2.281 millions d'euros est donné en net (hors frais de gestion et de trésorerie).

- \* Il est proposé de remplacer les deux premiers paragraphes débutant par :
- « Les 5 millions de foyers dégrevés ..... »

par les paragraphes suivants :

« Le nombre de redevables exonérés ou dégrevés d'office de la taxe d'habitation s'établissait à prés de 4,4 millions en 2006. Du fait de la réforme, ils bénéficient automatiquement d'un dégrèvement de la redevance audiovisuelle. Il s'agit :

- sous réserve de respecter les conditions de cohabitation visées à l'article 1390 du CGI, des bénéficiaires du RMI et des titulaires de l'allocation supplémentaire prévue aux articles L. 815-2 ou L. 815-3 du code de la sécurité sociale ;
- et, sous réserve de respecter les conditions de cohabitation susvisées et des conditions de ressources prévue au I de l'article 1417 du code général des impôts, des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, des personnes âgées de plus de 60 ans ainsi que les veufs ou veuves quel que soit leur âge et des infirmes ou invalides ne pouvant subvenir par leur travail aux nécessités de leur existence ».
- « Toutefois, dès lors que les champs d'exonération de la redevance et de la taxe d'habitation ne se recouvraient pas totalement, un dispositif transitoire applicable en 2005 et sous certaines conditions pour 2006 et 2007, a été institué afin de maintenir le bénéfice de l'exonération pour les personnes qui ont été exonérées de redevance audiovisuelle en 2004 et qui, compte tenu des dispositifs d'exonération applicables en taxe d'habitation ne l'auraient plus été du fait de la réforme.

#### Il s'agit principalement:

- des personnes âgées de plus de 65 ans non imposables à l'impôt sur le revenu et à l'impôt de solidarité sur la fortune mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur à la limite prévue au I de *l'article 1417*;
- des foyers dont l'un des membres est handicapé (cas le plus fréquent, un enfant), ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation.

Plus de 700.000 personnes en 2007 (870.000 en 2006) sont dégrevées de la redevance audiovisuelle au titre du dispositif des droits acquis. »

- \* Il est proposé de remplacer dans le 1<sup>er</sup> paragraphe du C-1 :
- « Supprimé le 31 décembre 2004, le service de la redevance assurait » par la mention:
- « Le service de la redevance, qui a cessé ses activités à compter du 31 décembre 2004 et dont la suppression est intervenue le 30 septembre 2005 par le décret n° 2005-1232 du 30 septembre 2005 portant cessation de l'activité du service de la redevance audiovisuelle et de l'agence comptable du service de la redevance audiovisuelle, assurait »
- \* La dernière phrase devrait par ailleurs être complétée après le mot « fonction » par les mots « à l'exception de l'assiette ».

Le rapport mentionne les frais de gestion et de trésorerie en précisant que ceux-ci sont passés de 74 M€ en 2004 à 24 M€ prévus en 2007. Ce montant de 24 M€ ne concerne que les seuls frais de gestion (tels qu'ils apparaissent en LFI).

Par conséquent il convient de nuancer la conclusion du gain de 50 M $\in$  d'économies réalisées. En effet, il convient d'y ajouter les frais de trésorerie, estimés en 2007 à 16 M $\in$ .

Au total, les frais de gestion et de trésorerie seront équivalents à ceux de 2006, soit environ 40 M€. Le gain n'est donc pas de 50 M€ mais de 24 à 25 M€.

\* Le rapport indique dans le dernier paragraphe de la partie I « qu'un tiers des agents du service de la redevance ont été reclassés dans le réseau, sans réduction globale corrélative du réseau. Le gain pour l'État resterait donc, pour l'instant en grande partie théorique ».

Ce point n'est pas tout à fait exact. En effet, la DGCP a pu renforcer la qualité du service rendu aux usagers et améliorer la qualité des prestations du Trésor public en procédant aux transferts d'emplois correspondants (au nombre de 500). Dans la durée, de nouvelles suppressions d'emplois sont réalisées grâce aux gains de productivité eux même générés par ces nouvelles activités (centres prélèvements services par exemple).

- \* Le sixième paragraphe pourrait être remplacé par un paragraphe ainsi rédigé :
- « La première porte sur l'assiette de la redevance. La loi de finances pour 2005 a maintenu le fait générateur de la redevance audiovisuelle à savoir la détention d'un appareil récepteur de télévision ou d'un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision. Toutefois, le gouvernement a maintenu le principe de la non-imposition des détenteurs de microordinateurs équipés pour la réception de la télévision. Plusieurs éléments viennent justifier cette décision :
- cette taxation aurait été contraire à la volonté de développer la société de l'information et les nouvelles technologies ;
- cette nouvelle taxation aurait été mal ressentie par les particuliers ainsi que par les professionnels dotés d'un parc informatique équipé de cartes tuner;
- enfin, cette taxation aurait nécessité la mise en place de nouvelles obligations déclaratives à la charge des professionnels et des modalités de contrôle complexes. »
- \* Le début de la deuxième phrase du deuxième paragraphe ne paraît pas d'actualité compte tenu du dernier état des débats au Parlement sur le régime des « droits acquis ».
- \* Le rapport mentionne que le montant de la redevance est bas et inchangé depuis 2002, ce qui n'est pas tout à fait exact. En effet, le montant de la redevance est passé de 116,5 € en 2004 à 116 € en 2005. Sur 20 millions de comptes payants, la moindre recette est donc d'environ 10 M€.

# L'Imprimerie nationale : le coût d'une réforme mal pilotée

#### - PRESENTATION -

L'Imprimerie nationale, qui était un service central du ministère des finances jusqu'en 1993 et employait 2 000 personnes, est devenue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994 une société anonyme appartenant à l'Etat. Le monopole dont elle bénéficiait pour réaliser les commandes des administrations a été simultanément limité aux seuls travaux concernant des documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, tels que les titres d'identité, passeports et visas.

A l'instar d'autres pays étrangers comme les Etats-Unis, l'Espagne ou l'Italie, la France a donc choisi de garder le contrôle direct de la fabrication des documents sensibles. Dans le même temps, le Gouvernement n'a pas souhaité regrouper l'ensemble des entités réalisant des travaux d'édition pour le compte des administrations : la Documentation française et les Journaux Officiels sont restés des services de l'Etat.

En 2000, la Cour a contrôlé les exercices 1994 à 1999, premiers à suivre la mise en place du nouveau statut de l'Imprimerie nationale. Elle a souligné<sup>158</sup> alors les principales difficultés de l'entreprise : tassement du chiffre d'affaires, capacité d'autofinancement insuffisante, charges d'exploitation trop élevées, délais de règlement par les administrations très largement supérieurs à la normale. Elle a relevé que la stratégie était atypique : l'Imprimerie nationale ne privilégiait aucun axe de développement et conservait ses activités traditionnelles tout en s'engageant dans des diversifications, alors que ses concurrents se

<sup>158)</sup> Rapport particulier transmis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au Parlement le 21 février 2002.

recentraient sur leurs métiers de base ou les abandonnaient pour développer de nouveaux produits. De plus, l'entreprise misait sur le développement d'un chiffre d'affaires essentiellement constitué d'activités dont les prix de vente ne couvraient pas les charges. La stratégie de croissance externe se soldait dans le même temps par un échec, toutes les filiales acquises contribuant à la dégradation du résultat net. Sur le plan de la gestion, le contrôle mettait en lumière des faiblesses, en particulier dans le domaine du contrôle, des cessions internes et des délais de facturation aux clients.

Un nouveau contrôle a porté sur les années 2000 à 2006 et a confirmé<sup>159</sup> les analyses antérieures. En même temps, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour un rapport sur l'Imprimerie nationale, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Ce rapport lui a été transmis le 10 octobre 2007.

Les développements qui suivent visent à mettre particulièrement en lumière les retards intervenus dans la mise en œuvre de mesures de redressement : l'Imprimerie nationale s'est adaptée trop lentement aux réalités du marché; sa gouvernance a mal fonctionné; le plan de redressement en définitive adopté en juillet 2004 a été globalement bien mené mais les perspectives, si elle sont désormais plus favorables demeurent fragiles; si la réforme décidée en 1993 était indispensable, la manière dont elle a été conduite a eu un coût trop élevé pour l'Etat. La Cour examine par ailleurs les conditions dans lesquelles l'entreprise a vendu son immeuble de la rue de la Convention à Paris, immeuble qui a été ensuite racheté par l'Etat.

## I - Une adaptation trop lente aux réalités du marché

Le changement de statut, et la réduction du champ de son monopole, ont eu pour effet de placer l'Imprimerie nationale dans un environnement concurrentiel difficile. L'entreprise aurait donc dû analyser dès sa création les forces et les faiblesses de ses différents métiers pour définir les mesures propres à lui permettre de s'adapter à la concurrence. Cette réflexion stratégique n'a pas été entreprise à temps.

-

<sup>159)</sup> Rapport particulier transmis au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au Parlement le 30 juillet 2007.

Elle aurait été d'autant plus nécessaire que le premier exercice social de la nouvelle entité a montré que sa situation était très fragile : le chiffre d'affaires n'était en effet qu'à peine supérieur au point mort, alors même que l'Imprimerie nationale n'avait encore réalisé que des marchés passés sous le régime du monopole.

La fin progressive des marchés passés sous le régime du monopole, et tout particulièrement à partir de 1996 la perte du marché de l'annuaire qui représentait 40% de son chiffre d'affaires, a conduit l'Imprimerie nationale à tenter de développer ses activités sur le marché concurrentiel. Pour autant, la dégradation des résultats n'a pu être évitée et les premières pertes sont apparues en 1997 : c'est seulement à ce moment que, devant la dégradation des comptes, la direction a lancé un plan d'économies, dont les effets ont été limités malgré une première baisse des effectifs. Même à ce moment, elle n'a toujours pas entrepris d'étude stratégique. Les pertes ont ensuite fortement augmenté. Le tableau suivant montre l'évolution très défavorable des comptes consolidés, notamment à partir de 2000.

Principaux chiffres des comptes consolidés

									en M€
	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Total actif	302,4	319,0	317,2	322,2	274,7	195,3	177,5	194,1	146,2
Capitaux propres	234,8	237,5	216,6	173,7	74,9	-30,8	-159,8	5,6-	20,5
Chiffre d'affaires	243,5	260,5	276,2	272,2	208,8	176,5	162,4	136,6	129,3
Résultat courant	9,0	9,0	-11,2	-35,1	-39,4	-57,2	-44,5	-42,0	-10,3
Résultat net	6,0	6,3	-11,9	-29,6	-46,8	-105	-129	-46,5	30,0
Effectifs au 31/12	1938	1990	1829	1642	1609	1417	1145	604	592

Devant cette dégradation, l'Etat actionnaire a pris l'initiative de faire réaliser un audit stratégique en 1999. Les constatations de cet audit rejoignaient celles de la Cour, et ses conclusions étaient pessimistes : l'Imprimerie nationale n'était compétitive sur aucun de ses métiers et une projection de son positionnement compétitif conduisait à prévoir sa disparition dans un proche avenir. Sur la base de cet audit, l'entreprise a approuvé en 2000 un « plan stratégique » portant sur les exercices 2000 à 2003.

Cependant, malgré les conclusions de l'audit, ce plan ne prévoyait aucune inflexion significative de la stratégie. La dégradation s'est donc poursuivie, ce qui a conduit le comité central d'entreprise à voter une résolution d'ouverture de la procédure du droit d'alerte le 16 juin 2001. C'est seulement un an plus tard, le 10 juillet 2002, qu'un nouveau plan pour la période 2002-2005 a été soumis au conseil d'administration. Les résultats continuant à se dégrader, il a été actualisé le 6 juin 2003. Le dossier soumis alors au conseil d'administration précise explicitement : « La volonté affichée et maintenue de l'Imprimerie nationale depuis le premier plan d'affaires élaboré en 1999 est de maintenir sa présence sur les trois filières de production (rotatives, feuilles et continu) en accentuant le développement des produits fiduciaires et sécurisés à travers un rôle d'intégrateur de services. » Ainsi, et malgré son échec patent, la stratégie n'était toujours pas modifiée dans ses fondements mêmes.

Si, pour la première fois néanmoins, ce plan stratégique intégrait la nécessaire diminution de l'emploi, c'était sans prévoir de licenciements malgré l'urgence de l'adaptation nécessaire. En fait, après une légère hausse en 1994 et 1995, la baisse tendancielle des effectifs depuis 1997 est due au non remplacement de tous les départs. L'actualisation du plan stratégique, suivie six jours plus tard de la nomination d'un nouveau président, n'a pu infléchir le résultat net de 2003 qui s'est révélé désastreux avec une perte d'exploitation dépassant 57 M€, soit près du tiers du chiffre d'affaires.

Les commissaires aux comptes ont déclenché à leur tour une procédure d'alerte, qui a conduit l'Etat à solliciter de la Commission européenne l'autorisation d'accorder une aide au titre du sauvetage d'une entreprise en difficulté. Cet accord a été obtenu le 18 février 2004 sous réserve d'un plan de redressement qui a été approuvé par le conseil d'administration le 8 juillet 2004, puis par la Commission le 20 juillet 2005. Il a profondément transformé l'entreprise et il était en cours d'achèvement en 2007.

L'entreprise a donc attendu dix ans pour s'adapter à son environnement concurrentiel et prendre les mesures nécessaires pour assurer sa pérennité. Ce délai peut en partie s'expliquer par le contexte du changement de statut : l'Etat avait en effet consenti des investissements importants - environ 120 M€ entre 1987 et 1992 - pour moderniser la future entreprise. En outre, les débats au Parlement avaient fait ressortir une vision optimiste de l'avenir de l'Imprimerie nationale, présentée comme moderne et compétitive. Il était donc peu imaginable que la direction s'engage immédiatement dans des plans de restructuration comprenant des baisses d'effectifs, d'autant plus que l'impossibilité de licencier ceux des agents qui ne bénéficiaient pas de la garantie de l'emploi était à l'époque une contrainte non écrite imposée à la direction. Si on doit garder à l'esprit la pression que cette règle tacite, aujourd'hui disparue, exerçait sur les responsables, il n'en reste pas moins qu'un véritable plan de redressement n'a été décidé qu'en 2004, lorsque l'Imprimerie nationale était au bord du dépôt de bilan.

#### II - Une faiblesse de la gouvernance

L'Imprimerie nationale, société anonyme régie par la loi sur les sociétés commerciales, est administrée par un conseil d'administration dont la composition résulte de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Le nombre des membres est de dix-huit, répartis à parts égales entre trois catégories :

- les représentants de l'Etat nommés par décret ;
- des personnalités qualifiées nommées dans les mêmes conditions;
- les représentants élus par les salariés.

Depuis son changement de statut, l'Imprimerie nationale a connu trois présidents, dont le dernier a été nommé en 2003. Si les deux premiers étaient issus de la fonction publique, leur successeur vient du secteur privé.

Alors que l'Imprimerie nationale se trouvait confrontée à une mutation extrêmement délicate, qui la faisait passer brutalement d'un statut public et d'un marché protégé à un statut privé et un marché hautement concurrentiel, son conseil d'administration ne comportait aucun membre à même d'intégrer rapidement les exigences de rentabilité et de concurrence propres à une entreprise privée. Les salariés exerçaient une très forte influence, sans qu'aucun véritable professionnel du secteur n'y fasse contrepoids. Cette situation, qui n'était pas à l'évidence propice aux ruptures stratégiques, peut expliquer partiellement que les mesures de

redressement aient été prises très tardivement. Ce n'est qu'à partir de 2004 que la composition du conseil a commencé à évoluer.

La lecture des comptes rendus des séances fait apparaître un conseil d'administration peu réactif, dont les débats concernent principalement les représentants des salariés, le président et le représentant de la direction du trésor chargée de gérer les participations de l'Etat. Les autres représentants de l'Etat se manifestent peu, et les personnalités qualifiées limitent leurs interventions à des demandes de précisions, mais ne suggèrent aucune orientation de fond.

Les comptes rendus des trois conseils des 21 avril 2000, 10 juillet 2002 et 6 juin 2003 sont particulièrement éclairants : ces trois conseils ont approuvé sans en discuter les hypothèses de base des plans stratégiques successifs qui se sont révélés très rapidement irréalistes. Le conseil d'administration du 10 juillet 2002 est d'autant plus remarquable qu'il avait examiné auparavant le rapport de l'expert nommé après le lancement d'une procédure d'alerte par le comité central d'entreprise. Ce rapport était accablant sur les handicaps de l'entreprise : alors qu'il y avait 1596 salariés au début de 2002, le handicap de productivité était chiffré à 700 personnes. Après l'exposé du président sur son plan, dont les limites étaient cependant manifestes au regard des évolutions des premiers mois de 2002, la seule intervention du représentant de la direction du trésor est résumée comme suit dans le compte rendu : « M. ... souscrit à ce qui vient d'être dit sur le projet de réforme profond qui est nécessaire et souhaite insister sur un point : des gages de réussite doivent être donnés et pour cela, l'adhésion de tous est nécessaire. »

La critique ne peut toutefois s'arrêter au seul conseil d'administration. Le ministère de l'économie a insuffisamment exercé ses responsabilités d'actionnaire alors même qu'il détenait l'intégralité du capital. Il est demeuré trop en recul en matière stratégique et insuffisamment réactif devant les pertes, faute notamment de disposer d'une capacité d'analyse suffisante sur un secteur économiquement difficile.

Il est difficilement compréhensible que le ministère de l'économie ait pu approuver un plan stratégique en contradiction avec l'audit qu'il avait diligenté et que la dégradation des résultats ne l'ait pas conduit à remettre en cause les hypothèses des plans successifs. Comme le souhaitent aujourd'hui ses responsables, l'Agence des participations de l'Etat doit à l'avenir renforcer cette capacité, afin de pouvoir orienter et si nécessaire infléchir les réflexions du management interne.

## III - Un plan de redressement tardif, mais globalement bien mené

Le plan de redressement de juillet 2004 comprenait quatre volets :

- une recapitalisation, d'autant plus indispensable que les fonds propres de l'entreprise étaient devenus négatifs;
- un plan de sauvegarde de l'emploi qui prévoyait une forte baisse des effectifs;
- la cession de nombreuses activités ;
- enfin, la filialisation des activités conservées en dehors du monopole, afin de séparer les comptes et de garantir l'absence de subventions croisées entre secteurs sous monopole et secteur concurrentiel.

Le coût du plan était estimé à 233 M€, financé par un apport de 197 M€ de l'Etat et la vente du siège social qui a apporté 33,4 M€ en valeur nette (le montant de l'intéressement prévu par le contrat sur la revente par l'acquéreur est venu s'y ajouter mais n'a été connu qu'en 2007<sup>160</sup>), complétée par un emprunt bancaire d'un montant maximum de 12,5 M€

Le recentrage sur un petit nombre d'activités, principalement le fiduciaire, c'est à dire la réalisation de documents comportant des signes de sécurité tels que les passeports, les futures cartes d'identités électroniques, les cartes grises ou éventuellement les cartes Vitale, et les cartes électroniques telles que celles qui servent à contrôler les temps de conduite des poids lourds, constituait le cœur de la nouvelle stratégie d'entreprise. Les autres activités devaient être cédées ou fermées. Dans les activités classiques d'imprimerie, seule l'impression en continu devait être gardée, à condition de devenir rentable, car son implantation dans l'usine sécurisée de Douai aurait rendu très délicate la séparation des activités fiduciaires. En revanche, il était prévu de céder l'activité des rotatives, avec la filiale ISTRA IN, les activités d'impression par feuille, le prépresse, la logistique, la vente par correspondance, les éditions générales et les éditions techniques et les beaux livres. Toutes ces activités étaient déficitaires.

.

<sup>160)</sup> cf. pages 635 et suivantes.

La vente des activités d'édition s'est accompagnée de la vente des stocks et de la marque « Imprimerie nationale éditions ». On peut donc encore trouver en vente les séries éditées par l'Imprimerie nationale <sup>161</sup>, et des nouveaux ouvrages sont de plus commercialisés sous cette marque, sans que l'Imprimerie nationale ait conservé un droit de regard sur cette utilisation de son nom.

Le financement du plan intégrait la vente du siège social, décidée antérieurement pour rationaliser la production¹6². Grâce à l'intéressement versé en 2007 lors de la revente de l'immeuble, la plus-value dégagée a été de 51.4 M€

Le plan de redressement a naturellement entraîné une forte baisse des effectifs, ce qui devait permettre le retour à la rentabilité dans les activités conservées. Pour les activités cédées, l'Imprimerie nationale devait reclasser ou licencier ceux des agents qui n'étaient pas repris par les acquéreurs. A l'inverse, l'évolution des métiers a obligé l'Imprimerie nationale à se doter de nouvelles qualifications, en particulier pour la réalisation du passeport électronique à puce.

L'entreprise a ainsi connu un bouleversement profond de son personnel : du 1<sup>er</sup> janvier 2003, date à laquelle l'effectif atteignait 1609 personnes, jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2007, 470 agents sont partis en retraite ou en préretraite, 428 ont quitté l'entreprise avec les filiales cédées ou par démission, 167 ont été licenciés et 61 sont retournés dans l'administration. Pendant cette même période, 169 ont été embauchés, principalement pour les métiers nouveaux liés aux passeports électroniques.

A sa création, l'entreprise comprenait 2000 agents environ pour un chiffre d'affaires voisin de 250 M€; à l'achèvement complet du plan de redressement, elle aura environ 540 agents pour un chiffre d'affaires de 130 M€ Le chiffre d'affaires par agent aura ainsi pratiquement doublé.

Le plan était en cours d'achèvement fin 2007. Il s'est globalement déroulé conformément aux prévisions. Toutefois, la cession de l'activité feuille s'est révélée plus difficile qu'espérée; l'entreprise prévoit qu'elle soit réalisée fin 2007, l'option de la liquidation n'étant toutefois pas exclue. De même, le plan social n'est pas totalement réalisé, environ 50 agents n'ayant pu être reclassés dans les délais prévus. Le plan devant être clos fin 2007, des licenciements pourraient être inéluctables.

<sup>161)</sup> L'Imprimerie nationale ne participe plus à la vente de ces collections, son seul point de vente situé rue de la Convention ayant été fermé en 2007.

<sup>162)</sup> Cf. également pages 635 et suivantes.

#### IV - Une amélioration acquise à un coût trop élevé

L'entreprise a aujourd'hui accompli un chemin considérable dans la voie du redressement. Il lui en reste cependant encore beaucoup à accomplir, car la productivité demeure encore insuffisante.

Les perspectives pour 2007 sont encourageantes. Si l'on retraite le budget de 2007 en supposant réalisés les derniers effets du plan de redressement, on aboutit à un résultat net légèrement positif, hors évènements exceptionnels. L'amélioration est donc réelle; mais, comme elle résulte principalement de l'activité encore en monopole, elle ne traduit pas une véritable normalisation. L'entreprise doit donc poursuivre ses efforts pour qu'un résultat net positif résulte de sa compétitivité et non du seul maintien d'un marché protégé. Il est toutefois certain que la brusque disparition d'un monopole qui représente près de la moitié de son activité, serait encore incompatible avec la pérennité de l'entreprise.

Pour mettre l'Imprimerie nationale dans les meilleures conditions, il conviendra également que l'Etat veille à améliorer la gouvernance et mette le conseil d'administration en mesure de jouer pleinement son rôle, en choisissant notamment des personnalités qualifiées pour leur connaissance du métier d'imprimeur et de la gestion privée. Il serait également souhaitable que le conseil se dote, en sus du comité d'audit récemment créé, d'un comité stratégique et d'un comité des rémunérations.

On peut par ailleurs regretter le retard pris par l'Etat pour régler la situation de l'Atelier historique, probablement seul au monde à garder vivantes les techniques anciennes et à conserver une collection de poinçons typographiques remontant aux origines de l'imprimerie. Cette situation présente un intérêt historique considérable, mais entraîne une charge estimée à 0,9 M€ par an, qu'il est anormal de laisser à l'Imprimerie nationale. L'Etat doit donc organiser au plus tôt la sortie de cet atelier de l'entreprise, comme il s'y est engagé dans le plan de redressement.

Même si le redressement est mené à bien dans la période à venir, il restera que les conditions dans lesquelles a été mené le changement de statut ont été très coûteuses pour l'Etat. Sans même compter les investissements réalisés avant cette date, l'Etat a investi 150 M€en 1994 et 197 M€ en 2004 pour une entreprise qui a désormais cédé ses principaux actifs et qui n'avait plus que 20,5 M€ de fonds propres fin 2006.

Le changement de statut était certes indispensable, le statut d'administration centrale étant mal adapté à une activité de production industrielle. L'Imprimerie nationale avait des coûts de production très supérieurs aux prix du marché. Les surcoûts ainsi pris en charge par des clients majoritairement publics peuvent être estimés à environ 68 M€par an. Le maintien de cette situation n'était pas acceptable pour la collectivité. L'économie récurrente permise par l'ouverture du marché justifie la réforme entreprise. Celle-ci a cependant été menée à un coût trop élevé.

La mise en place de la nouvelle société a en effet été accompagnée d'une dotation financière initiale très large de l'Etat : les capitaux propres de l'Imprimerie nationale représentaient au 1<sup>er</sup> janvier 1994 près de 80 % de son bilan. Cette aisance financière lui a permis d'absorber longtemps des déficits avant de devoir prendre des mesures drastiques : une dotation initiale moins généreuse aurait vraisemblablement conduit à prendre plus rapidement des mesures de redressement, et permis de diminuer les contributions totales de l'Etat.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La transformation du statut de l'Imprimerie nationale opérée en 1994 a ouvert une période très délicate. Le changement culturel imposé aux personnels et aux dirigeants nécessitait à l'évidence une étape d'adaptation, qui a conduit l'Etat à doter généreusement la nouvelle entité en fonds propres.

L'entreprise et l'Etat n'ont pas utilisé le répit que leur donnait cette aisance financière pour définir une stratégie réaliste et la mettre en œuvre. Le contexte du changement de statut ne peut justifier à lui seul la persistance pendant près de dix ans des pratiques anciennes. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre l'approche du dépôt de bilan pour que des mesures de redressement coûteuses pour l'Etat soient enfin mises en œuvre.

Aujourd'hui toutefois, l'entreprise a été profondément transformée et recentrée sur un cœur de métier où elle bénéficie d'un monopole pour les commandes de l'Etat. L'amélioration des comptes est réelle : si on enlève les dernières charges du plan de redressement, l'exercice 2007 devrait présenter un résultat d'exploitation bénéficiaire. Cette situation permet d'écarter le risque d'une disparition de l'entreprise à brève échéance.

Néanmoins, la situation n'est pas encore normalisée. La productivité a été fortement améliorée, mais demeure insuffisante, particulièrement dans le secteur du continu. Le résultat tient actuellement principalement au secteur fiduciaire, et en particulier à sa partie sous monopole, qui apparaît actuellement indispensable pour assurer la pérennité de l'entreprise.

Il convient donc que l'Imprimerie nationale poursuive ses efforts pour arriver dès que possible à des productivités comparables à celles de ses concurrents. C'est à cette condition qu'elle pourra être considérée comme réellement sauvée.

Au-delà de ce constat global et de la nécessité de poursuivre les efforts de productivité, la Cour formule les recommandations suivantes :

- -l'Imprimerie nationale devrait formaliser un plan d'affaires pluriannuel, identifiant notamment les perspectives liées à ses nouvelles activités, que ce soit en termes d'investissements ou de produits d'exploitation;
- il serait souhaitable que le conseil d'administration de l'Imprimerie nationale se dote d'un comité stratégique et d'un comité des rémunérations ;
- l'Agence des participations de l'Etat doit mieux affirmer son rôle d'actionnaire et participer au renforcement de la gouvernance de la société, à la fois par une participation plus active aux réflexions stratégiques et par une plus grande vigilance sur les résultats obtenus.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE) partage dans les grandes lignes les observations formulées par la Cour dans cette insertion au rapport public concernant l'Imprimerie Nationale, notamment le diagnostic qu'elle porte sur les causes des difficultés passées et son analyse de la situation actuelle et des perspectives à moyen terme de l'entreprise. Ce document appelle toutefois un certain nombre d'observations complémentaires.

La Cour estime en effet que l'entreprise n'a entrepris que trop tardivement les efforts nécessaires pour s'adapter aux réalités du marché et améliorer sa compétitivité, ainsi que pour définir un positionnement stratégique adéquat, s'appuyant sur ses forces et sur son savoir-faire. Elle considère que ce retard est pour partie imputable à une implication insuffisante du conseil d'administration de l'entreprise, et à un manque de réactivité de l'Etat, qui aurait selon la Cour insuffisamment exercé ses responsabilités d'actionnaire. Ces conclusions me semblent devoir être fortement nuancées.

#### 1) Sur l'adaptation de l'entreprise aux réalités du marché

Un audit stratégique – confié à un cabinet de conseil en stratégie – a été lancé dès 1999 à la demande du conseil d'administration et de la direction du Trésor, en réaction à la dégradation de la situation de l'entreprise. Cet audit, mentionné d'ailleurs par la Cour, tout en identifiant clairement les problèmes de compétitivité de l'entreprise et en soulignant le caractère atypique du positionnement de l'IN sur l'ensemble des filières du secteur (rotative, feuille, continu et fiduciaire), ne recommandait pas pour autant un changement radical de stratégie passant par un recentrage sur certaines activités. Il avait en revanche souligné que ce positionnement nécessitait une excellence opérationnelle et un contrôle rigoureux des coûts, ainsi qu'une force commerciale étoffée et spécialisée.

Il convient par ailleurs de souligner que la très forte dégradation de la situation enregistrée à partir de 2000 a été due pour partie à des facteurs externes, qui sont venus contrarier les efforts d'adaptation engagés par la direction de l'entreprise : forte baisse du volume d'imprimés produit par les industries graphiques en 2001-2002, en lien avec le retournement de la conjoncture économique, se traduisant par des surcapacités de production et une forte pression sur les prix , baisse progressive du marché des formulaires en continu, du fait de la tendance à la dématérialisation, et enfin et surtout perte du contrat de l'annuaire de France Télécom, pour lequel près de 300 personnes étaient mobilisées et qui avait conduit l'entreprise à réaliser des investissements très lourds en vue de satisfaire les exigences d'un client qui représentait en 2000 près de 40 % du chiffre d'affaires de l'IN.

Il est possible de soutenir, avec le recul, que les coûts économiques et sociaux de la restructuration engagée depuis 2004 auraient peut-être pu être moins élevés si elle avait été lancée plus tôt. Force est toutefois de constater qu'il na pas été possible de dégager un consensus entre l'ensemble des parties prenantes (Etat, direction et personnels de l'entreprise) sur la nécessité d'une restructuration aussi profonde avant 2004.

#### 2) <u>Sur la gouvernance de l'entreprise et le rôle de l'Etat actionnaire</u>

La Cour estime que le conseil d'administration de l'entreprise n'était, du fait de sa composition, pas « à même d'intégrer rapidement les exigences de rentabilité dans le contexte concurrentiel dans lequel l'entreprise était amenée à évoluer ». Le MINEFE ne partage pas cette opinion : s'il est incontestable que les contraintes imposées par la loi de démocratisation du secteur public conduisaient nécessairement à ce que les deux tiers du conseil soient composés d'administrateurs représentant l'Etat et de représentants des salariés, un tiers de ses membres étaient en revanche des personnalités qualifiées, émanant de grandes entreprises publiques ou privées soumises à la concurrence et aux impératifs de productivité et de rentabilité, et dont certaines ont joué un rôle important dans l'animation des débats du conseil.

La Cour semble en outre négliger dans son rapport les efforts importants menés depuis 2003 pour améliorer la gouvernance de l'entreprise. L'Etat actionnaire a joué à cet égard un rôle moteur en procédant à la mi-2003 à un renouvellement du management, avec la nomination d'un nouveau PDG, fort d'une longue expérience dans le secteur de l'imprimerie, qui a reçu pour mandat de redresser la situation de l'entreprise. Il a par ailleurs été procédé à un renouvellement important des membres du conseil d'administration en juin 2004, veillant à introduire dans le collège des personnalités qualifiées plusieurs personnes disposant d'une expérience significative du monde de l'entreprise, aptes à impulser et soutenir les inflexions stratégiques majeures nécessaires pour redresser la situation ; la recherche de deux nouvelles personnalités qualifiées destinées à entrer au sein du conseil d'administration est en cours, en liaison avec l'entreprise, pour pourvoir à la vacance de deux sièges. C'est à l'initiative de l'Agence des participations de l'Etat que le conseil d'administration de l'Imprimerie Nationale s'est doté d'un règlement intérieur, et d'un comité d'audit, qui a impulsé un certain nombre de chantiers importants (remise à plat des fonctions financières et comptables de l'entreprise, amélioration des procédures et du dispositif de contrôle interne).

La Cour émet de nombreuses observations sur le rôle joué par l'Etat e tant qu'actionnaire. Elle estime en particulier que l'Etat aurait été trop en retrait en matière stratégique ou encore insuffisamment réactif vis-à-vis des difficultés de l'entreprise. Elle illustre notamment cette observation par la retranscription des propos de l'administrateur représentant la direction du Trésor lors du conseil d'administration de juillet 2002.

Ce propos isolés ne reflètent pas la réalité des relations entre l'entreprise et l'Etat actionnaire, ni ne témoignent d'un défaut de vigilance de la part des services de l'Etat, qui entretenaient un dialogue permanent avec l'entreprise sur sa stratégie et sa situation financière. Le conseil d'administration de juillet 2002 n'avait pas par ailleurs pour objet d'approuver formellement un plan stratégique, mais plutôt de discuter, sur la base de premier éléments de réflexion présentés par la direction, des voies et moyens d'un redressement de la situation économique de l'entreprise et de réunir un consensus sur la nécessité d'évaluation profondes dans le fonctionnement de celle-ci, ce que la direction du Trésor avait recommandé dès le début de l'année 2002, au vu de l'évolution préoccupante de la situation. L'Etat actionnaire avait en outre alerté le Président-directeur général de l'entreprise en septembre 2002 sur les inflexions stratégiques qui s'avéraient nécessaires pour assurer la survie de l'Imprimerie Nationale, et s'était interrogé lors de cet entretien sur la pertinence des conclusions de l'audit stratégique mené en 1999, en particulier sur la présence de l'entreprise sur l'ensemble des métiers précités.

Il convient par ailleurs de rappeler que c'est sous l'impulsion et avec le soutien très actif de l'Etat actionnaire que l'entreprise a engagé en 2004 un virage stratégique majeur, passant par un recentrage sur son cœur de métier, la cession des activités concurrentielles déficitaires, et une réduction très forte de ses effectifs, qui ont été réduits de près des deux tiers en quelques années. Après avoir nommé un nouveau PDG, l'Etat a élaboré conjointement avec la nouvelle équipe dirigeante le plan de restructuration et le plan de sauvegarde de l'emploi, mis en place des dispositifs de reclassement des personnels, négocié avec la Commission européenne les termes du soutien financier apporté à l'entreprise en accompagnement de ces efforts, et enfin veillé très étroitement à la mise en œuvre de l'ensemble des engagements pris dans ce cadre par l'entreprise dans les délais fixés. Il paraît donc contestable de laisser entendre que l'Etat serait resté inerte face aux difficultés de l'entreprise.

C'est enfin à la demande de l'Agence des Participations de l'Etat et du conseil d'administration de l'entreprise que celle-ci s'est engagée dans l'élaboration d'un nouveau plan stratégique. Cet exercice, mené avec l'appui d'un conseil externe, permettra à l'entreprise d'approfondir sa réflexion sur son positionnement stratégique sur le marché de l'imprimerie, et sur la pertinence et le modèle économique des nouveaux axes de développement qu'elle entend privilégier (personnalisation des documents, lutte contre la contrefaçon / techniques d'authentification, administration électronique) pour trouver de nouveaux relais de croissance et consolider son redressement, qui reste encore fragile. Ces orientations seront traduites dans un nouveau plan d'affaires pluriannuel, qui permettra de doter l'entreprise d'un nouvel outil de pilotage stratégique et financier, lui donnant une visibilité sur le moyen terme. L'élaboration de ce plan doit constituer un temps fort dans la vie de l'entreprise, et permettre de fédérer l'équipe

dirigeante et les personnels autour d'un projet mobilisateur, garant de l'avenir de l'Imprimerie Nationale.

#### 3) Sur le plan de restructuration de 2004

Comme le rappelle la Cour, un plan de restructuration de grande ampleur a été lancé en juillet 2004. Les termes et les objectifs de ce plan ont été élaborés et discutés avec le management au premier semestre 2004, puis négociés avec la Commission européenne. L'Etat en tant qu'actionnaire a accompagné ces efforts par une recapitalisation de l'entreprise à hauteur de 197 M€, intervenue à l'automne 2005 après l'accord de la Commission européenne. Conformément à la réglementation européenne, cet apport en capital a été dimensionné pour financer les nécessaires restructurations (plan de sauvegarde de l'emploi, réorganisation industrielle, coût de sortie des activités déficitaires), et rétablir les fonds propres et la trésorerie à un niveau suffisant pour restaurer durablement la viabilité financière de l'entreprise.

Les mesures mises en œuvre depuis 2004 s'articulent autour de différents volets :

- le volet social, avec un deuxième plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), intervenant après celui mis en place en 2003 mais qui s'était avéré insuffisant pour rétablir la compétitivité de l'entreprise. Ce PSE, sur lequel les négociations ont abouti en mars 2005, prévoyait 491 suppressions de postes sur un total de 1 130 personnes employées en février 2005, soit plus de 40 % des effectifs. L'Etat a accompagné ce plan par de nombreux dispositifs visant à faciliter le reclassement des personnels concernés. Il restait à la fin novembre 2007 environ 50 personnes à reclasser, pour lesquelles l'Etat et l'entreprise d'éploient d'importants efforts en vue d'aboutir à un reclassement dans les meilleures conditions;
- <u>le volet industriel</u>, avec : (i) un recentrage de l'entreprise sur son cœur de métier, à savoir l'impression des documents fiduciaires et le continu et le regroupement sur le site de Douai de ces activités, auparavant dispersées sur plusieurs sites ; (ii) la cession du siège historique de l'entreprise, situé rue de la Convention à Paris, décidée en 2002 et finalisée début 2006 ; (iii) la cession en 2005 et 2006 de filiales déficitaires dans le domaine de la rotative (Istra et Evry Rotatives), des activités d'édition (Editions générales et Editions techniques), de Logistique, de PVC, et de prépresse. La dernière cession prévue dans le plan notifié à la Commission européenne, celle de l'activité Feuille est entrée dans sa phase finale, l'IN ayant engagé des négociations exclusives avec le repreneur pressenti ;

- <u>le volet juridique</u>, avec une séparation juridique et comptable des activités concurrentielles des activités sous monopoles, qui a été finalisée au 1<sup>er</sup> octobre 2007 avec la création de la société IN Continu et Services, conformément aux conditions posées par la Commission européenne. Le périmètre du monopole légal de l'IN sur l'impression de documents fiduciaires, a par ailleurs été précisé par un décret, en date du 24 novembre 2006, et il a été procédé à la nomination d'une personnalité indépendante. M. Emmanuel Constans, qui aux termes de ce décret sera chargée d'expertiser la liste des produits que chacun des ministères concernés estimera devoir figurer dans le champ du monopole de l'entreprise.

La mise en œuvre de l'ensemble des engagements pris par l'entreprise est ainsi quasiment achevée, pour la majeure partie dans les délais et conditions exigés par la Commission européenne, ce qui a nécessité une forte mobilisation des équipes de l'entreprise et de ses organes de gouvernance et des services de l'Etat. En particulier, l'Etat actionnaire a accompagné l'entreprise dans l'élaboration du plan de restructuration, et dans toutes les phases de mise en œuvre.

Comme le souligne la Cour, les efforts consentis ont permis de réformer profondément l'entreprise. Les premiers signes d'amélioration de sa santé financière sont apparus en 2006, avec le retour à une situation nette positive. La situation n'en reste pas moins encore très fragile. L'amélioration de sa compétitivité doit être poursuivie pour lui permettre de redresser sa rentabilité d'exploitation – qui est encore insuffisante pour permettre à l'activité de générer des flux de trésorerie positifs – et d'améliorer son positionnement concurrentiel. Ceci suppose de poursuivre les efforts de réduction des coûts de production engagés ces dernières années, mais aussi de maintenir l'entreprise à niveau sur le plan technologique, dans un contexte marqué par de profondes évolutions de la demande exprimée par les Etats en matière de documents fiduciaires.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi partage, à cet égard, l'analyse de la Cour sur l'importance pour l'entreprise du maintien à moyen terme de son monopole dans le domaine de la réalisation de documents sécurisés qui doit s'accompagner d'efforts pour en garantir la compétitivité, mais aussi sur la nécessité de réduire progressivement sa dépendance à l'égard des activités relevant du champ du monopole, en développant de nouveaux axes de croissance rentable, s'appuyant sur son savoir-faire technologique et sur ses points forts, et compatibles avec ses contraintes financières. C'est l'objet du plan stratégique en cours d'élaboration.

#### 4) <u>Sur l'Atelier du Livre d'Art et de l'Estampe</u>

Le MINEFE rejoint également la Cour sur la nécessité de trouver rapidement une solution permettant d'organiser la sortie de l'Atelier du Livre d'Art et de l'Estampe (ALAE) du périmètre de l'Imprimerie Nationale, comme l'Etat s'y est engagé en 2004. Comme le sait la Cour, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles a été diligentée en 2005, avec pour objectif de recenser et d'expertiser l'ensemble des solutions d'adossement envisageables, permettant de préserver durablement et de mieux valoriser cette activité à caractère patrimonial et culturel. La mission a rendu ses conclusions en novembre 2006, et recommande de privilégier l'option d'une installation de l'ALAE au niveau 0 du Palais de Tokyo. L'absence de consensus sur ce schéma n'a toutefois pas permis à ce stade de réaliser l'adossement de l'ALAE, faute de solution alternative satisfaisante. Il est donc nécessaire d'intensifier les travaux interministériels sur ce sujet dans les prochains mois, afin de parvenir à une solution consensuelle et réalisable dans des délais acceptables.

# Les conservations des hypothèques



Réparties sur tout le territoire, les 354 conservations des hypothèques assurent le service public de la publicité foncière, notamment en tenant le registre officiel des propriétés immobilières et de certains droits attachés - dont les hypothèques -, ainsi qu'une activité fiscale connexe, la perception des droits d'enregistrement et de mutation, de TVA immobilière et, depuis 2004, de l'imposition des plus-values immobilières.

Composantes du réseau de la direction générale des impôts (environ 5.000 emplois sur 75.000), elles tiennent, grâce à une survivance juridique, une place sans commune mesure avec leur effectif dans la gestion de l'encadrement de l'ensemble de la direction.

En vertu d'un statut toujours fondé sur une loi du 21 ventôse An VII (11 mars 1799), le conservateur des hypothèques est, en effet, réputé agir, pour la publicité foncière, non pas en tant que fonctionnaire responsable d'un service administratif, mais comme un préposé extérieur à l'administration, civilement responsable des éventuelles erreurs commises dans la tenue des registres ou la délivrance des informations. Il est ainsi censé être rémunéré directement par l'usager et, au moyen de cette rétribution encaissée à titre personnel, prendre en charge lui-même tous les frais, y compris de personnel, du service qu'il dirige.

Cette curiosité administrative repose, en grande partie, sur une fiction, mais elle permet à la direction générale des impôts de continuer à offrir, chaque année, comme fin de carrière, à un assez large éventail hiérarchique de ses cadres, une centaine d'emplois particulièrement attractifs par les rémunérations élevées et les pensions de retraite majorées dont ils sont assortis.

Les critiques réitérées de la Cour, à la fois sur l'opacité du système, ses anomalies juridiques et, au-delà, son anachronisme, en particulier au regard des exigences d'une gestion efficace des ressources humaines, n'ont, jusqu'à présent, guère été entendues. En 2006, à l'issue d'un nouveau contrôle, les ministres chargés des finances et du budget ont, pour l'essentiel, réaffirmé leur préférence pour le statu quo.

Pour sa part, après avoir poursuivi ses analyses en 2007, la Cour ne peut que conclure, au contraire, à l'urgence accrue d'une réforme.

D'une part, en tant qu'emplois dits de « débouché », les postes de conservateur se révèlent de plus en plus inadaptés aux besoins d'une gestion modernisée de l'encadrement de direction et de ses parcours professionnels, notamment dans le contexte d'une politique de ressources humaines des administrations financières désormais plus intégrée et donc moins cloisonnée par direction.

D'autre part, si, dans les conservations, des progrès significatifs de productivité et de qualité de service ont été réalisés ces dernières années, les marges présentes et à venir y sont plus importantes encore, du fait du développement, relativement tardif, de l'informatisation. Il doit s'ensuivre, non seulement de nouvelles transformations de leur organisation et de leur fonctionnement, mais aussi une restructuration de leur réseau.

De tous ces points de vue, la fusion, récemment décidée, des deux directions générales de la comptabilité publique et des impôts doit être considérée à la fois comme une opportunité à ne pas manquer et comme une nécessité supplémentaire d'inscrire les conservations des hypothèques dans la dynamique d'ensemble de modernisation des réseaux financiers.

Les missions de publicité foncière et fiscale des conservations des hypothèques sont étroitement liées aux transactions et autres mutations immobilières (successions, donations).

L'enregistrement et la publicité des actes ont notamment pour objet de garantir leur sécurité juridique. Si la délivrance des actes authentiques incombe aux notaires, l'inscription des actes à la conservation des hypothèques est un élément probant devant la justice.

La publicité foncière implique également, pour les conservations, un rôle important de délivrance d'information. Il leur revient de fournir, à quiconque en fait la demande, toutes les formalités publiées sous le nom d'une personne, toutes les charges et les inscriptions publiées pour un immeuble donné, ou bien l'ensemble de ces éléments en croisant à la fois

le nom d'une personne et un bien immeuble particulier. Dans plus de neuf dixièmes des cas, les demandes d'information émanent aujourd'hui des notaires, pour les besoins de la confection de leurs actes.

En 2006, les conservations des hypothèques ont reçu des usagers 714 M€en rémunération des diverses prestations de publicité foncière.

Dans le même temps, elles ont encaissé 13,3 Md€ de recettes fiscales, pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales, sous forme de droits d'enregistrement et de mutation, d'impôt sur les plusvalues et de TVA immobilières.

# I - Le statut des conservateurs des hypothèques : un anachronisme grandissant

Pour les activités fiscales de sa conservation, le conservateur intervient en tant que comptable public, dans les conditions, notamment de responsabilité, du droit commun propre aux comptables publics.

C'est pour la seule publicité foncière qu'il est supposé opérer en tant que préposé de l'administration, selon des principes remontant à la création du corps des conservateurs des hypothèques par un édit de Louis XV du 17 juin 1771. En contrepartie de leur responsabilité personnelle et pécuniaire pour les erreurs susceptibles d'être commises dans la tenue des registres, l'Etat leur abandonnait une partie des recettes perçues au moment de l'enregistrement des actes et à l'occasion de renseignements délivrés aux usagers.

Il s'agit là d'un régime de responsabilité civile dont la sanction relève du juge judiciaire. Il joue en cas de défaut de publication ou bien d'omission de mention ou d'inscription, durant toute la durée de fonction du conservateur et pendant les dix ans années suivant son départ à la retraite. Dans la pratique, les conservateurs couvrent leur responsabilité par une assurance.

Depuis un décret du 3 janvier 1997, le cautionnement auquel sont astreints les conservateurs est remplacé par une adhésion à l'association des conservateurs des hypothèques agréée par la direction générale des impôts, sous réserve que l'association ait conclu un contrat d'assurance.

### **A - Une construction largement fictive**

Sous des apparences partiellement préservées, la construction juridique et administrative qui fonde le statut du conservateur procède aujourd'hui largement d'une fiction.

Certes, le tarif appliqué à l'usager est toujours présenté comme le « salaire » du conservateur, selon le vocable ancien visant des émoluments destinés à couvrir tous les frais de la conservation. Mais le montant acquitté est, en fait, immédiatement reversé à l'Etat, hors la part correspondant à la rémunération du conservateur.

C'est bien l'Etat qui assure directement le fonctionnement des conservations. Celles-ci sont des services administratifs classiques, relevant des directions des services fiscaux et fonctionnant selon les règles habituelles. Les personnels employés y travaillent et y sont rémunérés comme dans les autres services de la direction générale des impôts.

Le conservateur est lui-même un fonctionnaire en situation d'activité et sa pension ressortit du droit commun des retraites des fonctionnaires de l'Etat, quand bien même les bases de calcul de la pension sont majorées.

#### B - Un régime de responsabilité mal fondé

Si, juridiquement, dans le cadre ancien toujours en vigueur, la responsabilité du conservateur reste de nature civile, elle correspond, en réalité, à une responsabilité de nature professionnelle.

Economiquement, la performance du régime, pour l'Etat, est difficile à apprécier, en particulier le bien-fondé des taux de rémunération des conservateurs au regard des mises en jeu effectives de leur responsabilité. La direction générale des impôts déclare ignorer le nombre, aussi bien que le montant, des sinistres intervenus, et a fortiori les indemnisations versées par l'assureur de l'association des conservateurs des hypothèques<sup>163</sup>. L'absence de données et d'étude continue à être expliquée par le caractère juridiquement « privé » des deniers en cause.

-

<sup>163)</sup> Cette association est installée dans des locaux de la direction générale des impôts.

Ainsi l'intérêt pour les finances publiques du régime de responsabilité actuel reste-t-il un sujet d'interrogation, alors même que l'informatisation en cours dans les conservations et le développement des télétransmissions avec les notaires devraient être de nature à réduire les risques d'erreur. Pour autant, aucune conséquence n'en a, jusqu'à présent, été tirée.

### C - Des régularisations partielles

Les critiques répétées de la Cour visant des irrégularités patentes ont été suivies de certaines remises en ordre, mais partielles.

S'agissant de personnel de la direction générale des impôts, il est ainsi particulièrement heureux que les conservateurs des hypothèques ne bénéficient désormais de leurs rémunérations qu'après service fait, et que la défiscalisation à hauteur du quart, qui leur était appliquée au titre de l'impôt sur le revenu, ait été supprimée.

En outre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ils ne reçoivent plus d'indemnité de résidence, ni, pour ceux dont la situation familiale pouvait permettre d'y prétendre, de supplément familial de traitement. Dans les deux cas, la Cour avait relevé l'absence de texte réglementaire leur ouvrant droit à ces avantages.

Mais plusieurs anomalies notables demeurent, qui laissent le système du « salaire » des conservateurs encore entouré d'irrégularités et d'opacités.

Les textes réglementaires concernant les conservateurs, leurs rémunérations et leurs pensions de retraite ne sont toujours pas tous publiés. Ne l'est pas le décret fixant leurs droits à pension. Quant au barème des prélèvements effectués par l'Etat sur les « salaires », qui fixe la base de calcul des rémunérations des conservateurs, celui figurant dans le code général des impôts (article 67 de l'annexe IV) est, en fait, caduc, car remplacé par un autre, plus favorable aux conservateurs, mais non publié.

En outre, la non prise en compte de l'effectif des conservateurs des hypothèques dans les tableaux et les autorisations d'emplois soumis au législateur lors des examens de la loi de finances de l'année et de la loi de règlement apparaît d'autant plus injustifiée que cette entorse à la loi organique relative aux lois de finances (la LOLF) sert d'argument pour alléguer le caractère « privé » de la fonction de préposé exercé par les conservateurs, ainsi que des « salaires » versés par les usagers à ce titre.

#### D - Des fins de carrière atypiques

L'attractivité des postes de conservateur tient aux suppléments de rémunération d'activité et de retraite dont bénéficient les titulaires par rapport à ce qu'auraient été leurs rémunérations et leurs droits à pension dans le corps ou l'emploi où, sinon, ils auraient terminé leur carrière.

Une rotation rapide sur les postes, avec des nominations intervenant, en général, dix-huit à trente six mois avant le départ à la retraite, permet d'en faire bénéficier une centaine d'agents chaque année, la plupart provenant de la direction générale des impôts. Seuls quatre agents appartenant à d'autres administrations ont été nommés au titre de chacune des trois dernières années.

Le niveau des rémunérations nettes annuelles est globalement élevé: en moyenne, il a été de 113 743 € en 2006 pour des postes d'envergure très variable, allant du petit chef lieu de canton rural, où les mutations immobilières sont peu nombreuses et d'un montant modeste, aux secteurs urbains les plus prisés, où le marché de l'immobilier de bureau aussi bien que résidentiel est très actif.

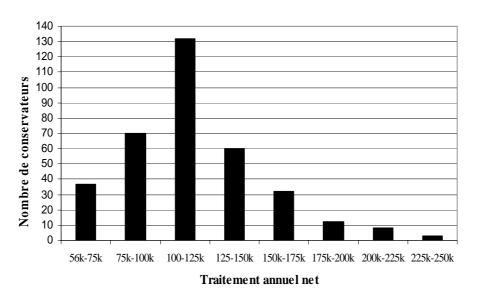
En 2006, les montants des rémunérations se sont étagés, selon les conservations, entre 55 000 €et 245 000 € Les plus élevés atteignent un niveau exceptionnel dans la fonction publique, qui, au surplus, aurait été dépassé si la direction générale des impôts n'avait, dans certains cas, appliqué un plafonnement – sans base réglementaire - par rapport au barème.

L'évolution des rémunérations étant liée, non pas à la grille indiciaire de la fonction publique, mais au volume et à la valeur des biens immeubles enregistrés par les conservations, le renchérissement de l'immobilier de ces dernières années a directement profité aux conservateurs. En 2006, leur rémunération nette moyenne a ainsi progressé de 13,1 % par rapport à 2005.

Le graphique ci-après montre à la fois le niveau globalement élevé des rémunérations et leur large éventail.

Graphique n° 1 : rémunérations annuelles nettes des conservateurs des hypothèques

en milliers d'euros



source : ministères chargés du budget et des finances pour les chiffres, Cour des comptes pour le graphique.

Dix-neuf conservations offraient en 2006 des rémunérations supérieures à 180 000  $\in$  annuels nets, dont trois de plus de 240 000  $\in$  tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, cent sept conservateurs ont perçu entre  $56\,000$   $\in$ et  $100\,000$   $\in$ 

Fonction de la valeur des opérations enregistrées, les écarts de rémunérations ne reflètent pas les différences de charge de travail entre les conservations. Ils ne sont, en effet, corrélés ni au nombre des inscriptions enregistrées, ni au volume des demandes d'information traitées, deux indicateurs beaucoup plus caractéristiques de la charge de travail effective que le montant unitaire des opérations.

Par exemple, l'écart des rémunérations atteignait seulement 7 % en 2006 entre les postes de Toulouse 1 et de Toulouse 2, pour une différence de volume d'activité de plus de 300 %, et il était de 47 % entre les postes de Dijon 1 et de Dijon 2, pour une différence de volume d'activité supérieure à 400 %.

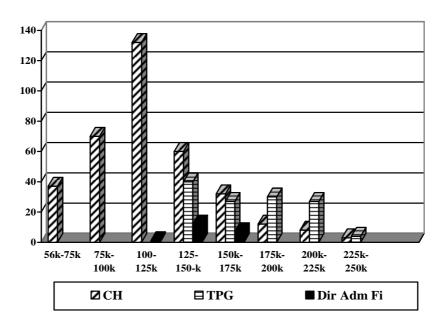
Dans le cas des douze conservations parisiennes, l'une a traité 21 179 demandes en 2006 pour une rémunération du conservateur de 243 000 € quand une autre, où le nombre des demandes traitées à été un peu supérieur (24 028), n'a procuré à son conservateur que 135 000 €

Les progressions sont elles aussi très variables : alors que la rémunération d'un poste de la Sarthe a augmenté de 0,2 % en 2006, celle d'un autre des Hauts-de-Seine s'est accrue de 50,2 %.

Pour les plus élevées d'entre elles, les rémunérations nettes annuelles des conservateurs des hypothèques se comparent avantageusement avec celles des emplois les plus lucratifs de la fonction publique, comme le montre le graphique ci-après où sont rapprochées les rémunérations des conservateurs des hypothèques, des trésoriers payeurs généraux et des directeurs généraux et directeurs de l'administration centrale des finances.

Graphique n° 2 : rémunérations annuelles nettes des conservateurs des hypothèques (CH), des trésoriers payeurs généraux (TPG) et des directeurs généraux et directeurs (Dir Adm Fi) du ministère des de l'économie, des finances et de l'industrie en 2006

en milliers d'euros



source : ministères chargés du budget et des finances pour les chiffres, Cour des comptes pour le graphique

Du même ordre que celles des trésoriers payeurs généraux, soumis en tant que comptables publics eux aussi à un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire, les rémunérations nettes les plus élevées des conservateurs ont, en 2006, dépassé 200 000 € dans une dizaine de cas, contre une vingtaine pour les trésoriers payeurs généraux. Elles ont culminé dans trois cas contre un seul à plus de 245 000 € Ces montants sont nettement supérieurs − entre le double et moitié plus - aux rémunérations nettes perçues, cette même année, par les directeurs généraux et les directeurs du ministère de l'économie des finances et de l'industrie, qui s'échelonnaient entre 120 000 €et 168 000 €

Lié à la rémunération, l'avantage en matière de pension de retraite est souvent encore plus appréciable, et donc aussi plus coûteux pour l'Etat, car il se perpétue durant tout le temps de la retraite, alors que la durée d'activité dans le poste est généralement assez courte, quoique suffisante pour obtenir une pension à taux plein. Il tient à ce que les conservateurs cotisent sur une base et à des taux dérogatoires.

La pension annuelle brute moyenne versée aux conservateurs retraités s'élevait à 40 383 €en 2006, correspondant à une majoration de près de 5 000 €en moyenne (4 933 €) par rapport à la pension moyenne qu'ils auraient reçue s'il n'avaient pas été nommés conservateurs. Dans certains cas, cet avantage a pu atteindre 11 600 €

## E - Une gestion renouvelée de l'encadrement de direction

Si l'aménagement de parcours professionnels motivants est une indéniable nécessité, surtout pour les cadres de direction, encore faut-il que les emplois attractifs s'inscrivent dans les priorités de l'action administrative, ainsi que dans une gestion modernisée des emplois et des trajectoires de carrière. Il convient tout autant que les fonctions exercées soient suffisamment consistantes et que les avantages en termes de rémunérations et de retraite soient proportionnés à la fois aux responsabilités assumées et à la hiérarchie d'ensemble des rémunérations de la fonction publique.

Or, de tous ces points de vue, la formule actuelle des postes de conservateur des hypothèques, nonobstant les vertus qu'elle a pu avoir dans le passé, peut difficilement être considérée comme optimale. Au contraire, elle apparaît en décalage grandissant avec les exigences d'une politique renouvelée des ressources humaines.

Les fonctions exercées par les conservateurs, pour importantes qu'elles soient, ne sont pas parmi les plus stratégiques ou les plus exposées de l'administration, notamment fiscale. La cohérence du niveau de leurs rémunérations avec la réalité à la fois de leurs responsabilités et des enjeux attachés aux postes ne prête pas moins à discussion.

Par ailleurs, positionner les emplois les plus attractifs en toute fin de carrière et les localiser dans des services plutôt abrités comme les conservations des hypothèques n'est pas de nature à faciliter l'évolution souhaitable vers une plus large place faite, dans la gestion des ressources humaines, à la professionnalisation par métier, aux exigences de mobilité et à l'orientation des cadres vers des postes sensibles. D'un coût probablement moindre, la formule des emplois fonctionnels, assortis de bonifications indiciaires et de majoration de primes est, par exemple, de plus en plus souvent privilégiée, mais elle est traditionnellement peu utilisée par la direction générale des impôts.

De même, une gestion des postes de conservateur cantonnée à la seule direction générale des impôts n'est plus aujourd'hui de mise. Alors que la fusion, en préparation, des deux directions générales de la comptabilité publique et des impôts trouve une de ses principales justifications dans la mise en place d'une politique et d'une gestion de personnel intégrées, une reconfiguration des filières actuelles, spécifiques à chaque réseau, pour les emplois de débouché apparaît incontournable.

Enfin, le système actuel tend aussi à freiner les nécessaires évolutions induites par l'informatisation, en faisant obstacle à la rationalisation du réseau des conservations et à l'approfondissement des synergies avec les autres activités, notamment foncières et cadastrales, des directions des services fiscaux.

Au total, une approche prospective s'impose, là où la pérennisation de l'existant a jusqu'à présent prévalu, dans un domaine sensible où les évolutions ne peuvent être conduites qu'avec précaution et dans la durée.

# II - Productivité et qualité de service : de fortes marges de progrès

La qualité du travail d'une conservation des hypothèques dépend de l'exhaustivité des enregistrements effectués, de leur exactitude et de leur préservation dans le temps. Elle recouvre aussi la rapidité et la facilité d'accès aux informations figurant sur les registres. Non seulement toutes ces tâches sont assez largement automatisables, mais, grâce aux nouvelles technologies de l'information, les améliorations de qualité de service peuvent être tout aussi considérables que les gains de productivité.

Arrivée avec retard, il y a à peine cinq ans, l'informatisation a eu rapidement des effets sensibles. Loin d'être épuisés, ils devraient, au contraire, aller en s'accentuant dans les années à venir. De ce fait, les enjeux de gestion attachés aux conservations des hypothèques sont aujourd'hui majeurs.

### A - Des gains de productivité potentiels importants

Depuis 2003, tous les enregistrements et inscriptions effectués auprès des conservations sont saisis dans le système d'information FIDJI développé entre 1999 et 2004 pour un coût d'environ 90 M€ Les inscriptions remontant à une période comprise entre les années 1956 et 2002 ont été digitalisées. Au-delà, les documents demeurent sous forme papier.

Cette informatisation a permis de faire face à l'augmentation de l'activité de ces dernières années, tout en réduisant sensiblement les effectifs, qui ont diminué de 23,1 % entre 2002 et 2006. Il en est résulté des gains de productivité substantiels, puisque le nombre de formalités effectuées par agent est passé de 1 950 en 2001 à près de 2 800 en 2006 (+43,6 %).

1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

 $Graphique \ n^{\circ} \ 3 \ - \ Productivit\'e \\ (France entière en nombre de formalités par agent et par an)$ 

source : direction générale des impôts)

Les conservations des hypothèques ont ainsi contribué pour une large part aux réductions d'effectifs réalisées par la direction générale des impôts dans le cadre des contrats pluriannuels de performance successifs. Pour 2008, 400 suppressions d'emploi sont prévues dans les conservations, sur l'objectif de 1 370 retenu dans le contrat pour l'ensemble de la direction générale.

La digitalisation des registres couvrant la période 1956-2002 s'est traduite par une réduction significative du volume des documents conservés. Vingt tonnes d'archives papier peuvent désormais être stockées sur une série de disques numériques ne pesant pas plus d'un kilogramme. Les économies de surfaces qui s'en sont suivies ont concouru aux réorganisations de l'ensemble des services du réseau de la direction générale des impôts. Elles ont permis de céder des immeubles pour un montant total estimé à 78 millions d'euros en 2006.

Par ailleurs, depuis 2005, FIDJI est relié à l'application utilisée par les services du cadastre, MAJIC 2, au sein de la base nationale de données patrimoniales (BDNP). Ce système d'information partagée entre différents services de l'administration fiscale permet notamment une mise à jour du cadastre à partir de FIDJI.

Mais une nouvelle étape d'automatisation, au moins aussi essentielle, a débuté en 2006 avec le déploiement de Télé@ctes, une application d'échanges de données entre les conservations des hypothèques et les offices notariaux. Si sa réalisation avait été inscrite au schéma directeur informatique de la direction générale des impôts pour 2001 et 2002, la première version opérationnelle n'a été achevée qu'au début 2006. Entre avril 2006 et septembre 2007, près de 4 200 notaires (soit un peu plus de la moitié de la profession) ont adopté le logiciel. Dans un premier temps, les échanges de données portent sur les demandes d'information, cependant Télé@ctes a vocation à assurer également le transfert automatique des actes eux-mêmes.

Les conséquences de cet ensemble de processus d'informatisation ont été d'ores et déjà particulièrement tangibles : rapidité de consultation et transmission plus fiable et plus aisée de l'information. De nombreuses manipulations de papier ont été supprimées.

Cependant, la modernisation informatique a aussi ses limites : le premier travail de saisie de l'information demeure manuel, qu'il soit effectué par les notaires ou par les agents des conservations des hypothèques ; surtout, l'information reste aujourd'hui inaccessible directement, pour les registres non informatisés, à partir du nom ou du numéro d'immeuble, faute de possibilité de recherche par mots-clef et donc de moteur de recherche.

En outre, l'informatisation des notaires dépend de l'initiative de ces derniers et de l'actualisation régulière des produits commercialisés par les sociétés de service informatiques nécessaires au fonctionnement du logiciel Télé@ctes.

Ainsi, en 2007, Télé@ctes n'a pu traiter que les actes simples ; ce n'est qu'en 2008 que tous les types d'actes pourront être transmis. Les contraintes et les limites du logiciel, comme le caractère encore récent de son déploiement, ont limité son usage, pour les actes, à moins de 1 % du volume total des actes notariés intéressant les conservations des hypothèques en septembre 2007.

Les gains de productivité se sont ainsi ralentis, alors que la montée en puissance de FIDJI arrivait à son terme et que Télé@ctes n'était pas encore opérationnel : ils sont passés de + 6,6 % en 2004 à + 4,5 % en 2005 et + 2,1 % en 2006.

Pour autant, les gains de productivité à attendre de Télé@actes devraient être, à terme, supérieurs à ceux procurés par FIDJI et donc permettre de nouvelles et importantes réductions d'effectifs.

### B - Une qualité de service en progrès mais encore partiels

Pour une large part également grâce à l'informatisation, le service aux usagers, aujourd'hui essentiellement les notaires, a été grandement amélioré s'agissant des délais.

La durée moyenne de publication est ainsi passée de 37 jours et demi à la fin du premier semestre 2003 à 12 jours à mi 2007. Alors qu'en juin 2003, on comptait 133 conservations des hypothèques dont les délais de publication étaient supérieurs à 40 jours, elles n'étaient plus que six en juin 2007.

L'accélération des délais de réponse aux demandes d'information et de traitement des actes, également notable, s'explique aussi par le nouveau mode de perception des droits mis en place en 2001 : depuis cette date, le conservateur des hypothèques ne reçoit sa rémunération qu'après la délivrance des documents et non plus au moment où la demande est faite par l'usager.

Néanmoins, là encore, d'importantes possibilités de progrès restent à exploiter pour mieux répondre aux attentes des notaires, mais aussi des particuliers et des entreprises, notamment par l'ouverture de services accessibles via Internet.

Les informations dont disposent les conservateurs permettraient, par exemple, de fournir des renseignements sur l'évaluation des biens immobiliers susceptibles, entre autres, de faciliter, pour les contribuables, l'accomplissement de certaines formalités fiscales comme les déclarations de succession ou d'impôt de solidarité sur la fortune.

# C - Un réseau dense, disparate et rigide

Les 354 conservations constituent un réseau très dense, avec une grande disparité de taille et de volume d'activité selon les services. En dépit de l'importance croissante des zones urbaines, les implantations en milieu rural sont les mêmes depuis plus de dix ans.

En 2006, vingt conservations traitaient moins de 6 000 demandes d'information provenant des usagers, une moins de 2 800 (Vouziers), vingt autres plus de 36 000 et une plus de 52 000 (Bordeaux 3).

Le niveau d'activité est tout aussi variable selon les actes enregistrés. En 2006, le flux quotidien moyen des ventes, inscriptions et radiations était inférieur à 10 dans seize conservations, mais supérieur à 50 dans cinquante trois autres, avec un maximum de 102 pour la conservation de Meaux.

La même hétérogénéité se retrouve dans le découpage du territoire des grandes agglomérations urbaines : la conservation de Nice 1 gère un flux deux fois plus important que celle de Nice 3 ; l'écart est de trois entre les conservations de Toulouse 3 et de Toulouse 1 et 2 ; il atteint un facteur quatre entre celles de Dijon 1 et de Dijon 2.

Le constat vaut tout autant pour les départements : le flux journalier moyen, par département, des actes, inscriptions et radiations s'établissait à 116 en 2006 (hors DOM), mais vingt départements n'atteignaient pas un flux quotidien de 50.

Pourtant, la direction générale des impôts n'a toujours pas mené d'étude sur la taille optimale d'un service de conservation, non plus que sur celle du réseau. Elle explique que la constitution d'une base de données d'images par conservation des hypothèques - qui revient à tabler sur un réseau inchangé - a procédé d'un choix consistant à privilégier l'obtention de gains de productivité dans chaque conservation grâce aux nouveaux systèmes d'information, plutôt que par des restructurations du réseau.

En réalité, avec les technologies actuelles, les deux leviers de productivité ne sont nullement exclusifs l'un de l'autre, étant donné notamment la grande dispersion du réseau et les synergies que pourraient dégager d'éventuels rapprochements avec d'autres services de l'administration fiscale.

Mais, dans les faits, la cartographie du réseau reste aujourd'hui déterminée par le nombre existant de postes de conservateur, de manière à le préserver et, dans ce cadre, à « optimiser » les rémunérations. Les changements apportés aux périmètres géographiques des postes ont ainsi eu notamment pour objectif d'éviter que la rémunération de certains conservateurs ne dépasse les montants plafonds souhaités par la direction générale des impôts.

## D - Des tarifs déconnectés des gains de productivité

Deux catégories de tarifs sont pratiquées par les conservations des hypothèques. La première concerne les biens qui nécessitent une publication au fichier immobilier, soumis à un taux de 0,05 % ou de 0,1 % de la valeur du bien. La seconde recouvre les demandes de documents, soumises à un tarif forfaitaire compris entre 6 €et 30 €selon la nature du document demandé.

Héritage du temps révolu où les agents des conservations se rendaient dans les offices notariaux pour porter les documents, des « frais de correspondance » sont également demandés aux usagers. De surcroît, ils sont souvent systématiquement majorés de 50 % au titre de « l'urgence », quand la rapidité de la réponse fournie n'est qu'une conséquence de l'informatisation.

Ces tarifs n'ont pas de lien direct avec le coût des services rendus aux usagers. Le tarif proportionnel est réputé lié au coût d'un éventuel sinistre pour le conservateur en cas d'enregistrement inexact. Toutefois, la direction générale des impôts n'est pas en mesure de confirmer que le caractère proportionnel et les taux pratiqués couvrent ce risque de façon satisfaisante. Quant aux tarifs forfaitaires, ils sont en vigueur depuis 1994, sans que les gains significatifs de productivité enregistrés depuis 2003 aient été répercutés. De plus, la majoration de 50 % pour demande urgente est appliquée dans huit cas sur dix du seul fait de l'informatisation.

Sauf dans ce dernier cas, défavorable – indûment - à l'usager, les effets de l'informatisation, pourtant importants notamment sur les frais de fonctionnement, n'ont pas plus été répercutés dans la tarification que dans les taux de rémunération des conservateurs.

Cette absence de prise en compte de l'évolution des coûts, et donc des gains de productivité, est spécialement paradoxale dans un système dont la logique veut que le « salaire » du conservateur corresponde précisément aux frais engagés, dont les coûts du service lui-même, hors la rémunération du conservateur, représentent la plus grande part.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

Les conservations des hypothèques ont entamé, ces dernières années, une modernisation dont il faut saluer les premiers résultats. Toutefois, des marges de progression importantes demeurent, tant pour la qualité du service rendu au public que pour les gains de productivité attendus. La rationalisation du réseau, notamment par une meilleure synergie avec les autres services fiscaux, implique des réorganisations de grande ampleur et donc une conduite du changement à la mesure.

Cette évolution passe d'autant plus par une profonde réforme du statut des conservateurs des hypothèques que ce système actuel d'emplois de débouché essentiellement réservés à la direction générale des impôts souffre, en plus de ces défauts intrinsèques, d'une inadaptation croissante aux nouveaux besoins de la politique de personnel, tout particulièrement au moment de la réunion des deux réseaux du Trésor public et des impôts.

#### La Cour recommande donc :

- de définir une évolution cible, à moyen terme, du réseau des conservations des hypothèques afin d'optimiser la répartition des moyens sur le territoire et de rechercher des synergies avec les autres services déconcentrés de l'administration fiscale, ainsi que, le cas échéant, du Trésor public;
- de planifier l'évolution, également à moyen terme, des effectifs des conservations en fonction du déploiement de Télé@ctes; le cas échéant, en prévoyant des incitations pour que les notaires s'équipent rapidement et utilisent systématiquement Télé@ctes pour le transfert des actes;
- d'étudier la création de services en ligne pour les différentes catégories d'usagers, pas seulement les notaires, mais aussi les autres professionnels et les particuliers, en fonction de leurs besoins et de leurs attentes et en associant, en tant que de besoin, les autres services fiscaux, notamment le cadastre;
- d'actualiser le tarif des conservations et de supprimer le régime des frais de correspondance ;
- de faire figurer les emplois de conservateur des hypothèques dans les autorisations et les tableaux d'emplois des lois de finances ;
- de réformer le régime actuel de rémunération des conservateurs des hypothèques, en supprimant le système du « salaire » et en le remplaçant par des emplois fonctionnels, avec une grille de rémunération par catégorie de conservation ;
- de publier le décret relatif aux pensions de retraite des conservateurs des hypothèques ;
- d'inscrire la réforme du statut et de la gestion des postes de conservateur dans une évolution d'ensemble de la gestion de l'encadrement des administrations financières.

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

La publicité foncière est une mission importante de l'actuelle direction générale des impôts et de la future direction générale unifiée. Elle garantit un niveau élevé de sécurité juridique aux transactions et autres mutations immobilières (donations, successions), à travers les obligations d'enregistrement et de publicité des actes.

Le mode de délivrance de données relatives aux immeubles, permet par ailleurs de s'assurer que les informations à la disposition des conservations des hypothèques soient utilisées dans les meilleures conditions, en particulier par les notaires pour la confection de leurs actes.

Les prestations de publicité foncière, ainsi que le rappelle la Cour des Comptes, font l'objet d'une tarification aux usagers, dont le produit s'est élevé à 714 millions d'euros en 2006. Elles s'accompagnent d'une mission de recouvrement de plusieurs prélèvements (droits d'enregistrement et de mutation, impôt sur les plus-values et de TVA immobilière), dont le produit s'est élevé à 13,3 milliards d'euros en 2006.

La Cour des comptes, dans son développement relatif aux conservations des hypothèques, analyse leur activité à travers trois points : la qualité de service, la productivité des structures et le statut de conservateur des hypothèques. Ses remarques appellent, de la part du ministère du Budget, des comptes Publics et de la Fonction Publique, les réponses suivantes.

#### 1. La qualité de service dans les conservations des hypothèques.

La direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont fait de l'amélioration de la qualité de service l'un des axes structurants de leur action. La mission de publicité foncière s'inscrit naturellement dans cette perspective depuis plusieurs années, avec des progrès avérés, comme le souligne le rapport de la Cour.

Du point de vue des usagers, le délai de réponse aux demandes d'information et de traitement des actes constitue l'un des principaux critères de qualité de service. La direction générale des impôts a donc fait de sa réduction une priorité, en s'appuyant sur l'application FIDJI, qui automatise depuis 1999 l'enregistrement et les inscriptions effectués auprès des conservateurs. Le nouveau mode de perception des droits mis en place en 2001, qui consiste à faire de la date de traitement des formalités le point de départ de la rémunération du conservateur, en lieu et place du précédent système de rémunération avant service fait, a également contribué à accélérer la réduction du délai de réponse.

Au total, et comme le souligne la Cour des comptes, le délai moyen de publication a été divisé par 3 en l'espace de 4 ans. Les délais de la délivrance des renseignements sommaires urgents, c'est-à-dire les états hypothécaires demandés, par exemple, par les notaires pour établir les actes de vente, ont été également fortement réduits. Depuis 2004, la direction générale des impôts s'engage à fournir les renseignements sur les immeubles dans un délai de 10 jours. Tel a été le cas, en 2006, pour 99,9 % des 5,31 millions de demandes (66,5 % en moins de 5 jours).

Cet effort doit être poursuivi. Le délai de mise à jour du fichier foncier et de transmission des documents aux usagers, en particulier aux notaires, constituera, à ce titre, l'un des objectifs structurants de la mission de publicité foncière de la future direction générale unifiée.

La Cour des comptes propose par ailleurs de développer des services en ligne, permettant, grâce à la richesse des informations détenues par les conservations des hypothèques, de « fournir des renseignements sur l'évaluation des bines immobiliers susceptibles, entre autres, de faciliter pour les contribuables, l'accomplissement de certaines formalités fiscales comme les déclaration de succession ou d'impôt de solidarité sur la fortune ».

Le ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique suscrit à la préconisation de la Cour des comptes, qui permettra de répondre effectivement à une attente des usagers. A ce titre, une étude est actuellement menée pour élaborer un outil informatique, distinct du fichier immobilier, permettant aux usagers de consulter le prix des transactions immobilières et de bénéficier d'études de marché. Cet outil apporterait, conformément au souhait de la Cour, une véritable valeur ajoutée pour les usagers, puisque l'ensemble des mutations sont enregistrées dans les outils de la DGI avec une réactivité quotidienne. La future direction générale unifiée s'emploiera à la rendre accessible en 2011, en veillant à ce que les importants développements informatiques nécessaires à sa constitution soient effectués dans le respect de ce calendrier.

L'analyse de la qualité des prestations assurées par les conservations des hypothèques faite par la Cour porte également sur leur tarification. En la matière, la Cour préconise d'actualiser le tarif des conservations et de revoir le régime des frais de correspondance. L'actualisation viserait à répercuter dans la tarification les effets de l'informatisation.

Le ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique n'est pas opposé à la baisse des tarifs de délivrance des actes, cohérente, comme le souligne la Cour, avec la réduction des coûts de fonctionnement induite par l'informatisation. Cette réduction devrait être cependant mise en œuvre au fur et à mesure que le retour sur investissement des investissements informatiques réalisés dans les conservations se concrétisera. Une étude en la matière est souhaitable, pour préciser le rythme de baisse des tarifs et leur calendrier et l'articuler avec les priorités budgétaires du Gouvernement. Elle sera donc lancée dès 2008. Le cas échéant, la baisse pourrait porter en priorité sur la majoration pour demande urgente.

En ce qui concerne plus spécifiquement les frais de correspondance, leur perception est liée à l'envoi aux notaires des documents par voie postale. La tarification d'un service facultatif est donc fondée sur le plan des principes. La suppression progressive de ces frais est cependant de facto engagée sous l'effet de la transmission dématérialisée des documents aux notaires par l'application Télé@ctes. La montée en charge de l'équipement des notaires laisse en effet augurer une basse rapide des envois postaux. 2 600 notaires sur 4 500 utilisent aujourd'hui l'application, et 200 s'équipent chaque mois. A ce rythme, l'objectif du Conseil supérieur du notariat d'un taux d'équipement de 70 % à l'été 2008 est largement susceptible d'être atteint.

#### 2. L'organisation et l'efficacité des conservations des hypothèques.

Les conservations des hypothèques sont engagées dans un important effort de productivité. Sous l'effet de l'informatisation des flux d'enregistrements et d'inscriptions et de digitalisation du stock d'inscription réalisées entre 1956 et 2002, les gains de productivité ont en effet connu une croissance importante. Ainsi que le souligne la Cour, l'application FIDJI a permis d'augmenter significativement le nombre de formalités effectuées par agent (+43,6 % entre 2001 et 2006). Les conservations des hypothèques ont par ailleurs largement contribué à la réduction des emplois à la direction générale des impôts. En 2003, les effectifs des conservations s'élevaient à 5 800 agents. En 2007, à 4770, soit une baisse de près de 20 % en 5 ans.

Cet effort de productivité sera maintenu dans les prochaines années. La poursuite du mouvement d'informatisation des conservations permettra en effet de maintenir un niveau élevé de gains d'efficacité. La poursuite du déploiement de Télé@actes apparaît à cet égard essentielle. L'augmentation du taux d'équipement des notaires, favorisée par la forte implication du Conseil supérieur du notariat dans le déploiement de l'application, laisse augurer des marges de manœuvre supplémentaires. La généralisation des types d'actes pouvant être transmis par l'application favorisera également le maintien de l'effort de productivité.

Au-delà de l'informatisation des structures, cet effort doit être porté par chacune des conservations des hypothèques. Homogénéiser l'efficacité du réseau est en effet indispensable pour s'assurer que toutes les conservations participent à l'effort de bonne gestion et d'amélioration de la qualité du service rendu.

Ce principe de convergence dans l'efficacité des structures qui a guidé les gains de productivité réalisés ces dernières années, sera maintenu dans le cadre de la direction général unifiée. Il ne fait pas obstacle à l'évolution du réseau des conservations, dont les implantations sont inchangées depuis 10 ans. A l'évidence, à partir du moment où la dématérialisation produit ses effets et que les gains de productivité générés par Télé@ctes et FIDJI se concrétisent, la physionomie du réseau des conservations des hypothèques est appelée à évoluer. Il peut dés lors être envisagé d'adapter la répartition du réseau sur le territoire, tout en optimisant le dimensionnement des conservations. Cette adaptation doit nécessairement respecter deux conditions.

Premièrement, si le principe d'adaptation permanente des services publics justifie de tirer les conséquences de l'évolution des besoins des usagers et de la capacité à y répondre, il ne peut être mis en œuvre qu'en tenant compte des besoins locaux. Comme c'est aujourd'hui le cas pour l'adaptation des autres structures de la DGI et de celles la DGCP, c'est donc à partir d'une démarche locale d'appréciation de la pertinence de chaque implantation que devront être réalisés d'éventuels ajustements.

En second lieu, toute réorganisation locale doit être précédée d'un intense effort de concertation, dans le respect notamment de la charte des services publics en milieu rural. Ce travail fait partie intégrante de la mission confiée à chaque responsable territorial.

#### 3. Le statut de conservateur des hypothèques.

La Cour, dans son rapport, émet plusieurs remarques à l'égard du statut de conservateur des hypothèques.

La première porte sur l'absence de publication des éléments relatifs aux pensions de retraite des conservateurs des hypothèques et d'inscription dans les autorisations et les tableaux d'emploi des lois de finances. Conformément à la demande de la Cour, la future direction générale unifiée va rapidement conduire une expertise sur les conditions qui permettraient d'inclure les emplois de conservateur dans les autorisations et les tableaux d'emplois des lois de finances. Les éléments relatifs aux pensions de retraite des conservateurs seront désormais publiés.

La seconde remarque de la Cour porte sur la pertinence du statut de conservateur comme élément de gestion des fins de carrières de l'actuelle direction générale des impôts. La Cour constate que « si l'aménagement de parcours professionnels motivants est une indéniable nécessité, surtout pour les cadres de direction, encore faut-il que les emplois attractifs s'inscrivent dans les priorités de l'action administrative, ainsi que dans une gestion modernisée des emplois et des trajectoires de carrière ». Elle regrette, à cet égard, que « les fonctions exercées par les conservateurs, pour importantes qu'elle soient, ne [soient] pas parmi les plus stratégiques ou les plus exposées de l'administration, notamment fiscale ».

Le ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique rejoint naturellement la Cour sur la nécessité d'offrir aux cadres de la direction des perspectives professionnelles motivantes tout au long de la carrière. Les conservations des hypothèques s'inscrivent dans cette perspective. Elles ne sauraient néanmoins épuiser le sujet, et la possibilité d'offrir d'autres types de postes à responsabilité doit être envisagée dans le cadre de la fusion, compte tenu du nombre de fonctions qui trouveraient bénéfice à être exercées par des cadres riches d'une forte expérience professionnelle.

L'évolution de la fonction de conservateur des hypothèques est par ailleurs possible. Une réflexion consistant à remplacer le système actuel par des emplois fonctionnels peut, à cet égard, être conduite dans le cadre de la fusion, sous réserve de permettre de maintenir un dispositif financièrement attractif. Cette orientation supposera d'intégrer la contrainte que représente ce type de basculement pour le budget de l'Etat, les rémunérations, y compris les charges patronales, étant alors prises en charge sur le titre des dépenses de personnel.

# La gestion des frais de justice

#### - PRESENTATION -

Les frais de justice sont les dépenses que l'Etat prend en charge ou dont il fait l'avance, en contrepartie d'une prestation prescrite par un magistrat ou un officier de police judiciaire (OPJ) dans le cadre d'une procédure judiciaire déterminée. Parce que les dépenses de frais de justice sont jugées nécessaires à l'exercice de la justice, aucun plafond budgétaire ne pouvait leur être opposé : jusqu'en 2005, elles étaient imputées sur des crédits dits évaluatifs. De fait, et pour plusieurs raisons, elles ont doublé entre 1999 et 2005 pour atteindre près de 490 M€.

Avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF), entièrement en vigueur depuis 2006, les crédits destinés à payer les frais de justice ont été inclus dans les enveloppes limitatives de crédits délégués aux cours d'appel pour le fonctionnement des tribunaux de leur ressort et en représentent environ la moitié. Dans le respect de l'indépendance des magistrats, la croissance des dépenses de frais de justice devait donc être endiguée pour ne pas empiéter sur les autres dépenses de fonctionnement des juridictions, à quoi s'est employé le ministère en 2006.

La maîtrise des frais de justice pénale avait fait l'objet, en 2005, d'un contrôle de la Cour, à la demande de la commission des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF<sup>164</sup>. La Cour, par un nouveau contrôle, réalisé en 2007, a examiné les suites réservées par le ministère à ses observations et recommandations antérieures relatives à la maîtrise des frais de justice pénale. Elle a en outre élargi son champ de contrôle à l'ensemble des frais de justice, pénale et civile, et aux procédures de gestion de ces frais.

<sup>164)</sup> Le rapport issu de ce contrôle a été adressé, le 18 novembre 2005, à la commission des finances du Sénat, qui l'a publié en annexe au procès-verbal de sa séance du 22 février 2006.

# I - La notion de « frais de justice »

#### A - Une liste hétérogène

Il n'y a pas de définition législative générale des frais de justice. Ils sont seulement énumérés, sans ordre logique apparent, dans deux articles du code de procédure pénale<sup>165</sup>.

Les frais de justice sont censés être directement liés aux procédures judiciaires menées par des magistrats indépendants, sans se confondre avec les dépenses de fonctionnement des tribunaux. C'est pourquoi ils sont engagés, liquidés puis payés selon des procédures dérogatoires au droit commun. Pourtant, les frais de justice n'ont pas tous, de manière claire, cette caractéristique.

Jusqu'en 2005, qualifier une dépense de « frais de justice », par décret en Conseil d'Etat, avait pour effet de la faire échapper à tout plafond budgétaire, ce qui a pu inciter à en étendre la liste sans référence à des critères précis.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les crédits destinés à payer les frais de justice sont inclus dans l'ensemble des crédits de fonctionnement du programme « Justice judiciaire », qui sont limitatifs. Cependant les procédures de gestion des frais de justice restent dérogatoires et mobilisent davantage de moyens que celles de droit commun.

La question des catégories de dépenses à inclure dans le périmètre des frais de justice se pose donc sous un angle nouveau.

#### B - Un périmètre à réduire

La singularité des frais de justice réside dans le double pouvoir du juge, d'abord de prescrire une prestation, puis éventuellement d'en fixer de manière unilatérale le prix, liberté nécessaire pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport à des contraintes financières externes. Elle ne devrait donc concerner que les dépenses relevant de l'essence même de l'activité judiciaire, à l'exclusion de celles relevant du fonctionnement courant des services judiciaires ou même de celles résultant de l'exécution des jugements. Or ce n'est pas le cas.

-

<sup>165)</sup> A l'article R.92, 23 catégories de dépenses ou de prestations en matière criminelle, correctionnelle et de police dont la charge incombe à l'Etat; à l'article R. 93, 24 catégories de frais dits assimilés en matière civile, commerciale et prud'homale,dont le Trésor public fait l'avance.

Par exemple, les frais postaux, facturés globalement par *La Poste*, sont répartis par les juridictions entre « frais de justice » et « frais de fonctionnement ordinaires » selon des critères complexes, sans intérêt pratique au regard des montants en cause.

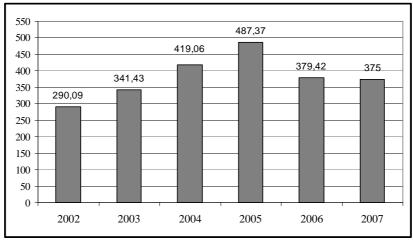
De même, une partie des dépens mis à la charge du Trésor public rentre dans la catégorie des frais de justice<sup>166</sup>, alors qu'il serait plus justifié de les rattacher aux réparations civiles.

Enfin, les dépenses d'indemnisation des jurés, des victimes de violences ou d'atteinte aux biens, et des personnes ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, ainsi que les frais liés aux révisions et erreurs judiciaires sont aujourd'hui qualifiées de « frais de justice » alors qu'elles devraient plutôt être traitées comme des dépenses ordinaires selon des procédures plus simples.

# II - La diminution de la dépense en 2006

# A - Une tendance à la dérive enrayée en 2006

Graphique 1 : La dépense de frais de justice, 2002-2007 (en M€)



Source : Ministère de la justice

Pour l'exercice 2007, il s'agit de la dépense annuelle estimée au 30 septembre 2007.

.

<sup>166)</sup> Il s'agit des dépens énumérés par les articles R 92  $(17^\circ)$  et R 93  $(10^\circ)$  du code de procédure pénale : dépens découlant des décisions de rectification ou d'interprétation notamment.

La dépense de frais de justice a doublé entre 1999 et 2005, passant notamment de 290 M€ en 2002 à 487 M€ en 2005. Les dotations, de caractère évaluatif jusqu'en 2005, étaient systématiquement dépassées, et dans des proportions croissantes au point d'atteindre un écart de plus de 110 M€en 2005.

Cette dérive paraît avoir été enrayée en 2006, avec une dépense d'un peu moins de 380 M€, soit une diminution d'environ 22 % d'une année à l'autre. La dotation initiale de crédits pour 2006 n'a été dépassée que de 8 M€ Ce dépassement n'a pas conduit à aller au-delà du plafond des crédits ouverts sur le programme « Justice judiciaire » grâce à la mise en jeu de la fongibilité des crédits au sein de ce programme, et sans avoir eu recours à la réserve de 50 M€ prévue en cas d'insuffisance de crédits initiaux

Si la modification en 2006 de la nomenclature comptable rend certaines comparaisons difficiles, il apparaît néanmoins que le recul des dépenses des frais de justice concerne la quasi-totalité des postes de dépense, à l'exception des frais d'affranchissement, qui progressent de 2,3 %.

Tableau 1 : Evolution des principaux postes de frais de justice entre 2005 et 2006 (en M€)

	Dépense 2005	Dépense 2006	Evolution
Justice pénale	367,46	262,37	-28,6%
Réquisitions téléphoniques	69,08	38,28	-44,6%
Frais médicaux	70,3	61,43	-12,6%
Frais liés à la mise sous scellés	27	18,31	-32,2%
Analyses génétiques	23,8	20,5	-13,9%
Enquêtes sociales rapides, de personnalité et contrôle judiciaire	20,26	19,8	-2,3%
Traduction et interprétariat	15	13,2	-12,0%
Justice civile (*)	60,55	22,9	-62,2%
Expertises et examens médicaux (tutelles)	7,96	7,5	-5,8%
Enquêtes sociales (protection de l'enfance, tutelles)	7,72	7,1	-8,0%
Justice commerciale	37,4	23,2	-38,0%
Justice prud'homale	ND	0,14	ND
Frais de justice postaux		47,16	

Source : Ministère de la justice

<sup>(\*)</sup> La forte baisse des frais de justice civile s'explique essentiellement par le fait que jusqu'en 2005, cette catégorie incluait des frais d'affranchissement désormais regroupés pour toutes les procédures dans une catégorie autonome.

Les frais de justice pénale demeurent la composante principale des frais de justice (69 % du total). Les frais de justice en matière commerciale sont désormais équivalents aux frais de justice en matière civile (6 % du total). Les frais de justice en matière prud'homale restent d'un montant très faible (0,04 %). Le solde (18 %) est constitué des dépenses dites de soutien, pour l'essentiel les frais postaux.

### B - Une diminution à interpréter avec prudence

La Chancellerie voit dans la diminution des dépenses de frais de justice enregistrée en 2006 le résultat des efforts de rationalisation accomplis récemment. Les effets de ces actions ne sont pas contestables, mais l'interprétation de l'évolution doit être prudente.

En premier lieu, l'exercice 2005 ne saurait constituer une référence pertinente. En effet, avant que les crédits pour les frais de justice ne deviennent limitatifs, nombre de juridictions ont cherché à présenter au paiement le maximum de mémoires en instance tant que les crédits restaient évaluatifs. La dépense enregistrée en 2006 a décru mais pour se situer à un niveau proche de celui de 2004 (- 6 %) et sensiblement supérieur à celui de 2003 (+15 %).

En deuxième lieu, le recul de la dépense semble dû davantage à la baisse du prix unitaire exagérément élevé de prestations telles que les interceptions téléphoniques ou les analyses génétiques, qu'à celle de leur nombre. Si la diminution des prix unitaires doit être relevée positivement, l'effort de rationalisation devrait également porter sur le nombre des actes générant par eux-mêmes des frais de justice, conformément à la stratégie que le ministère s'est fixé à lui-même au printemps 2004.

En troisième lieu, il n'est pas exclu qu'une partie non négligeable de la diminution de la dépense constatée en 2006 s'explique par une nouvelle augmentation des stocks de mémoires restant à payer, induisant un allongement des délais de paiement et une augmentation des dettes en instance. En effet, aux délais structurels liés à la complexité du circuit de paiement (cf. *infra*), se sont ajoutées en 2006 les difficultés d'adaptation aux nouvelles règles de gestion<sup>167</sup>. Dans de nombreux ressorts de cour d'appel, des recensements ponctuels ont montré que les stocks de mémoires en attente de traitement avaient augmenté en 2006. Le montant de cette augmentation des dettes ne peut toutefois être exactement déterminé.

<sup>167)</sup> Délégation tardive des dotations ayant entraîné un blocage des régies d'avance, implantation dans les régies de l'application *REGINA*, etc. A la fin du mois de juin 2006, le taux de consommation des crédits était de seulement 29%; même si la totalité des crédits ouverts a finalement été consommée, il n'est pas certain que la totalité du retard accumulé au premier semestre ait été résorbée.

La prévision initiale de dépenses pour 2007 est de 393 M€environ, donc en légère augmentation par rapport à celle de 2006. En septembre 2007, le ministère estime que les dépenses de l'année devraient être inférieures à 375 M€ La baisse constatée en 2006 serait ainsi confirmée, sans que les stocks de mémoires en attente de paiement soient pour autant mieux identifiés.

# C - La connaissance de la dépense

#### 1 - Une nomenclature inadaptée aux besoins de la gestion

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, les dépenses de frais de justice sont enregistrées selon une nomenclature combinant deux critères : leur objet, par action et sous-action budgétaire, et leur nature, par compte du plan comptable de l'Etat (PCE). La possibilité de croiser ces deux critères est un progrès indéniable.

Cependant, la nomenclature des dépenses du PCE n'est pas suffisamment détaillée pour permettre une étude fine de l'évolution de certains postes et une anticipation des coûts des réformes du droit ou de la procédure. Par exemple, pour les analyses génétiques, la distinction entre analyses portant sur les individus et celles portant sur les traces n'est plus possible. De même, les prestations de traduction et d'interprétariat, auparavant distinguées, sont désormais regroupées.

Il n'est pas possible de détailler davantage aujourd'hui la nomenclature du PCE, mais il peut être nécessaire, pour les besoins de la gestion, d'avoir une connaissance fine des dépenses. Une application ministérielle de gestion développant certains comptes pourrait permettre de répondre à ce besoin. Le cas échéant, elle devrait être impérativement « interfacée » avec les applications comptables générales de l'Etat, pour éviter la double saisie des mêmes opérations.

#### 2 - Un suivi de la dépense à parfaire

Les conditions du suivi des dépenses, critiquées dans le rapport de la Cour au Sénat, ont été sensiblement améliorées, tant à l'échelon local que central.

Cependant, l'administration centrale ne connaît toujours pas le nombre de prestations correspondant aux paiements, ni le coût moyen par type de prestation, ni la répartition de la dépense par catégorie de prescripteurs (magistrats ou OPJ). Seule l'application *FRAIJUS*, qui porte non sur la dépense mais sur les engagements juridiques, fournit des informations, encore peu fiables, sur le nombre de prestations et sur leur

répartition entre catégories de prescripteurs. L'administration centrale dispose donc de moyens limités d'analyse des dépenses, ce qui réduit d'autant sa capacité d'anticiper leurs évolutions et de définir les actions éventuellement nécessaires à leur maîtrise.

## 3 - Des modalités de prévision budgétaire pragmatiques

Le ministère a réalisé des progrès notables pour évaluer l'impact des diverses réformes sur les dépenses de frais de justice. Désormais, tant les revalorisations tarifaires que les réformes du droit pénal ou de la procédure pénale font l'objet, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, d'études d'impact suffisamment détaillées qui aboutissent à des estimations assez rigoureuses compte tenu de l'information disponible.

En revanche, le calcul de la dotation budgétaire initiale reste encore empirique et n'obéit pas encore au principe de justification des crédits au premier euro posé par la LOLF. Ainsi, le ministère n'a pas été en mesure de fournir le détail du calcul de la dotation pour 2007. L'absence de données précises sur le montant des engagements non soldés et des mémoires en attente de paiement fin 2006, ainsi que le caractère atypique des exercices 2005 et 2006 ont été autant d'obstacles à une prévision budgétaire fiable.

# III - La maîtrise des dépenses

### A - La sensibilisation des prescripteurs

#### 1 - La diffusion des bonnes pratiques

La création d'une « mission frais de justice » au sein du secrétariat général du ministère ainsi que la désignation de « magistrats référents frais de justice », dans les cours d'appel, ont remédié à la dispersion des compétences dénoncée par la Cour dans son rapport au Sénat.

Outre son rôle dans l'animation du réseau des référents comme dans les actions de formation, la mission a mené une concertation avec les services des ministères de l'intérieur et de la défense pour diffuser une large information aux services enquêteurs sur la gestion des frais de justice.

Le réseau des magistrats référents implanté dans toutes les cours d'appel permet de diffuser les bonnes pratiques dans l'ensemble des juridictions. Il en est de même des moyens particuliers créés par la direction des services judiciaires et la direction des affaires criminelles et des grâces : site *intranet* en matière de tarification, « observatoire des frais de justice » en ligne permettant une comparaison des coûts par ressort et par activité des principaux postes de dépense. Par ailleurs une « délégation aux interceptions judiciaires », créée en novembre 2006, diffuse via un site *intranet* l'information sur les tarifs en matière de téléphonie et les référentiels de prestations.

Le thème des frais de justice est désormais intégré dans le programme de formation initiale des futurs magistrats et dans le programme de formation continue de l'école nationale de la magistrature et de l'école nationale des greffes.

# 2 - L'appréhension par les prescripteurs du rapport coûts / enjeux

La Cour a constaté que les magistrats font désormais souvent preuve d'une plus grande sélectivité dans le recours à certaines prestations facultatives et coûteuses dans de nombreux domaines : frais médicaux, mise sous scellés, vols de portables. Ainsi, en matière de recherches de stupéfiants dans le sang, les analyses demandées sont adaptées au dossier et aux déclarations de la personne mise en cause. De même, les procureurs sont incités à ne recourir aux réquisitions téléphoniques qu'en cas de vol aggravé, avec violence ou arme ou encore sur personne particulièrement vulnérable.

Les OPJ prescrivent directement environ 25 % des frais de justice en matière pénale. Les parquets se sont surtout efforcés de rationaliser les prescriptions des OPJ pour les enquêtes de flagrance où ils sont habilités à agir d'office (contrairement aux enquêtes préliminaires qui requièrent l'autorisation préalable du procureur). En revanche, les prescriptions des OPJ dans le cadre des commissions rogatoires demeurent généralement peu encadrées.

Il y a peu d'instructions écrites relatives à la rationalisation des prescriptions. Le plus souvent, la chancellerie comme les chefs de cour se bornent à émettre des recommandations d'ordre général ou des préconisations verbales, pratique qu'ils justifient par le principe de liberté de prescription et de choix du prestataire par les magistrats ou les OPJ. Cette prudence est discutable : des recommandations écrites sont plus précises que des interventions orales et n'entachent pas par elles-mêmes la liberté de prescrire des magistrats.

# B - La tarification et la mise en concurrence

#### 1 - Les limites du recours à la tarification

Un tarif national est défini pour certaines prestations. Le champ de la tarification en matière pénale devrait s'élargir, avec la tarification de l'ensemble des prestations en matière de téléphonie dont le principe a été institué par le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006. L'arrêté du 22 août 2006, pris pour son application, fixe des tarifs globalement en baisse de 40 % <sup>168</sup>. La tarification devrait être prochainement étendue aux interceptions ainsi qu'aux réquisitions aux fournisseurs d'accès *internet*.

La tarification permet de connaître *a priori* les coûts, ce qui simplifie la gestion, mais avec un risque permanent d'inadaptation du tarif à la qualité de prestations attendue.

La procédure de révision des tarifs, critiquée par la Cour pour sa lourdeur, a été assouplie par la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 ; auparavant systématiques, les décrets en Conseil d'Etat peuvent désormais se limiter à énoncer les modalités de fixation des tarifs et renvoyer la fixation elle-même à des arrêtés ministériels. Ces dispositions ont été appliquées à la tarification des prestations téléphoniques et doivent l'être pour les nouvelles mesures alternatives prévues par la loi « prévention de la délinquance » du 5 mars 2007. Cependant, les autres tarifs préexistant à la loi du 23 janvier 2006 n'ont pas encore changé de régime et la critique antérieure de la Cour relative à l'obsolescence de nombreux tarifs demeure d'actualité.

Le niveau insuffisant de certains tarifs risque d'engendrer une baisse de la qualité des prestations, voire une pénurie de prestataires dans certains domaines ; à ce titre la revalorisation de la rémunération horaire des interprètes et traducteurs apparaît urgente. Elle est à l'étude tout comme celle des experts psychiatres et des administrateurs *ad hoc*.

Ce niveau insuffisant conduit aussi les juridictions à contourner la réglementation. Il en est ainsi de la prise en charge de « frais de désinfection » en sus du tarif des autopsies, au titre de la rubrique des « dépenses diverses de travaux techniques », afin de contribuer aux frais de structure de l'institut de médecine légale de Lyon qui menaçait de fermer ; du remboursement de frais de déplacement en principe exclu ; de la surestimation du nombre d'heures consacré à la réalisation de la prestation notamment en matière d'interprétariat.

-

<sup>168)</sup> Il fait actuellement l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat.

#### 2 - L'appel à la concurrence

La tarification ne convient qu'à des prestations normalisables au niveau national. Elle ne saurait donc être considérée comme le seul moyen de maîtrise des coûts.

La recherche d'un meilleur rapport qualité / prix passe par la généralisation du recours au devis préalable devenu, semble t-il, la règle chez les magistrats prescripteurs pour les dépenses significatives. De même est désormais sollicitée la mission frais de justice, pour la mise en concurrence de professionnels à l'occasion d'affaires exceptionnelles ou complexes.

Cette recherche ne peut reposer sur les seules pratiques individuelles des magistrats prescripteurs qui ont peu de temps à consacrer aux relations financières avec les experts. En outre, l'urgence qui s'attache à certaines procédures fait obstacle à la mise en concurrence des prestataires potentiels.

Cette recherche doit donc également s'inscrire dans des démarches collectives, comme le recensement et la diffusion, par l'administration centrale ou les cours d'appel, des prix pratiqués par les différents prestataires. Ainsi, le coût moyen d'une empreinte génétique sur un individu est passé de 350 à 50 € après diffusion d'une note de la chancellerie aux magistrats récapitulant les prix pratiqués par les principaux laboratoires privés.

La recherche d'un juste rémunération passe également par la mise en concurrence des prestataires à tous les niveaux, débouchant sur la conclusion de marchés publics à bons de commande (tels que celui liant la chancellerie à *Air France*) ou d'accords cadre (comme celui conclu en 1995 avec *France Telecom*). Ces accords ou marchés présentent l'avantage de faire baisser les coûts tout en simplifiant et sécurisant la liquidation des dépenses. Le marché à bons de commandes passé en vue de la saisie des empreintes génétiques dans le fichier national des empreintes génétiques a ramené le tarif unitaire à 23 €HT contre 67 €HT dans le cadre du précédent marché ; le gain correspondant devrait être de 5 à 10 M€en 2007. Une mise en concurrence est à l'étude pour certains envois postaux dans le cadre des travaux interministériels des achats publics et est déjà recommandée pour la collecte et la livraison du courrier.

La Cour de cassation a certes rappelé en 2006 l'inopposabilité des accords cadre aux prescripteurs comme aux magistrats taxateurs. Cependant, ils constituent une référence pour le juge taxateur ou, en cas de recours contre l'ordonnance de taxe, pour la chambre de l'instruction.

L'approche conventionnelle peut aussi permettre de gérer les situations de monopole ou de préparer l'élaboration d'une tarification moins onéreuse.

#### 3 - La globalisation des commandes ou des paiements

La globalisation des commandes ou des paiements, source potentielle d'économies d'échelle et de simplification de la gestion, est amorcée dans certains domaines.

Pour la téléphonie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les juridictions ne supportent plus que la part variable liée à la mise en œuvre des interceptions, le coût des investissements des opérateurs étant globalement pris en charge par le ministère de l'industrie. De même, pour éviter les locations successives de matériels pour chaque interception, les principaux services de police et de gendarmerie ont été incités par les parquets à installer des « mini-centrales d'écoutes » et des lignes fixes dédiées à ces interceptions.

En matière médico-légale, les inspections générales des services judiciaires et des affaires sociales recommandent le versement sous forme de dotation globale aux établissements de santé de l'ensemble des sommes dues par les services judiciaires au titre de la médecine légale.

Ces exemples montrent que le principe de facturation à l'acte, lié au rattachement de chaque dépense de frais de justice à une procédure judiciaire nettement identifiée, peut être aménagé dans un souci d'économie sans nuire à l'efficacité du dispositif.

## IV - La normalisation de la chaîne de la dépense

## A - Le suivi des engagements

#### 1 - Le suivi des engagements juridiques

Le ministère a implanté l'application *FRAIJUS* qui permet d'enregistrer les montants des frais de justice juridiquement engagés. C'est un progrès que la Cour souligne. La gestion de l'application doit toutefois être améliorée, tant du point de vue de l'exhaustivité des données saisies que de la fiabilité des montants enregistrés.

Chaque trimestre, le ministère procède à un contrôle *a posteriori* des données enregistrées dans *FRAIJUS*, en comparant le montant des engagements enregistrés avec le montant des crédits consommés. Le total des engagements enregistrés en 2006, 282 M€ est inférieur de 18 % au montant total des dépenses.

Compte tenu du délai entre la prescription d'une prestation et son paiement, la différence entre le montant des engagements et le montant des dépenses de l'année peut s'expliquer par divers facteurs indépendants de la qualité des données enregistrées dans *FRAIJUS*: baisse du nombre de prestations prescrites, résorption des stocks de mémoires.

Toutefois, cette différence résulte également du défaut d'exhaustivité des enregistrements, comme le montre une analyse plus fine par ressort de cour d'appel, avec certaines situations aberrantes où les paiements excédent les engagements de plus de 30 % (Saint-Denis, Versailles et Bordeaux) voire de presque 70 % dans la cour de Basse-Terre.

En outre, le montant de chaque engagement enregistré dans *FRAIJUS* est fondé sur les tarifs réglementaires ou sur les coûts moyens. Le paiement ultérieur peut s'avérer d'un montant sensiblement supérieur.

Enfin, les OPJ, policiers et gendarmes, n'ont pas accès à *FRAIJUS* pour enregistrer leurs engagements, dont le montant en 2006 est d'environ 64 M€, soit près de 23 % des engagements totaux. La transmission de leurs données aux juridictions aux fins d'enregistrement dans *FRAIJUS*, selon un protocole signé avec la chancellerie par les ministères de l'intérieur et de la défense, pourrait être sensiblement améliorée.

#### 2 - La gestion budgétaire des autorisations d'engagement

La prescription d'une prestation, qui vaut engagement juridique de la dépense, relève de la seule décision du magistrat ou de l'OPJ. Les chefs de cour, co-ordonnateurs secondaires des dépenses de frais de justice, ne peuvent que prendre acte de ces décisions. Il leur appartient toutefois de veiller au respect du deuxième alinéa de l'article 8 de la LOLF, selon lequel « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées ».

En 2006, le montant des autorisations d'engagement (AE) et celui des crédits de paiement (CP) ouverts par la loi de finances étaient identiques. Le ministère a géré les crédits pour les frais de justice en ne consommant des AE qu'au moment du paiement, ce qui n'était pas conforme aux règles de la LOLF.

La loi de finances rectificative pour 2006 a ouvert un montant de 169 M€ d'AE destiné à couvrir les engagements antérieurs et la loi de finances pour 2007 a prévu un montant d'AE (420 M€) supérieur à celui des CP (393 M€). Le ministère a donc disposé en 2007 de crédits permettant une gestion conforme à la LOLF, à condition d'exploiter les données relatives aux engagements juridiques fournies par *FRAIJUS* de manière à anticiper d'éventuelles insuffisances d'AE.

# 3 - Le traitement automatisé de l'ensemble de la chaîne de la dépense

FRAIJUS se limite à l'enregistrement des engagements juridiques et n'intègre ni la saisie du service fait, ni la proposition de mandatement. La Cour estime que l'application doit évoluer pour devenir une application de gestion comptable de l'ensemble de la chaîne de la dépense. Ceci permettrait notamment de connaître le montant des engagements non soldés, de réduire le risque de paiement indu et de fiabiliser le recensement des dettes ; enfin la répartition des dépenses par service prescripteur ou par prestataire serait mieux connue.

Le ministère a engagé des travaux avec la direction générale à la modernisation de l'Etat et l'agence pour l'informatique financière sur les évolutions à prévoir dans la perspective de la mise en place du futur système informatique général de l'Etat (projet CHORUS).

#### B - Les procédures de liquidation et de paiement

#### 1 - Un circuit lourd et complexe

Les règles de la liquidation et du paiement diffèrent selon la nature de la dépense en cause (soumise à certification par un greffier ou taxation par un magistrat), son montant (inférieur ou supérieur à 2 000 €), l'identité du prescripteur (siège ou parquet), l'existence ou non d'une régie dans la juridiction dépensière. Cette complexité, dont les justifications manquent de clarté, n'est pas toujours maîtrisée par les magistrats ou fonctionnaires eux-mêmes.

L'organisation même du contrôle en limite la qualité. La personne chargée d'attester le service fait, c'est-à-dire la réalité de la prestation, et de contrôler le montant de la rémunération demandée est, dans la plupart des cas, distincte de celle qui a requis la prestation et en a reçu le résultat Par ailleurs, la superposition de plusieurs niveaux de contrôle est coûteuse en moyens ; elle allonge les délais de paiement, sans pour autant garantir parfaitement la régularité des dépenses.

La plupart des juridictions disposent d'une régie¹69. Les régisseurs payent le plus grand nombre de mémoires, tous ceux d'un montant inférieur à 2 000 €; ils vérifient même les mémoires qu'ils ne paient pas. Leurs vérifications sont en partie redondantes avec celles déjà faites, en principe, par le greffier certificateur ou le magistrat taxateur, car elles sont fondées sur les mêmes documents : mémoire et réquisition.

Dans chaque cour d'appel, les services administratifs régionaux (SAR) mandatent les mémoires d'un montant supérieur à 2 000 € et mandatent les versements aux régisseurs pour reconstituer leur encaisse. Les contrôles effectués par les SAR sont très variables ; les effectifs qui y sont affectés sont eux-mêmes variables : un seul agent au SAR de Lyon contre trois agents au SAR de Douai pour gérer des dépenses de montant voisin. Les directives de l'administration centrale tendent à limiter ces contrôles des SAR car ils allongent le circuit de paiement sans améliorer de façon évidente la qualité des contrôles.

Enfin, les contrôles des trésoreries générales sur les mandats des SAR sont très disparates. Les frais de justice se prêtent mal tant à un contrôle exhaustif qu'à un contrôle hiérarchisé de la dépense. Le contrôle exhaustif se heurte au très grand nombre de mémoires, à la modicité des montants unitaires et à la complexité des règles applicables, tandis que le contrôle hiérarchisé est rendu difficile par le fait du paiement en régie.

# 2 - Des délais à l'origine de stocks importants de mémoires en instance de paiement

Un mémoire de frais passe en moyenne entre les mains de sept personnes avant d'être payé, alors que plus de deux tiers des mémoires sont d'un montant inférieur à 100 € Le délai estimé entre la réception d'un mémoire et son paiement varie entre un et deux mois pour les petites juridictions et entre un et trois mois pour les juridictions les plus importantes ; il peut atteindre ponctuellement six mois à un an. Il est probable que les difficultés passagères rencontrées au début de l'année 2006 ainsi que la multiplication des contentieux engagés par les prestataires (en particulier les opérateurs de téléphonie) à l'encontre des ordonnances de taxes aient conduit à un accroissement de ces délais.

-

<sup>169)</sup> Les régies d'avances et de recettes des juridictions judiciaires, au nombre de 730, manient des fonds souvent considérables, sans commune mesure avec les régies d'avances pour menues dépenses existant dans les services administratifs.

Les retards de paiement sont préjudiciables aux prestataires qui peuvent, pour certains, renoncer à travailler pour le compte du ministère de la justice et, pour d'autres, surfacturer délibérément leurs prestations afin de compenser leurs frais de trésorerie.

En outre, ces délais de paiement sont de nature à fausser l'analyse de l'évolution des dépenses. Cette évolution doit être corrigée par la prise en compte des stocks de mémoires reçus, en attente de certification ou de taxation, et de mémoires certifiés ou taxés, en attente de paiement dans les régies ou de mandatement dans les SAR. Or, faute d'un suivi fiable de l'ensemble de la chaîne de la dépense (cf. supra), le montant de ces stocks est mal connu, ce qui a conduit le ministère à adopter, pour le recensement des charges à payer, une méthode d'évaluation forfaitaire que la Cour a critiquée dans l'annexe de son rapport sur la certification des comptes de l'Etat de 2006.

#### 3 - Le projet de refonte du circuit de liquidation et de paiement

Le ministère de la justice étudie un projet de refonte du circuit de paiement de paiement articulé autour de trois objectifs : instaurer un suivi complet des mémoires de frais de justice, du moment de leur réception par la juridiction à celui de leur mise en paiement, réduire les délais de traitement des mémoires et donc les délais de paiement et enfin assurer une mutualisation des ressources, source d'économies d'échelle et de gain de qualité, avec la professionnalisation des agents. Une expérimentation de ce nouveau circuit devrait être lancée en janvier 2008, dans cinq cours d'appel, dans le cadre du « chantier *CHORUS* ».

Ce projet, qui soulève d'importantes questions juridiques, informatiques et pratiques, résoudrait certaines difficultés actuelles dues à la complexité des circuits et à la redondance des contrôles, mais pas toutes. En effet, d'une part, la personne chargée d'attester le service fait et de contrôler le montant de la rémunération demandée resterait, sauf exception, distincte de celle qui a requis la prestation. D'autre part, la chaîne de la dépense resterait discontinue, avec en amont, l'enregistrement des engagements dans l'application *FRAIJUS*, et, en aval, la liquidation et le paiement de la dépense à l'aide d'une autre application.

#### — CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ——

Le ministère a engagé rapidement diverses actions pertinentes afin de mieux maîtriser les dépenses de frais de justice, sans porter atteinte à la liberté de prescription des magistrats et OPJ. Elles semblent avoir porté leur fruit. La dérive des dépenses de frais de justice de ces dernières années a été enrayée en 2006, mais sans aucune certitude, à ce stade, sur le caractère durable de ce freinage.

Des progrès sont encore possibles pour modérer le nombre et le coût unitaire des prestations. Ils requièrent notamment une meilleure connaissance des dépenses, tant au stade de leur engagement que de leur paiement. Par ailleurs une rationalisation des procédures actuelles de paiement doit conduire à des économies de gestion significatives.

Cependant quelles que soient les améliorations dans ce domaine, le ministère doit se livrer à une réflexion d'ensemble sur la définition des frais de justice pour en réduire sensiblement la liste.

# Au-delà, la Cour recommande :

- le développement de moyens de prévisions budgétaires plus précis permettant de mieux justifier les crédits demandés dès le premier euro;
- la formalisation, par écrit, des recommandations visant à maîtriser les frais de justice ;
- un effort d'encadrement par les juges d'instruction de l'activité des OPJ en matière de commissions rogatoires analogue à celui des parquets pour les enquêtes de flagrance;
- la poursuite des travaux pour élaborer des référentiels de prestations et de coûts et l'approfondissement de la démarche de mise en concurrence pour conclure des marchés à bons de commande ou des accords cadre à l'échelon de l'administration centrale ou au niveau des cours d'appel voire des TGI;
- l'amélioration de l'exhaustivité et la fiabilité des données relatives aux engagements, grâce au renforcement des actions de sensibilisation et de formation des magistrats et des personnels des greffes et, s'agissant des données communiquées par les OPJ, à une concertation au niveau des services administratifs régionaux; la vérification des données saisies, par exemple en confiant aux services administratifs régionaux des contrôles par sondages, au stade du mandatement;
- l'extension de l'application FRAIJUS à l'ensemble de la chaîne de la dépense, permettant de rapprocher les engagements des paiements et d'affiner la connaissance de la dépense, ainsi qu'une réflexion sur l'articulation entre cette application et le futur système informatique général de l'Etat;
- une nouvelle organisation des contrôles beaucoup plus simple qu'aujourd'hui qui s'en trouvera plus efficace et plus économe en moyens.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice, à un double titre :

- le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense, et le développement d'outils comptables appropriés;
- mais surtout, alors que les dépenses avaient augmenté massivement au cours des trois dernières années (68% entre 2002 et 2005), la LFI limitait à 370 millions les crédits affectés au paiement des frais de justice, soit une diminution de 24 % par rapport à la dépense 2005. Au surplus, ces crédits étant désormais inclus dans les enveloppes limitatives des crédits délégués aux cours d'appel pour le fonctionnement des tribunaux de leur ressort, il importait de respecter le montant des crédits affectés aux frais de justice pour ne pas obérer le fonctionnement des juridictions.

Il était, en outre, essentielle que cette maîtrise puisse être réalisée en préservant un enjeu capital pour l'institution judiciaire : celui de diminuer le montant des dépenses à qualité constante, en bénéficiant des développements des nouvelles technologies d'investigation et dans le respect du principe absolu de liberté de prescription des magistrats. Il ne pouvait être question de rendre la justice moins efficace, ou de limiter pour des questions budgétaires les investigations des magistrats et des officiers de police judiciaire.

En 2006, la consommation des frais de justice a diminué de 22 % passant d'un total de 487 millions d'euros à 379,4millions d'euros. Pour l'exercice 2007, la consommation devrait se situer à un montant proche de 378 millions d'euros.

Pour parvenir à ces résultats, le ministère de la justice a procédé à une analyse détaillée de la dépense des années antérieures avant de définir un plan d'action.

Cette analyse a été facilitée par le rapport établi par la Cour des comptes en 2005 sur la maîtrise des frais de justice pénale, rapport rédigé à la demande de la commission des finances du Sénat, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF.

Un nouveau contrôle de la Cour des comptes a été réalisé en 2007; ce contrôle a été élargi à l'ensemble des frais de justice, pénale et civile et aux procédures de gestion de ces frais.

D'une manière générale, le ministère de la justice partage les conclusions de la Cour et fait siennes les recommandations émises qu'il s'emploiera à mettre en oeuvre au cours des prochains exercices.

#### I – La notion de frais de justice

Le ministère partage les observations de la Cour sur la question de la définition et du périmètre des frais de justice qui revêt, avec l'entrée en vigueur de la LOLF, une nouvelle dimension.

La frontière est, en effet, difficile à établir entre les frais directement liés aux procédures judiciaires et ceux relevant des dépenses de fonctionnement courant des juridictions. Ainsi, s'agissant des frais postaux, une réflexion doit effectivement s'engager pour envisager leur rattachement exclusif au budget de fonctionnement.

A l'inverse, le ministère de la justice ne partage pas l'analyse de la cour, sur les dépenses d'indemnisation des victimes de violence ou d'atteinte aux biens et des personnes bénéficiant d'une décision de non lieu, de relaxe ou d'acquittement, ainsi que sur les frais liés aux révisions et erreurs judiciaires. En effet, l'ensemble de ces dépenses est bien directement rattaché aux décisions judiciaires et ne peut être assimilé aux dépenses de fonctionnement du tribunal.

S'agissant de l'indemnisation des jurés, leur paiement direct par les régies des juridictions permet une prise en charge immédiate.

Par ailleurs, dans les relations avec les services enquêteurs, il convient de préciser que des travaux sont actuellement en cours avec les ministères de la défense et de l'intérieur afin de rédiger une circulaire commune sur l'imputation de certains frais d'enquête. Cette circulaire devrait être diffusée aux échelons déconcentrés avant la fin de l'année 2007. En effet, une étude menée avec l'aide des référents frais de justice atteste que des solutions très diverses sont retenues d'un ressort à l'autre, imputant dans certains cas sur frais de justice des frais d'enquête devant être pris en charge sur les budgets de fonctionnement des services enquêteurs. A l'inverse, certains magistrats ont parfois une interprétation très limitative des frais de justice qui conduit à une prise en charge de frais indus par les services enquêteurs.

# II - La diminution de la dépense en 2006

Comme le relève la Cour, le recul de 22 % de la dépense en 2006 doit être interprété avec prudence. Il serait, en effet, illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise après une seule année d'exercice.

Toutefois, les chiffres actuellement disponibles pour l'exercice 2007, conduisent à estimer la consommation de CP pour l'année à une somme proche de 378 millions d'euros ce qui tend à démontrer que la maîtrise des frais de justice se poursuit avec efficacité pour la deuxième année

consécutive. Il convient, en effet, d'observer qu'en 2007 les régies ont pu fonctionner dès le début de l'année et de manière régulière, les juridictions comme les SAR ayant acquis les compétences requises pour fluidifier davantage le circuit des paiements.

En outre, si effectivement, il n'existe pas, en l'état, d'outil fiable pour évaluer les stocks de mémoires en attente de paiement, les études ponctuelles réalisées par de nombreux tribunaux paraissent confirmer la tendance générale à la diminution des stocks. Ce constat général doit cependant être tempéré par la situation de certaines juridictions importantes, particulièrement en région parisienne, qui connaissent encore des difficultés de fonctionnement de leurs régies qui continuent à accumuler des stocks.

Le recul de la dépense enregistré depuis deux ans est dû, comme le souligne la Cour, principalement à une baisse du prix unitaire des prestations. Toutefois, comme le relève également la Cour en page 8 de son rapport, les magistrats comme les enquêteurs « font désormais preuve d'une plus grande sélectivité dans le recours à certaines prestations facultatives et coûteuses dans de nombreux domaines ».

Toutefois, le choix des mesures ordonnées relève du pouvoir souverain du magistrat dont la liberté de prescription reste absolue. Dès lors, le ministère n'entend pas donner d'instructions mais envisage de diffuser des documents retraçant les bonnes pratiques des juridictions en matière de rationalisation des prescriptions pour favoriser leur généralisation. Il donne également des informations sur les tarifs couramment pratiqués et sur la nécessité du recours à la concurrence. En outre, la direction des affaires criminelles et des grâces adresse régulièrement des directives de politique pénale aux parquets en vue de renforcer la maîtrise des frais de justice et suit attentivement leur évolution à travers les rapports de politique pénale.

S'agissant de la connaissance de la dépense, le ministère de la justice partage les observations de la Cour sur « l'insuffisante finesse de la nomenclature pour les besoins de la gestion ».

C'est la raison pour laquelle, il a été demandé aux services informatiques de la DAGE de créer une base unique dans l'application FRAIJUS permettant de disposer d'informations statistiques à partir de la nomenclature très détaillée des actes de l'application. Cette base vient d'être livrée et les derniers essais sont en cours. La base statistique sera donc opérationnelle avant la fin de l'année 2007, permettant une analyse de la dépense précise pour le suivi des frais de justice au plan national comme par ressort.

S'agissant des données issues de l'application, il convient d'observer que les derniers chiffres en notre possession attestent des efforts importants réalisés tant par les magistrats et fonctionnaires de juridiction que par les officiers de police judiciaire pour renseigner le logiciel.

Toutefois, en l'état, l'application FRAIJUS reste une application statistique et non comptable. Des évolutions devraient intervenir dans les années à venir. Ainsi, une étude vient d'être menée sur l'interfaçage entre les applications métiers des juridictions et des services enquêteurs (Cassiopée, Ardoise, Pulsar) et FRAIJUS afin de générer, de manière automatisée, à partir de ces applications métiers, l'engagement de la dépense.

Par ailleurs, si le ministère souhaite conserver l'application FRAIJUS comme outil statistique, la nomenclature budgétaire ne pouvant pas donner un détail suffisamment précis des prestations ordonnées, son interfaçage avec CHORUS a été sollicité afin de pouvoir mettre en place une chaîne comptable complète de la dépense.

**Sur la qualité de la prévision budgétaire,** le ministère de la justice poursuit les efforts entrepris depuis plusieurs années, dont la Cour reconnaît les « progrès notables ».

Ainsi, les modalités de calcul de la dotation budgétaire initiale pour 2008 ont été affinées en tenant compte non seulement des données FRAIJUS disponibles mais également des études d'impact des réformes à intervenir.

#### III - La maîtrise des dépenses

Le ministère de la justice entend poursuivre les actions entreprises pour maîtriser les dépenses.

Comme l'indique la Cour, la mise en place d'un réseau des référents désignés dans chaque juridiction est un vecteur particulièrement efficace pour une diffusion rapide des bonnes pratiques et un dialogue entre les tribunaux et avec les services du ministère en charge du suivi des frais de justice.

Par ailleurs, le ministère des finances a été saisi d'une demande regroupant l'ensemble des augmentations tarifaires demandées par le ministère de la justice à savoir : les tarifs des experts psychiatres, des traducteurs interprètes (dont l'impact budgétaire annuel est évalué à  $16 \, \mathrm{M} \odot$ ), des administrateurs ad hoc.

Pour autant, toutes les prestations n'ont pas vocation à faire l'objet d'une tarification qui risquerait de figer exagérément leur coût dans des domaines où les avancés technologiques peuvent conduire à des baisses rapides des prix de revient.

En outre, le recensement des prix pratiqués par les différents prestataires n'est possible que dans les domaines où la liste des prestataires peut être dressée de manière exhaustive, comme pour les laboratoires d'analyses génétiques; dans les autres domaines une communication non exhaustive conduirait à fausser le jeux de la concurrence, voire à diffuser des tarifs trop élevés et à fragiliser la position de l'administration centrale.

Au contraire, le ministère de la justice est très favorable à une adaptation des modalités de facturation pour permettre la globalisation des commandes ou des paiements.

## IV - La normalisation de la chaîne de la dépense

Le ministère de la justice partage les observations de la Cour sur la chaîne de la dépense et la nécessité d'améliorer le circuit et notamment de mieux évaluer les charges à payer.

Afin de mettre en œuvre ses recommandations, le ministère de la justice, en accord avec la direction générale de la comptabilité publique et la direction du budget a élaboré un nouveau circuit de la dépense, qui va être expérimenté dans cinq cours d'appel (Amiens, Grenoble, Nîmes, Pau et Versailles) à partir du début de l'année 2008.

Ce nouveau circuit répond à plusieurs objectifs :

- conserver certaines spécificités des frais de justice au premier rang desquelles figure le principe absolu de liberté de prescription y compris jusqu'à l'appréciation de la rémunération de l'expert ou du prestataire;
- améliorer l'efficacité des procédures en limitant les contrôles surabondants; car comme le souligne la Cour, « la superposition de plusieurs niveaux de contrôle est coûteuse en moyens; elle allonge les délais de paiement sans pour autant garantir parfaitement la régularité de la dépense »;

L'objectif recherché est double :

- > limiter les contrôles pour mieux professionnaliser les acteurs :
- rendre plus fluide la chaîne de la dépense ce qui réduit les délais de paiement et donc les charges à payer reportées d'une année sur l'autre, mais également, d'un point de vue budgétaire, ce qui conduit à diminuer encore certains tarifs qui prennent en compte les aléas et les délais actuels de paiement (ainsi en matière de téléphonie les tarifs actuels inclus 20 % de frais de recouvrement et de suivi)
- améliorer la qualité comptable du circuit pour obtenir une meilleure visibilité de la dette de l'Etat: comme le souligne la Cour « faute d'un suivi fiable de l'ensemble de la chaîne de la dépense, le montant des stocks de mémoires reçus est mal connu, ce qui a conduit le ministère à adopter une méthode d'évaluation forfaitaire des charges à payer que la Cour a critiqué ».

Le principe général du nouveau circuit réside dans la création au niveau de l'arrondissement judiciaire d'un service de traitement des frais de justice qui centralise tous les mémoires dès leur arrivée dans la juridiction et jusqu'à leur mise en paiement.

Le développement d'un outil informatique permettra d'enregistrer tous les mémoires à leur arrivée dans le service et donc d'avoir une vue exhaustive des stocks de mémoires en cours de traitement.

Le ministère de la justice est favorable à la suppression des régies pour le paiement des mémoires de frais de justice et donc à la mise en place d'un mandatement direct par les services centralisateurs. Toutefois, compte tenu des contraintes des Trésoreries, les deux systèmes, paiement avec et sans régie, vont être expérimentés.

Enfin, la mise en place du nouveau circuit des paiements permettra un traitement plus rapide des mémoires de faible montant. Ainsi, les mémoires inférieurs à 150 € donneront lieu à une mise en paiement rapide sans contrôle exhaustif, étant précisé que les ordonnateurs secondaires que sont les chefs de cour décideront, en concertation avec le Trésorier Payeur général, de contrôles systématiques soit en fonction de la nature de la dépense, soit par prestataire. Dans le cadre des expérimentations, le ministère s'est engagé à ce que 15 % au minimum des mémoires de moins de 150 € fassent l'objet d'un contrôle exhaustif.

Il est important de souligner que les chefs de cour, « ordonnateur secondaire », avec l'assistance du Service administratif régional (SAR), superviseront l'ensemble de la chaîne de la dépense, et en assureront le pilotage ; ils restent les interlocuteurs uniques de la trésorerie générale du ressort de la cour seule compétente pour l'ensemble des services centralisateurs.

Pour répondre à une interrogation de la Cour sur la certification du service fait, il est prévu, dans le cadre du nouveau circuit de la dépense qui va être expérimenté :

- d'une part, que s'agissant des frais engagés par les services enquêteurs, la mention du service fait soit immédiatement portée par l'officier de police judiciaire (OPJ) sur le mémoire dès réalisation de la prestation, avant transmission au service centralisateur:
- pour les frais engagés à la demande d'un magistrat, les mémoires de plus de 150 € leur seront systématiquement adressés dès réception par le service centralisateur; ils disposeront alors d'un délai de 45 jours pour, s'ils le souhaitent, et s'ils constatent une difficulté notamment dans l'exécution de la prestation, taxer le mémoire. Ainsi, peut-on considérer qu'il y a présomption de service fait dès lors que le magistrat n'exerce pas la faculté qui lui est laissée de taxer le mémoire. Par ailleurs, s'agissant des mémoires d'un montant inférieur à 150€, des contrôles du service fait seront exercés dans le cadre des contrôles décidées par l'ordonnateur secondaire.

Par contre, en l'état, le ministère de la justice ne répond pas encore aux observations de la Cour sur la nécessité de mettre en place une chaîne de la dépense continue depuis l'engagement.

En effet, si de réels progrès ont été réalisés dans l'enregistrement par les magistrats et les OPJ des engagements dans FRAIJUS, l'outil n'est utilisé que pour le recensement statistiques de ces charges, quelque fois de manière groupé sans individualisation par acte. Le suivi acte par acte n'est donc pas possible. Cette solution a dû être retenue, faute de personnel en nombre suffisant dans les greffes et les services enquêteurs pour procéder à la saisie individuelle.

Conscient de la nécessité de mettre en place, le plus rapidement possible, un suivi complet de la chaîne de la dépense, le ministère de la justice s'emploie à développer la possibilité de générer l'engagement de manière automatisé dans Fraijus à partir des applications métiers des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense (Cassiopée, Ardoise et Pulsar). Techniquement l'interfaçage via une plateforme d'échanges est réalisable.

Par ailleurs, le ministère de la justice a demandé à l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), l'interfaçage entre Fraijus et Chorus afin que le service centralisateur du paiement des frais de justice puisse, en partir de l'engagement saisi dans Fraijus, assurer sa traçabilité jusqu'au paiement. Le nombre de licences Chorus attribué au ministère de la justice est suffisant pour une installation dans chaque service centralisateur. C'est ainsi que pourra être mise en place, à l'horizon 2009-2010, la chaîne complète de la dépense des frais de justice.

#### Conclusion:

Dans la gestion des frais de justice, le ministère de la justice s'est employé depuis deux ans à maîtriser l'enveloppe budgétaire désormais limitative affectée à ces dépenses.

Les résultats pour les exercices 2006 et 2007 sont satisfaisants mais les efforts doivent être maintenus pour les consolider.

De même, comme le souligne la Cour, des avancées significatives ont été réalisées dans le suivi de la dépense mais il reste à mettre en place un circuit de la dépense complet qui permette d'avoir une meilleure vision des charges à payer. Il convient, en outre, de développer des moyens de prévisions budgétaires plus précis qui permettront de mieux justifier les crédits demandés dès le premier euro.

Le ministère de la justice va donc poursuivre ses travaux dans ces deux directions pour les années à venir.

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

Je partage globalement l'analyse faite par la Cour sur ce poste de dépenses caractérisé par un dynamisme inquiétant ces dernières années mais aussi par un effort récent du ministère de la justice pour une meilleure maîtrise de ces charges.

Les améliorations réelles que signale la Cour sont liées à l'entrée en vigueur de la loi organique qui, en transformant les crédits concernés, autrefois évaluatifs, en crédits limitatifs, amène le responsable de programme et ses services à une gestion plus rigoureuse et efficiente de ses ressources. Les résultats constatés sur ce poste de dépenses confortent l'opinion, fréquemment exprimée par le ministère chargé du budget, qu'il est effectivement possible de maîtriser ces frais sans préjudice de l'indépendance des décisions de justice.

Il convient de saluer les efforts déployés par la chancellerie en matière de maîtrise des coûts. Mérite ainsi d'être soulignée la réduction — dès la première année de mise en œuvre des recommandations formulées par la mission d'audit sur le coût des empreintes génétiques — de 14 %, du coût des analyses génétiques grâce à une meilleure exploitation des opportunités du marché, la mutualisation de certaines commandes et les efforts tarifaires des laboratoires de police scientifique.

S'agissant du recours à d'autres prestataires, la Cour estime insuffisant le niveau des tarifs pratiqués à l'égard des interprètes et traducteurs, des experts psychiatres et des administrateurs ad hoc.

Mes services examinent actuellement les arrêtés tarifaires relatifs à une revalorisation des tarifs des interprètes et traducteurs ainsi que ceux des administrateurs ad hoc.

En revanche, la question des tarifs applicables aux experts psychiatriques mérite sans doute une réflexion plus poussée, dans la mesure où ils bénéficient d'ores et déjà des revalorisations prévues par les conventions de l'assurance maladie.

Il convient dorénavant, ainsi que le souligne la Cour, de s'assurer de la pérennité du redressement amorcé par le ministère de la Justice. Je reste donc pour ma part attentif à plusieurs éléments de nature à consolider les effets de cette réforme :

- le bon rattachement des charges à l'exercice, afin que la maîtrise constatée de la dépense budgétaire ne soit pas atténuée par un report en 2008 de charges nées en 2007;
- l'amélioration du circuit comptable de cette dépense aujourd'hui encore complexe, qui fait l'objet d'un chantier commun entre mes services et ceux du ministère de la justice;
- le pilotage efficient des engagements juridiques au sein des outils existants que la chancellerie envisage d'améliorer;
- l'amélioration des méthodes de prévision de la dépense budgétaire, dans le cadre de la préparation du PLF 2009.

# Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)

#### - PRESENTATION -

Les avancées en vue d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes, d'abord portées par un militantisme actif, puis par une volonté politique forte à partir de 1972 (date de la création du premier centre d'information féminin, précurseur des centres d'information et de documentation des femmes), ont été accompagnées par un service administratif aujourd'hui appelé le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) qui compte 50 agents au niveau central, 180 déléguées régionales, chargées de mission départementales et collaborateurs, et qui bénéficiera en 2007 de 17,9 M€ de crédits d'intervention, de 9,47 M€ de crédits de personnel et de 0,97 M€ de crédits de fonctionnement pour son réseau déconcentré.

Ce service est actuellement placé sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

La Cour, à partir d'une analyse de l'action du service des droits des femmes et de l'égalité menée de 2003 à 2005 et des modalités de mise en place de la LOLF s'est attachée à mesurer la capacité du service à faire face aux défis qui restent à relever, notamment pour un meilleur accès aux droits et à l'information.

# I - Des avancées notables et des lacunes persistantes

# A - Des avancées significatives

Sous la pression d'un militantisme très actif, les avancées en faveur de l'égalité des femmes ont été importantes dans les années d'après-guerre. Pour ne citer que quelques dates, c'est en 1944 que les femmes ont obtenu le droit de vote, en 1965 qu'elles ont pu exercer une activité professionnelle sans le consentement de leur mari et qu'il a été définitivement mis fin à la nécessité d'obtenir une autorisation de celui-ci pour ouvrir un compte bancaire, en 1967 que la contraception a été autorisée, en 1970 que la loi relative à l'autorité parentale a supprimé la notion de chef de famille.

Pour favoriser l'application de ces textes importants, l'Etat a suscité la création des centres d'information sur les droits des femmes, en 1972, et a doté de services administratifs le secrétariat d'État à la condition féminine créé en 1974.

Ceux-ci et leurs successeurs, dont le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), ont accompagné des évolutions normatives décisives, portées par une ambition politique et par l'élan donné au niveau européen.

C'est en 1980 que le législateur adopte une définition du viol, en 1982 qu'il permet le remboursement de l'IVG par la sécurité sociale, en 1983 qu'il établit l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dispositions qui seront renforcées par des lois de 2001 et 2006. Les années 1990 voient également l'affirmation du principe de l'exercice de l'autorité parentale à l'égard de tous les enfants, quelle que soit la situation des parents (1993), et celle de "l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives" par la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 que met en œuvre une loi de juin 2000.

Des campagnes de presse informent les femmes sur la contraception, les incitent à ne pas s'auto-censurer dans le choix de leur métier ou de leur orientation scolaire, tentent de prévenir les violences conjugales.

Les droits formels ont indéniablement progressé mais, comme la Cour le relevait déjà en 1992 dans un référé resté sans réponse, le service du secrétariat aux droits des femmes est « une structure fragile », « instable », « à l'image de marque incertaine qui va à l'encontre des objectifs poursuivis par ses créateurs, soucieux de promotion féminine ».

### B - Des lacunes dans l'action du SDFE

#### 1 - L'absence de leviers interministériels efficaces

Les deux bureaux opérationnels (celui des droits personnels et sociaux, celui de l'égalité professionnelle) sont notamment chargés de veiller à ce que les décisions ou les textes pris par le gouvernement respectent ou améliorent l'égalité des droits entre les femmes et les hommes. Or rien n'impose aux autres ministères d'associer le SDFE à cette mise en œuvre; son influence reste tributaire de l'adhésion volontaire des différentes administrations aux objectifs qu'il poursuit.

Le réseau de correspondants ministériels, tardivement mis en place par le SDFE pour élaborer et suivre l'évaluation de la charte de l'égalité (2004), n'est pas en mesure de relever le défi de l'interministérialité des politiques en faveur des droits des femmes : les postes ne sont pas définis, la désignation des correspondants n'est pas obligatoire dans les autres ministères, le SDFE n'organise pas des formations à leur intention. Illustre ces carences le surprenant absentéisme aux réunions d'évaluation de la charte de l'égalité, texte pourtant emblématique.

Dépendante du bon vouloir des autres ministères, l'influence concrète du SDFE reste trop aléatoire pour que la politique en faveur des droits des femmes apparaisse comme cohérente et suffisamment volontariste au sein des administrations. Certaines conduisent d'ailleurs, en grande partie en dehors des initiatives du SDFE, des politiques reconnues comme exemplaires : encouragement de la pratique du sport par les jeunes filles au ministère des sports, politique de recrutement et de promotion des femmes au ministère de la défense nationale.

Dès lors, il n'est pas surprenant de constater les difficultés que rencontre le service à élaborer chaque année le "jaune" budgétaire. Cette annexe budgétaire qui devrait retracer l'effort des différents ministères en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ne parvient à rendre compte que de 56 M€ de crédits (2005), évalués de surcroît dans des conditions très imparfaites, dont 19 M€pour le seul SDFE.

Le service, en dépit de la faiblesse des leviers interministériels dont il dispose, n'en souhaite pas moins être chargé d'élaborer un document de politique transversale "égalité hommes/femmes". Or les questions relatives à son périmètre, aux indicateurs de performance à retenir - qui ne peuvent s'inspirer de ceux, trop imparfaits, choisis par le SDFE pour évaluer sa propre action - sont demeurées non résolues et les capacités de ce dernier à piloter chaque année une telle entreprise restent à prouver.

# 2 - Un réseau déconcentré insuffisamment structuré, animé et évalué

Plusieurs rapports de 2004 de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pointaient les insuffisances de l'animation et du pilotage du réseau déconcentré : faiblesse, à tous les niveaux, du cadrage politique des travaux, absence d'objectifs stratégiques et opérationnels régionaux à caractère pluriannuel, manque d'outils de pilotage et d'évaluation sur des critères prédéterminés. L'inspection générale recommandait l'élaboration par chaque responsable régionale et départementale de schémas régionaux formalisés, ossature d'un plan national, en partenariat avec tous les acteurs du secteur, avant d'être présentés aux préfets ; elle jugeait indispensable une évolution du réseau déconcentré des droits des femmes pour tenir compte, en particulier, de la création de la HALDE.

Or, à ce jour, l'évolution du réseau n'a pas été engagée, le diagnostic territorialisé et la planification des actions n'ont pas été mis en place, des objectifs précis, hiérarchisés et évalués n'ont pas été fixés.

L'animation au niveau national du réseau déconcentré reste également à moderniser et à organiser. Faute d'un intranet du réseau et d'un guide des bonnes pratiques permettant de mutualiser les expériences réussies, les déléguées régionales et les chargées de mission départementales se révèlent peu motivées : moins de la moitié d'entre elles ont rédigé un rapport d'activité en 2005 - contre 100 % en 2006, preuve que les mesures de formalisation des rapports ont été prises tardivement - et l'absentéisme aux journées de travail organisées en 2004 et 2005 par le service central a atteint 17 % et 25 %.

# II - La nécessité d'une autre organisation administrative

# A - Des défis majeurs, notamment pour l'accès aux droits et à l'information

Il reste de nombreux domaines où l'égalité de droit entre les hommes et femmes ne s'est pas encore concrétisée. C'est ainsi que la représentation équilibrée entre les femmes et les hommes n'est pas encore atteinte en politique<sup>170</sup>. Dans la vie économique, malgré un niveau de formation égal ou supérieur à celui des hommes, les femmes restent éloignées des postes de décision<sup>171</sup> et les écarts de salaires persistent autour de 19 % dans le secteur privé ; elles représentent 80 % des salariés gagnant moins que le SMIC. 10 % des femmes sont encore victimes de violences, trop souvent mortelles, au sein de leur couple. L'accès à l'interruption volontaire de grossesse souffre de longs délais de prise en charge et d'obstacles structurels qui pèsent sur les capacités d'accueil. Enfin, l'articulation des temps de vie est encore loin de constituer une priorité.

La concrétisation des droits formels en droits réels suppose, avant tout, que l'accès des femmes à leurs droits soit mieux garanti, y compris en recourant aux nouvelles technologies de l'information, que celles-ci puissent s'exprimer dans un cadre favorisant cette expression, notamment celles qui sont en situation de détresse, et dans des délais inférieurs à ceux de la prescription de l'action publique et des peines pour les faits relevant du code pénal.

Cette mission d'information globale sur les droits et de documentation est assurée essentiellement par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), qui ont largement ouvert leurs activités à l'accueil, l'écoute, l'accompagnement des femmes victimes de violences et au conseil en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Le centre national (CNIDFF) qui fédère les centres locaux et assure leur représentation au plan national auprès des institutions publiques et para publiques a rapidement développé, dès la fin de sa

<sup>170) 53 %</sup> d'électrices pour 17 % des députés, 11 % des conseillers généraux, 33 % des conseillers municipaux.

<sup>171) 82 %</sup> d'entre elles travaillent mais elles ne sont que 7 % des cadres dirigeants des 5000 premières entreprises françaises.

restructuration en 2003, des outils adaptés d'appui, de suivi, de coordination, d'animation de son réseau et de professionnalisation de ses personnels. L'effort du CNIDFF pour soutenir les CIDFF et disposer de données pertinentes sur son réseau n'est pas contestable. Toutefois, certains outils restent à parachever (l'appui à la gestion des centres, le développement des partenariats institutionnels et financiers, l'élaboration de guides de bonnes pratiques), d'autres sont à réaliser (le recours aux technologies de l'information pour traiter les questions standardisées, la mutualisation des expériences et des ressources pour optimiser les services rendus au public). Enfin, le CNIDFF devrait être en mesure de piloter son réseau en appuyant également les CIDFF dans leur gestion.

Mais le SDFE, qui est le premier financeur du CNIDFF avec qui il a signé une convention d'objectif, n'a pas mis le centre national en position d'élaborer des objectifs personnalisés de développement de chaque CIDFF s'inscrivant dans une stratégie d'ensemble de développement de son réseau. Il ne l'a pas davantage mis en position de donner des orientations aux CIDFF afin d'optimiser le service qu'ils rendent, service que le SDFE n'a d'ailleurs pas cherché à évaluer auprès des femmes qui ont recours à eux. Enfin, les indicateurs essentiellement descriptifs dont les conventions d'objectifs sont assorties n'ont pas permis d'en évaluer l'efficacité.

Le SDFE n'a pas empêché les tensions qui existent sur le terrain, depuis de nombreuses années, entre certaines déléguées régionales ou chargées de missions départementales et les CIDFF qu'elles financent sur les crédits délégués. Depuis une tentative en 2004, de réduction de ces financements, ceux-ci sont en grande partie gelés, ce qui déresponsabilise les unes et les autres.

Les services déconcentrés du SDFE n'ont pas une vision globale de la stratégie du réseau ; les financements qu'ils accordent aux centres ne sont pas subordonnés à la mise en cohérence de leur action avec les orientations nationales fixées par le CNIDFF.

# B - Les réponses indispensables

# 1 - La définition des priorités

Le service reconnaît que l'organigramme actuel ne correspond plus aux missions qui lui incombent aujourd'hui, comme celles, pourtant importantes, de l'accès des femmes aux responsabilités politiques, économiques et associatives ou de l'articulation des temps de vie.

Pour définir ses objectifs, le SDFE ne doit pas se limiter aux obligations qui découlent de la LOLF qui n'ont pas vocation à se substituer aux autres outils d'analyse et de définition des priorités. Par exemple, le service n'a pas développé de démarche stratégique, en relation avec son réseau déconcentré comme le préconisait l'IGAS, pour hiérarchiser ses actions en fonction des évolutions sociales et planifier leur mise en œuvre.

Deux de ses cinq actions, dotées de moins d'un million d'euros (0,2 M€et 0,88 M€au PLF 2007), ne se sont pas vu assigner d'objectifs et d'indicateurs. Il n'était pas anormal que la meilleure articulation des temps de vie et l'accès des femmes aux responsabilités ne soient assortis que de crédits budgétaires d'un montant limité; cela n'enlevait rien à leur intérêt, mais la LOLF n'était pas le cadre le plus adapté pour leur donner la visibilité requise.

De plus, le programme 137 géré par le SDFE, intitulé « *égalité entre les hommes et les femmes* », est le seul des programmes relevant des secteurs travail et santé/solidarité à disposer d'un plafond d'emplois, d'une masse salariale et de crédits de fonctionnement (celui du réseau déconcentré). Mais la modicité de sa taille (28 M€), qui en fait le plus petit programme du budget de l'Etat (moins de 0,02 % du budget), limite toute réelle fongibilité.

#### 2 - La mesure des résultats

Outre l'improvisation avec laquelle certains d'entre eux ont été définis, les indicateurs retenus ne rendent compte que de l'usage de montants modestes, entre 100 000 € et 480 000 € (PLF 2006) selon les cas, 800 000 € au total. Par exemple, aucun indicateur ne permet d'évaluer la performance des 15 M€ affectés chaque année au financement des structures associatives et notamment leur "effet de levier", alors que le SDFE soutient que les fonds qu'il alloue aux associations leur permettraient, fortes de cette caution, d'obtenir d'autres financements.

Certains indicateurs ne sont pas imputables à un engagement financier du service (conclusion d'accords de branche ou d'entreprise comportant une clause relative à l'égalité hommes/femmes; part des femmes reprenant ou créant leur entreprise). Ces statistiques sont au demeurant très difficiles à interpréter : 4 % des accords de branche ont inclus en 2006 une clause visant à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes et 0,17 % des accords d'entreprise conclus en 2004 ont été spécifiquement consacrés à l'égalité professionnelle hommes/femmes; le nombre même de femmes reprenant ou créant chaque année leur

entreprise est tel qu'il est illusoire de penser mesurer un effet de levier du fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) qui a disposé de 100 000 € en 2006 pour un montant moyen de garantie de 312,50 € Il est à noter que les indicateurs relatifs aux accords de branche et d'entreprise ne seront renseignés que tous les 3 ou 4 ans.

La corrélation entre les variations annuelles des indicateurs choisis et l'engagement du service est, de fait, très délicate, voire impossible, à établir : la part des femmes créatrices d'entreprise passe de 29,8 % en 2003 à 32,8 % en 2007 ; la proportion d'accords de branche et d'entreprise visant à la réduction des inégalités passe de 2,5 % à 6 % entre 2003 et 2005 ; celle des accords d'entreprise spécifiques passe de 0,11 % (2003) à 0,17 % (2004).

Un indicateur, imposé au CNIDFF, est supposé retracer la performance des centres d'information des femmes et des familles : « pourcentage de centres dont le coût par personne accueillie est supérieur ou inférieur à plus de 60 % par rapport au coût moyen ». Mais le budget pris comme base de ce calcul ne provient du SDFE qu'à concurrence de 13 % et le coût de l'accueil d'une personne diffère sensiblement selon qu'il s'agit de l'écoute d'une femme victime de violences ou de la fourniture de renseignements sur les procédures de divorce. La quasitotalité des CIDFF se situent d'ailleurs aujourd'hui dans la fourchette initialement définie.

#### 3 - L'inefficacité du soutien aux associations

La définition et l'organisation de la politique de financement par le SDFE des associations intervenant dans ce domaine devraient constituer une priorité dès lors que ces acteurs agissent au plus près du terrain.

Cependant, le service n'a pas accordé l'attention qu'il aurait dû aux subventions versées aux associations (critères, modalités, contrôles, évaluation...) et le contrôle a révélé de nombreux dysfonctionnements : lorsqu'ils sont présents dans le dossier, les rapports d'activité sont très souvent inexploitables ; en l'absence d'une formalisation de leur présentation, il est généralement difficile de rapprocher la réalisation de la convention initialement conclue ; dans la plupart des cas, aucun justificatif des actions conduites n'est demandé, les informations ne sont donc pas recoupées. En outre, les structures sont très souvent financées par le SDFE pour leur fonctionnement et ne présentent pas au soutien de leur demande une description claire des actions qu'elles souhaitent engager.

# - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —

Les acquis des dernières décennies, la modification du contexte européen que marque l'entrée de nouveaux pays dans l'Union, les évolutions économiques et sociales, militent pour que soit repensé le cadre administratif qui, depuis 1974, accompagne les changements en faveur des femmes. Le SDFE a apporté aux ministres en charge des droits des femmes une réelle expertise, notamment en matière juridique.

Aujourd'hui, la Cour considère que l'insuffisante interministérialité de ses actions, les carences dans l'animation de son réseau, ses difficultés à définir et évaluer des priorités claires, y compris dans le cadre de la LOLF, les lacunes de ses relations avec ses partenaires associatifs, incitent pour le moins à repenser les modalités d'organisation et d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

# RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

Il est nécessaire, sous forme de préalable, de préciser que l'insertion indique la période contrôlée, les exercices 2003 à 2005 à laquelle ont été ajoutées, **les modalités de passage à la LOLF au 1**<sup>er</sup> **janvier 2006** préparées pendant la période couverte par le contrôle.

Cette remarque, comme la plupart de celles qui vont suivre, ont été formulées, en tant que de besoin de manière détaillée, aux différentes étapes du contrôle, et en dernier lieu en réaction au projet de rapport définitif; il est regrettable que les éléments transmis à cette occasion n'aient souvent pas été intégrés aux observations formulées par la Cour.

#### 1. Les priorités du Services

Les priorités du Service ont été définies ces dernières années par les ministres en charge des droits des femmes et de l'égalité entre les hommes et votées dans le cadre de la LOLF par le Parlement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, en reprenant l'essentiel des axes définis par la Charte de l'égalité élaborée en 2004. Ces grands axes de politique, toujours d'actualité et dont certains figurent parmi les priorités présidentielles, sont :

- L'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision, dans la vie politique, professionnelle et sociale, car l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision dans ces différents champs constitue une exigence d'égalité et en enjeu démocratique majeur;
- L'égalité professionnelle, qui recouvre notamment le thème de l'égalité salariale (organisation de la Conférence nationale sur l'égalité salariale du 26 novembre 2007), l'emploi des femmes, leur formation initiale et professionnelle et la création d'entreprise. La promotion de l'égalité professionnelle relève d'une stratégie de développement bénéfique tant pour les salariés que pour les entreprises;
- L'accès aux droits, car il convient de donner aux femmes un égal accès à l'information sur leurs droits sur tout le territoire, quel que soit leur origine ou leur milieu de vie. Cette action recouvre la priorité nationale relative à la lutte contre les violences faites aux femmes;
- L'articulation des temps qui participe de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette action, qui porte principalement sur l'articulation vie professionnelle et vie familiale, a vocation à être regroupée avec l'axe relatif à l'égalité professionnelle.

Ces priorités et l'action qui en résulte pour le Service ne se limitent « pas aux obligations de la LOLF ». Si tel avait été le cas, le Service n'aurait pas investi l'élaboration de la programmation FSE 2007/2013 pour la compétitivité régionale et l'emploi qui intègre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes en rappelant qu'il constitue l'un des principes fondamentaux du droit communautaire inscrit dans le traité. Il n'aurait pas davantage lancé une étude de préfiguration sur l'évaluation des répercussions économiques des violences conjugales en France prévue dans le plan violences 2005/2007, ni conclu d'accords de collaboration avec d'autres organisations administratives telles que l'ACSé, la DPM, la DIV, la DGEFP et l'ANAEM sur la thématique relative aux femmes des quartiers sensibles et des femmes immigrées ou issues de l'immigration. Les exemples sont nombreux qui mobilisent les moyens structurels du Service au-delà de la seule gestion des dispositifs et des crédits d'intervention du programme 137.

Ces modalités de mise en œuvre des priorités relatives à la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes relèvent de la double approche :

- **spécifique** car les inégalités de fait qui persistent justifient encore des mesures positives en faveur des femmes que l'on retrouve pour l'essentiel dans le programme LOLF;
- intégrée car il s'agit de prendre en compte la dimension de l'égalité entre et les hommes et les besoins respectifs des hommes et des femmes dans la conception et la mise en œuvre des différentes politiques publiques sectorielles (éducation, emploi, santé, sports...)/

L'organisation qui résultera des travaux relatifs à la RGPP doit contribuer à renforcer la légitimité du Service à porter cette politique publique, à l'animer et à coordonner sa mise en œuvre et à la rendre plus visible et plus lisible. Cette évolution portera non seulement sur le service central, mais également sur le réseau conformément, pour ce dernier, aux choix d'organisation territoriale de l'Etat qui seront pris au terme de la réflexion de RGPP.

#### 2. <u>l'efficacité du Service</u>

L'efficacité du Service ne peut pas se mesurer au regard des seuls moyens affectés au programme 137 par la Loi des finances. Comme cela a été indiqué à la Cour, le Service à un rôle à la fois interministériel et transversal dans la mesure où la mise en œuvre de la politique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes repose non seulement sur les autres ministères mais également sur l'ensemble de ses partenaires : les collectivités territoriales, les entreprises, les partenaires sociaux, les associations, sans oublier les organismes de sécurité sociale, notamment dans l'objectif de réduction du coût économique des violence au sein du coupe par une action volontariste de lutte contre les violences envers les femmes, cet objectif figurant dans le plan 2008/2010 présenté par la Secrétaire d'Etat chargée de la solidarité le 21 novembre 2007.

Ce rôle transversal, qui répond à une préconisation de la Commission de la femme de l'ONU, se traduit par la mise en œuvre de l'approche intégrée de l'égalité, donc par la prise en compte de la dimension du genre par l'ensemble des partenaires du Service dans leurs missions, dans leur action et dans leurs organisations. Cette mesure, initiée à l'occasion de la mise en œuvre de la Charte commence à produire ses effets, leur impact sur la situation des femmes ne pouvant évidemment être mesuré que dans la durée.

La pertinence de cette démarche peut être rappelée puisqu'elle a été retenue dans le programme opérationnel national du fonds social européen (compétitivité et emploi) pour la période 2007/2013. Les dotations spécifiques ont été réduites au profit d'une prise en compte de la situation des femmes, qualifiée de priorité transversale dans l'ensemble des actions qui doivent être menées par les porteurs de projets. Dans ce cadre, le Service assume un rôle d'animation, de coordination et de veille qu'il est envisagé de reproduire dans la mise en œuvre de la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes suppose une mise en œuvre par l'ensemble des partenaires précités.

Ces orientations ont conduit le Service à demander que la politique publique dont il a la charge fasse l'objet d'un document de politique transversale (DPT) qui déterminera des objectifs communs et partagés entre l'ensemble des ministères concernés, et les indicateurs associés à ces objectifs. Il ne se limitera pas aux seules organisations ministérielles puisque le caractère transversal de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes suppose une mise en œuvre par l'ensemble es partenaires précités.

Cette perspective a été soutenue par une préconisation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF 2008 et tout particulièrement du programme 137. Ce DPT, qui permettra à la représentation nationale « d'évaluer correctement l'effort financier global en faveur des femmes » mesurera l'efficience de la politique publique d'égalité à travers l'évolution de la situation des femmes dans les principaux domaines où des progrès doivent être accomplis. L'efficacité du Service sera mesurée non seulement à partir des dispositifs qu'il gère dans le programme 137, mais surtout à travers la progression de la prise en compte de l'approche intégrée par ses partenaires.

Ce schéma suppose une organisation du Service reconsidérée en fonction des priorités qui seront inscrites dans le DPT et d'un rôle d'animation et de coordination qui s'appuiera sur le développement de l'approche intégrée. Les modalités de mise en œuvre de ce schéma et les résultats obtenus suscitent d'ores et déjà, l'intérêt des partenaires européens.

Le service disposera alors de leviers interministériels efficaces nécessaires au pilotage de la politique relative aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes, et d'une capacité renforcée à évaluer cette politique publique, les dispositifs et les partenariats qui la caractérisent.

L'élaboration du DPT s'appuiera sur le jaune budgétaire élaboré dans le cadre du vote du PLF 2008 sui constitue une refonte complète de la présentation initiale. Il donne une information plus précise de l'intervention des autres ministères dans une présentation conforme à la LOLF.

#### 3. Les lacunes des relations du Service avec les partenaires associatifs

Les critiques formulées par la Cour sur les relations avec les associations, et tout particulièrement les relations financières avec ces structures ont déjà fait l'objet de réponses précises. Elles ont notamment conduit le Service à modifier cette relation financière par une intervention plus exigeante du Comité des engagements. Celui-ci procède désormais à l'examen des dossiers en s'appuyant sur l'analyse du bilan des précédentes conventions et de la situation financière, sous réserve que les actions ou les activités de l'association convergent avec les priorités précitées du Service, donc avec les orientations de la politique publique. Dans ce cadre, le Service est régulièrement conduit à refuser des demandes de subventions.

La Cour reprochait au service l'absence de contact au Service l'absence de contacts avec les dirigeants des associations, notamment pour discuter des bilans d'activité et des bilans financiers. Ces contacts sont renforcés depuis le début de l'exercice 2007 et ont vocation à être généralisés.

La réduction du nombre de subventions accordées pour de faibles montants constituait par ailleurs un objectif pour le Service qui anticipait les remarques de la Cour. Cet objectif a été poursuivi en 2007 et sera encore renforcé en 2008. L'action volontariste du Service qui, « dans un cadre budgétaire contraint » a procédé à de redéploiements permettant « de mettre l'accent sur les priorités fixées par les pouvoirs publics en matière d'égalité professionnelle et de lutte contre les violences faites aux femmes » ; a été soulignée par le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Ces redéploiements ont été opérés à partir des moyens affectés aux subventions aux associations.

Ces mesures sont accompagnées d'une utilisation régulière de conventions pluriannuelles d'objectifs qui, tout en donnant des garanties financières aux associations sous réserve qu'elles réalisent les actions prévues, prévoient une évaluation de leur intervention.

Cette rationalisation doit se poursuivre, la stratégie du Service étant de privilégier la relation avec des associations « têtes de réseaux » ou avec les grandes associations nationales.

La Cour a notamment contrôlé le CNIDFF. C'est un partenaire important du service sur lequel il s'appuie pour l'animation et la coordination du réseau des CIDFF. Le contrat d'objectif du CNIDFF ainsi que la convention pluriannuelle d'objectifs doivent être renouvelés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

A une interrogation de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les principaux éléments d'orientation concernant les futures contrats d'objectifs et de moyens 2008/2010 du CNDIFF et sur les pistes envisagées pour améliorer le fonctionnement et la performance de ces réseaux associatifs, le service a apporté la réponse suivante qui fixe le cadre dans lequel s'inscrit dorénavant le Service :

- « Plusieurs pistes d'amélioration sont envisagées, la priorité devant porter sur le rôle de tête de réseau du CNIDFF, notamment dans la mise en œuvre par les CIDFF des missions d'intérêt général qui leur sont confiées dans :
  - L'accompagnement des femmes vers l'emploi (action 2) qui s'appuie sur des services des CIDFF que sont notamment les BAIE labellisés;
  - L'information des femmes sur leurs droits (action 3) qui fait l'objet d'un agrément des CIDFF par le comité national d'agrément.

Le contrat d'objectif s'articulera avec des conventions pluriannuelles d'objectifs qui seront passées localement entre les déléguées régionales et les chargées de mission départementales aux droits des femmes et à l'égalité et les CIDFF. La tête de réseau devra fournir une information physico-financière et statistique consolidée sur ces deux domaines et suivre les autres domaines d'intervention des CIDFF dans le cadre de la diversification de leurs activités.

Le CNIDFF devra également assurer, en lien avec le Service, ses délégations régionales et missions départementales, une veille permettant d'anticiper les difficultés financières des CIDFF avec pour objectif le maintien des missions d'intérêt général qui leur sont confiées par l'Etat.

Enfin, le contrat d'objectif doit permettre de mieux identifier les activités du CNIDFF et de son réseau, notamment lorsque ce dernier, grâce à l'agrément relatif à l'information des femme sur leurs droits et la labellisation des activités d'accompagnement vers l'emploi, peut le conduire à obtenir des cofinancements publics, sur ces activités ou sur d'autres ne rentrant pas strictement sur ces missions d'intérêt général, afin d'assurer la coordination de l'ensemble des actions qui concourent à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Cette mesure s'inscrit dans la mise en œuvre du DPT qui concernera l'ensemble des partenaires du Service, y compris les associations. »

De telles évolutions sont de nature à renforcer le rôle de tête de réseau du CNIDFF qui intéressera par ailleurs les autres responsables de programmes qui contribuent au financement de ce réseau, notamment la direction générale de l'action sociale.

Elles montrent en outre que les critiques relatives à un travail plus rigoureux et plus efficace avec les relais associatifs sur le terrain ont été anticipées puisque les améliorations décrites supra, qui reprennent les principales réponses déjà fournies à la Cour, ont été mises en œuvre dès 2006 et régulièrement renforcées depuis dans les rapports avec les associations et la gestion des subventions à ces structures.

4. Les critiques relatives à des carences de l'animation du réseau

Comme cela a été rappelé, le rapporteur s'est attaché essentiellement à examiner les actions et travaux du SDFE sur une période allant de 2003 à 2005.

Pour ce qui concerne l'animation du réseau déconcentré du service des droits des femmes et de l'égalité, il est regrettable que son évolution sensible à compter de 2006, présentée et développée lors des échanges avec le rapporteur et dans les documents et réponses fournis à ce dernier, ne soit pas davantage prise en considération dans les observations faites par la Cour.

Il semble ainsi utile de rappeler :

- l'évolution organisationnelle du service central à travers le renforcement des moyens humains de la Mission de coordination du Réseau Déconcentré (MCRD);
- la meilleure prise en compte de l'hétérogénéité des positionnements des équipes locales;
- la définition et la communication par le service central de planifications nationales en 2006 et 2007;
- la mise en place d'outils d'évaluation ;
- le renforcement, l'accroissement et l'amélioration quantitative et qualitative des informations descendantes et ascendantes;
- le déblocage technique de l'accès du réseau à l'intranet ministériel;
- la mise en place d'outils techniques et méthodologiques (mutualisation et professionnalisation);
- le renforcement des échanges « service central/réseau » et « interréseau » ;
- l'accroissement et la diversification de l'offre de formation (ouverte tant aux agents du SDFE qu'aux correspondants ministériels).

La mesure de l'impact de ces diverses mesures, sensible dès le début de 2006, se traduit notamment par un taux de retour de 100 % des rapports d'activités 2006, ainsi que par le succès de l'expérimentation en 2007 de journées inter régionales sur la thématique de l'égalité professionnelle

(le taux de participation est passé de 57 % à 92,3 %). Ces éléments concrets témoignent de la réelle remobilisation des équipes.

Le service central, conscient de ses faiblesses en ce domaine, a donc su adapter et moderniser sa relation avec le réseau déconcentré en matière de pilotage, d'information, d'animation, de coordination et de mutualisation, ainsi que par la mise en place de modalités d'évaluation de son action. Il a renforcé entre 2006 et 2007 l'équipe de la mission par redéploiement interne de 2 cadres A.

Par ailleurs, des travaux sont actuellement en cours en matière d'organisation régionale et départementale, afin d'accroître la lisibilité et la visibilité des travaux et des actions menés sur le terrain par les équipes du SDFE.

Ces diverses adaptation créent, d'ores et déjà, une dynamique renforcée des actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Ces évolutions sont tangibles et conséquentes ; elles doivent nécessairement être prises en comptes.

5. La taille du programme, la mesure des résultats et les indicateurs de la LOLF

La Cour observe que la taille budgétaire du programme (28 M€) ne permet pas une réelle fongibilité. Il faut pourtant préciser que cette fongibilité a été effective en 2006, comme cela été relevé dans la note d'exécution budgétaire. Il s'agissait d'une pratique qui, utilisée lors du premier exercice en mode LOLF, est appelée à se perpétuer sur les exercices suivants.

Cette règle de gestion a fait l'objet d'instructions précises aux Préfets et aux déléguées régionales du SDFE. Cette « utilisation efficace de la fongibilité », relevée par le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a notamment permis d'adapter l'affectation de moyens aux réalités locales dans le cadre d'orientations prioritaires.

En ce qui concerne la mesure des résultats, la Cour critique l'improvisation avec laquelle certains indicateurs ont été définis. Il faut rappeler, en complément des éléments qui ont déjà été transmis à la Cour, que ces indicateurs, élaborés comme pour l'ensemble des programmes dans le cadre de concertations entre les responsables de programmes, les directions des affaires financières des ministères auxquels ils sont rattachés, la Direction générale de la modernisation de l'Etat et la direction du budget, devraient être reconsidérés dans le cadre de l'élaboration du DPT.

Avec ces indicateurs et comme l'observe le rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, la démarche de performance doit être « rapidement et durablement stabilisée » afin de pouvoir mesurer dans la durée l'efficience de la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes, l'efficacité des dispositifs et de l'approche intégrée destinés à mettre en œuvre l'amélioration de la situation des femmes en France.

# RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU CENTRE NATIONAL D'INFORMATION SUR LES DROITS DES FEMMES ET DES FAMILLES (CNIDFF)

Le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) prend acte de l'insertion relative au CNIDFF dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur « Les interventions en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes : le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) ».

Le CNIDFF rejoint la Cour sur ses observations. Il tient à préciser que le recours aux technologies de l'information pour traiter les questions standardisées est envisagé dans la refonte du site Internet du CNIDFF. Le nouveau site, opérationnel en janvier 2008, comportera une rubrique « questions-réponses » que le CNIDFF et les CIDFF alimenteront régulièrement.

Par ailleurs, pour faire face à la nécessaire mutualisation des expériences conduites par les associations de son réseau, le CNIDFF a, d'ores et déjà, dans le cadre d'une adaptation de son organigramme, recentré l'un de ses postes vers une mission de conception, coordination des méthodes et des moyens nécessaires au repérage, à la capitalisation, à l'évaluation et au transfert à l'ensemble du réseau d'actions et/ou de méthodes d'intervention pertinentes portées par des CIDFF. Ce poste a vocation à intervenir de manière transversale auprès des différents services du CNIDFF pour impliquer ces derniers dans une logique de mutualisation des ressources développées par les CIDFF.

# La gestion des ressources humaines de l'ANPE

### PRESENTATION —

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), principal acteur du service public de l'emploi dispose d'un budget de plus de 2 milliards d'euros. Elle a vu, au cours des dix dernières années, ses missions et ses modes d'interventions évoluer afin de s'adapter aux évolutions successives des politiques de lutte contre le chômage et d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui, au cours des dernières années, se sont intensifiées et personnalisées. Pour l'agence, les principales étapes dans la période récente ont été, en 2001, le programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) qui s'est ensuite inséré dans le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et, en 2006, le parcours personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et le suivi mensuel personnalisé (SMP) du demandeur d'emploi.

Dans ce contexte, marqué dans les années 2002 – 2005 par une forte augmentation du taux de chômage, les effectifs de l'ANPE ont augmenté de plus de 55 % entre 1999 et 2006. Pour atteindre près de 30 000 salariés, ce qui fait de l'ANPE le premier opérateur de l'Etat par l'importance de ses effectifs.

Au moment où la décision de fusionner l'ANPE et les institutions de l'assurance chômage est prise, la Cour analyse les conditions dans lesquelles l'ANPE gère ses personnels.

### I - Un accroissement considérable des effectifs

# A - Les trois vagues de recrutements

De 1999 à 2006, les emplois de l'ANPE ont augmenté de plus de 55 %, passant de 16 554 à 25 701 (en emplois budgétaires) et de 17 766 à 27 631 (en emplois permanents) sous l'effet de trois vagues, parfois confondues, de recrutements massifs. Cette évolution a constitué une réponse d'abord quantitative à l'accroissement du chômage au cours de la période 2002-2005, mais a traduit également une demande accrue des pouvoirs publics en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi.

Afin de permettre à l'ANPE d'appliquer les mesures prévues dans le plan national d'action pour l'emploi (PNAE, « programme nouveau départ »), l'Etat a autorisé la création de 2 000 emplois entre 1999 et 2001.

L'effort s'est poursuivi en 2002 avec le financement par l'Etat de 570 emplois pour mettre en œuvre le projet d'action personnalisé – nouveau départ (PAP/ND) dans le cadre du PARE et le recrutement de 500 emplois - jeunes. Parallèlement, l'Unedic a, conformément à la convention du 13 juin 2001, financé la création de 3 650 emplois au sein de l'Agence.

Enfin, 3 200 nouveaux recrutements ont été opérés de novembre 2005 jusqu'en 2007 pour permettre le suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi, mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Au 30 juin 2007, l'effectif total rémunéré par l'ANPE atteint 30 878 personnes : 25 173 contrats à durée indéterminée (CDI), 3 064 contrats à durée déterminée (CDD), 675 intérimaires et 1 966 contrats aidés (8 contrats emploi consolidé (CEC), 621 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), 1 335 contrats d'avenir et 2 contrats emplois jeunes).

Evolution des emplois budgétaires et des personnels sur emplois permanents

	31/12/99	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06
Emplois budgétaires	16 554	16 990	20 223	21 223	21 223	21 223	22 485	25 701
Emplois permanents	17 766	18 234	21 156	22 665	22 945	23 220	24 598	27 631
dont:								
CDI	17 140	17 600	19 836	21 475	21 908	21 803	22 214	24 501
CDD	979	634	1 320	1 190	1 037	1 417	2 384	3 130
Soit en ETP (*)	16 323	16 676	19 509	21 122	20 957	21 183	22 443	25 652
Evolution annuelle des emplois permanents		+ 2,6 %	+ 16,0%	+ 7,1 %	+ 1,2 %	+1,2 %	+ 5,9 %	+ 12,3%

(\*) ETP : équivalent-temps-plein Source : ANPE

# B - Des besoins de recrutement largement évalués

Pour calibrer ses demandes de recrutement, l'Agence a pris en compte des ratios intégrant une proportion du temps de travail consacrée à l'accueil et au suivi des demandeurs d'emploi supérieure à la réalité : ainsi, les conseillers étaient considérés comme consacrant à ces tâches 100 % de leur temps de travail au cours du 3ème contrat de progrès, mais seulement 75 % pour le PARE/PAP et 63 % pour le suivi mensuel personnalisé, le reste du temps devant être affecté, entre autres, à des démarches auprès des entreprises pour collecter des offres d'emploi. Ce taux de 63 % était calculé sur la base du nombre de jours annuels effectivement travaillés en moyenne par un conseiller à temps plein, qui n'est que de 182. L'Agence intègre donc comme une donnée inéluctable un taux d'absentéisme élevé, ce qui conduit à surestimer ses besoins de recrutement.

L'ANPE avait estimé à 14,4 millions le nombre annuel d'entretiens supplémentaires que le suivi mensuel personnalisé allait entraîner par rapport au PAP (soit un triplement) à raison de 120 à 130 demandeurs d'emploi suivis en entretiens mensuels par conseiller. Elle en a déduit un besoin de 4 700 conseillers supplémentaires, nombre réduit à 3 700, par redéploiement de 1000 ETP dont 500 correspondent à des entretiens pris en charge par les Assedic au 8ème et 14ème mois de chômage et 500 à des gains de productivité. Les administrations de tutelle n'ont autorisé en définitive que 3 200 recrutements.

En réalité, le nombre d'entretiens liés au suivi mensuel personnalisé a été en 2006 de 12,7 millions sur un total de 17,1 millions<sup>172</sup>. Le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller<sup>173</sup> n'était que de 92 en mars 2007 et de 83 en septembre. L'ANPE a indiqué que les entretiens (premier entretien personnalisé pour l'accès à l'emploi et suivi mensuel personnalisé) ne représentaient que cinq demi-journées de l'emploi du temps d'un conseiller par semaine, soit 50 % de leur temps, proportion inférieure à celle de 63 % utilisée pour le calcul des besoins. Au total, alors que les effectifs augmentaient de plus de 50 % entre 2000 et 2006, le nombre des entretiens n'a progressé que de 35 %.

<sup>172)</sup> L'ANPE estime que le nombre total d'entretiens devrait passer à 20,1 millions en 2007, compte tenu de le reprise des stocks.

<sup>173)</sup> En équivalent -temps plein (ETP).

# C - La forte progression des dépenses de personnel

Dans un contexte politiquement sensible, l'accroissement des effectifs a été d'autant mieux accepté des ministères de tutelle qu'il était, en ce qui concerne les 3 650 emplois liés au PARE, financé par l'Unedic. Fin 2005, l'ANPE a supporté sur ses crédits disponibles 500 des nouveaux emplois autorisés, ce qui a contribué à accentuer leur caractère provisoirement indolore pour le budget de l'Etat.

Du fait de ces recrutements<sup>174</sup>, les dépenses de personnel ont augmenté de 67,6 % de 1999 à 2006 et le cap du milliard d'euros est dépassé, avec un montant de 1 175 M€au budget initial de l'ANPE pour 2007.

En outre, les agents présents entre 1991 et 1999 bénéficient d'un régime de retraite pour lequel un fonds de capitalisation a été constitué auprès de la Caisse nationale de prévoyance, dont le montant, abondé chaque année, s'élève à 37,6 M€ en juillet 2007,. Ce régime représente aujourd'hui pour l'ANPE des engagements hors bilan évalués entre 324 M€ et 365 M€, selon les hypothèses d'âge de départ en retraite. Fermé le 30 juin 1999, il a été remplacé par un système de retraite complémentaire en points par capitalisation 175.

<sup>174)</sup> mais aussi en raison de l'application du nouveau statut de 2003, cf. infra, III. 175) Le décret n°99-528 du 25 juin1999 a institué pour les agents de l'ANPE un régime de retraite supplémentaire, consistant en une rente viagère déterminée en fonction des cotisations versées et converties en points inscrits au compte de chaque agent bénéficiaire.

Evolution des dépenses de personnel

En K€	6661	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rémunérations	443 745	471 207	507 767	571 126	598 648	619 869	645 057	720 904
Cotisations sociales	147 974	159 103	174 127	192 271	203 021	208 267	230 645	270 863
Total	591 719	630 309	681 894	763 397	801 669	828 136	875 703	991767
Evolution annuelle en %	% 8 +	+ 6,5 %	+ 6,5 % + 8,2 %	+ 12 %	+ 5 %	+ 5 % + 3,4 %		+ 5,7 % + 13,2 %

Source: ANPE

# II - Une gestion peu dynamique

# A - De nombreux facteurs de rigidité

# 1 - Les caractéristiques du personnel

Le système d'information sur les ressources humaines était jusqu'ici peu performant et ne permettait pas à l'Agence d'avoir une connaissance fine du profil de ses agents ni du coût complet de leurs fonctions. Il est en cours de refonte et la mise en place d'une base de données prévue pour les éléments détaillés de paye devrait être achevée en janvier 2008.

L'âge moyen de l'ensemble du personnel – 41,6 ans en 1999, 42,7 ans en 2005 - n'est pas très élevé, car les trois vagues de recrutements ont été autant d'occasions d'embaucher des jeunes. La proportion des plus de 50 ans est cependant de plus de 22 % de l'effectif<sup>176</sup>. L'âge moyen des cadres approche de 50 ans et leur ancienneté atteint près de 20 ans, ce qui peut constituer un facteur d'inertie.

A l'ANPE, les départs à la retraite de 2007 à 2012 concerneraient 3 376 agents (11,3 % des effectifs de l'ANPE) sur la base d'un départ à 60 ans, ou 2 202 (7,4 % des effectifs) sur la base d'un départ à 62 ans. L'âge moyen de départ constaté est actuellement de 61,2 ans.

### 2 - Le temps partiel et l'absentéisme

Près d'un tiers des agents travaillent à temps partiel – en particulier les femmes de 30 à 49 ans -, ce qui peut poser problème dans l'organisation du travail en agence locale, pour assurer les plages d'ouverture (notamment le mercredi) et la répartition des rendez-vous entre les agents.

L'absentéisme est élevé. En 2005, le nombre de jours d'absence par agent, exprimé en équivalent temps plein, s'est élevé en moyenne à 20,2 dont 17,7 pour motif médical. En 2006, un conseiller à temps plein n'a travaillé en moyenne que 182 jours ouvrés par an : sur la base de 251 jours ouvrés dans l'année, on décompte ainsi les congés (25 jours),

-

<sup>176)</sup> Ce qui d'après l'ANPE, pourrait expliquer en partie le taux élevé d'absences pour maladie.

l'ARTT (18 jours), les absences (20 jours) et la formation (5 jours<sup>177</sup>). L'ANPE dit avoir conscience de ce problème mais n'a pas mis en place d'incitations à la réduction de l'absentéisme. Ainsi, les absences de courte durée ne sont prises en compte qu'à partir d'un cumul de 6 jours pour moduler à la baisse la part variable de la prime de fonction.

### 3 - La répartition par filières

Le personnel est structuré en quatre filières professionnelles – prévues par le statut de 2003 - dont les principales sont le « conseil à l'emploi » (69,1 % des effectifs fin 2006) et « l'appui et gestion » (16,8 % des effectifs). La filière « management opérationnel » représente 11,4 % des effectifs et les « systèmes d'information » 0,7 %. Sont hors filières l'encadrement supérieur (1,9 %) et le personnel de direction (0,1 %). La filière appui et gestion regroupe des fonctions très diverses (administrative et financière, logistique, mais aussi expertise et soutien au conseil) dont, faute d'une comptabilité analytique performante, que la Cour a pourtant demandée à plusieurs reprises, l'ANPE individualise mal le coût.

# 4 - Les procédures de recrutement

Le statut prévoit cinq formes différentes de recrutement, dont les modalités offrent une grande souplesse de gestion : épreuves à caractère général sur diplôme, épreuves à caractère professionnel sur expérience professionnelle, recrutements sur titre, pré - recrutements par alternance et recrutement spécifique en faveur des travailleurs handicapés. Le rang de classement dans les sélections sur épreuves est supprimé. Le jury, dont la composition est fixée par le directeur général, établit par ordre alphabétique la liste des candidats jugés aptes à l'exercice des fonctions.

Ces souplesses n'ont pas été accompagnées d'une formalisation suffisante des critères et des procédures, notamment pour les recrutements de CDD, qui ont représenté 70 % du total des recrutements en 2004 et 2005. L'ANPE indique qu'ils sont recrutés sur la base des référentiels d'activité et des protocoles d'entretien utilisés pour les CDI, avec les mêmes exigences en matière de diplôme ou de validation d'expérience. Il n'est pas possible de vérifier le respect de ces indications par les délégués régionaux et la dernière instruction sur le sujet remonte au 14 octobre 1991. Pas plus que pour ses agents en place, l'ANPE n'a de cartographie des profils des différents personnels recrutés, à l'exception d'études ponctuelles.

-

<sup>177)</sup> Chiffre arrondi par l'ANPE; cf. infra note 176.

# B - Les conditions d'une gestion plus efficace

La Cour a eu l'occasion de constater lors de ses contrôles la motivation individuelle de nombre des agents au service des demandeurs d'emploi, en dépit des conditions parfois difficiles du travail en agence<sup>178</sup>. Cependant, elle regrette que l'accroissement quantitatif n'ait pas été l'occasion de promouvoir une gestion plus dynamique des ressources humaines. Des gains de productivité sont certainement possibles si un certain nombre de conditions sont remplies.

#### 1 - Formation et mobilité

Au sein des agences locales, l'organisation du travail repose sur la polyvalence des conseillers, répartis entre deux niveaux de compétence (niveau II, de base; niveau III, d'expert référent). Des référentiels de compétences et d'activité ont été mis en place. L'ANPE a un dispositif de validation interne des compétences qui lui est propre<sup>179</sup>; le 4<sup>ème</sup> contrat de progrès avec l'Etat (2006-2010) prévoit qu'il devrait être articulé avec les dispositifs externes de validation des acquis de l'expérience (VAE) ».

Les dépenses de formation – initiale et continue - sont élevées (près de 7 % de la masse salariale dont 4,5 % pour la formation continue 180) mais leur contenu est mal identifié. Afin de développer les compétences managériales, des opérations de mentorat ou « coaching » sont proposées à tous les membres de l'encadrement. Ce dispositif doit être évalué courant 2007. Des formations techniques sont organisées pour la filière « appui et gestion ». Un comité de ressources humaines des fonctions comptables a été mis en place.

La mobilité entre les filières est faible : en 2005, 381 personnes seulement ont changé de filière, soit 1,6 % de l'effectif. Un redéploiement de 460 emplois de la filière « appui et gestion », tendant à la réduire à 15 % de l'effectif total, vers la filière « conseil à l'emploi » est prévu d'ici la fin 2008.

La mobilité géographique est également faible et s'effectue au sein de la même région dans 75 % à 80 % des cas. Pour encourager la mobilité des délégués départementaux et régionaux, la prime forfaitaire de direction qui leur est attribuée est modulée selon quatre paliers dégressifs en

<sup>178)</sup> Depuis mars 2007, l'ANPE a mis en place une ligne téléphonique d'écoute et de soutien psychologique pour ses agents, opérationnelle 24 heures sur 24.

<sup>179)</sup> Prévu par le statut de 2003.

<sup>180)</sup> En 2005, la formation continue a représenté 3,2 % de la masse salariale de la fonction publique de l'Etat.

fonction de l'ancienneté dans le poste. Mais, à l'inverse, la prime de performance croît avec l'ancienneté dans le poste, ce qui est contradictoire avec l'objectif de mobilité.

En matière de mobilité, l'ANPE se réfère à ses propres textes en même temps qu'à ceux de la fonction publique pour indemniser des sujétions voisines. Ainsi, la prime relative aux zones urbaines sensibles est accordée, selon une acception large, aux agents qui exercent au moins le quart de leur activité en direction de publics issus de ces zones, soit 6 700 agents en février 2007 (plus du quart de l'effectif total de l'ANPE), dont 2 500 bénéficient de bonifications d'ancienneté fondées sur une stricte définition des zones.

#### 2 - Vers la déconcentration

La gestion des ressources humaines relève d'une direction générale adjointe, réorganisée le 1<sup>er</sup> décembre 2006 autour de cinq pôles<sup>181</sup>. Des difficultés à concilier la structure pyramidale traditionnelle de l'ANPE, très hiérarchisée et une évolution vers la déconcentration au niveau régional, encouragée par le 4ème contrat de progrès et reconnue par le décret du 27 mars 2007, sont prévisibles. Ces documents prévoient en effet que « le directeur régional anime et contrôle l'activité de l'ANPE dans la région. Il a autorité sur les directeurs délégués, sur les directeurs d'agence locale et sur l'ensemble du personnel dans la région (...) ». D'ores et déjà, le dialogue social est déconcentré : les directeurs régionaux peuvent les négocier avec les instances régionales des organisations syndicales représentatives l'adaptation aux objectifs de leur région du schéma directeur de l'emploi, des compétences et de la formation (SDECF)<sup>183</sup>.

Dans le cadre d'une délégation de pouvoirs du directeur général, les directeurs régionaux sont désormais responsables de certains dossiers de gestion des ressources humaines, comme le remplacement des absences. En 2006, le directeur général a affecté une enveloppe globale par région pour les primes de performance des directeurs, avec une modulation de + 6% à -10 % en fonction des résultats des régions. Un dialogue de gestion est engagé avec les régions pour la négociation du projet de budget.

-

<sup>181)</sup> Direction chargée de la gestion des ressources humaines, direction du développement des compétences et des politiques de management, direction du siège et des services généraux, département du système d'information et mission d'inspection générale.

<sup>182)</sup> Décision du directeur général n° 508-2005 du 12 avril 2005.

<sup>183)</sup> En Ile-de-France, les organisations syndicales se sont opposées à une telle déclinaison régionale.

# 3 - L'évaluation reste à mettre en place

Reprenant des dispositions qui existaient depuis 1981, le statut de 2003 prévoit une évaluation périodique de chaque agent, donnant lieu à un entretien individuel et comportant obligatoirement une appréciation de la manière de servir, de la compétence professionnelle et des acquis de la formation continue. Cette évaluation n'est toujours pas pratiquée de façon systématique. L'Agence reconnaît que son développement constitue « un axe de progrès ». Un nouveau schéma est en cours d'élaboration, visant à simplifier les différents entretiens existants.

# III - L'application peu rigoureuse du statut de 2003

A la suite d'une déjà longue succession de textes intervenus depuis sa création en 1967, l'ANPE dispose depuis 2003<sup>184</sup> d'un nouveau statut pour ses agents contractuels de droit public. Il résulte d'une lettre de mandat de la ministre de l'emploi et de la solidarité<sup>185</sup> aux termes de laquelle le nouveau statut, qui serait l'objet d'une négociation avec les représentants du personnel, devrait « permettre de faire (du) système de gestion des ressources humaines un levier pour l'adaptation permanente de (l') établissement à l'évolution de son environnement. »

L'ANPE souligne que ce nouveau statut comporte des facteurs de modernisation tels que la création de filières et de niveaux d'emplois, la reconnaissance de la performance, des compétences et des qualifications, la diversification des recrutements, l'introduction d'une gestion prévisionnelle des emplois.

Toutefois, dans l'application de ce statut, l'Agence a pris des libertés, comme si l'objectif était de concilier la sécurité d'un statut public et la souplesse qui relèverait du secteur privé. Environ 12 000 personnes ont bénéficié d'un avantage statutaire et, au total, plus de 19 000 ont obtenu un avantage indiciaire ou financier, sur un effectif de près de 23 000 personnes concernées fin 2003. Ces proportions, qui résultent des négociations sociales menées dans l'établissement, dépassent les termes de la lettre de mandat selon lesquels « cette

général de l'ANPE

<sup>184)</sup> Décret en Conseil d'Etat du 31 décembre 2003, décret du 31 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire, modifié par décret du 28 avril 2004., arrêté interministériel du 31 décembre 2003 relatif aux nouvelles grilles indiciaires (...). 185) Adressée le 18 avril 2002, après validation interministérielle, au directeur

amélioration ne devra pas prendre la forme de mesures générales de revalorisation des carrières ou de reclassement collectif. »

En outre, en l'absence d'un contrôle efficace, tant interne qu'externe de la part des tutelles – aussi bien du ministère de l'emploi que du ministère des finances –, la Cour a constaté de nombreuses irrégularités.

### A - Le déroulement des carrières

# 1 - Des reclassements nombreux et des promotions au-delà des dispositions statutaires

La mise en œuvre du statut s'est traduite par une importante opération de reclassements, promotions et avancements accélérés. Le décret prévoyait des reclassements au niveau supérieur, pendant une période transitoire de deux ans, dans la limite de contingents budgétaires annuels. L'arrêté interministériel octroyait aux agents, en cas de reclassement, un forfait de 12 à 25 points d'indice selon le niveau d'emploi, en précisant que, pour l'ensemble des échelonnements indiciaires, il s'agissait d'indices bruts. L'ANPE a considéré que le forfait était en indices nouveaux majorés, ce qui était plus favorable aux agents. Compte tenu des nombreuses transformations et créations d'emploi opérées en cours de gestion, il est difficile de vérifier que la structure des emplois est conforme aux contingents annuels 186.

Le décret précise que le taux de promotion annuel global peut varier entre 1,3 et 2 % de l'effectif total. L'Agence n'a pas respecté le plafond de 2 %. L'opération de reclassement ne portait pas sur les conseillers, dont le niveau II<sup>187</sup> restait inchangé : environ la moitié de l'effectif de l'ANPE se trouvait ainsi écartée du mouvement ascendant qui concernait les autres catégories (sauf l'encadrement supérieur). Les organisations syndicales ont obtenu de la direction de l'Agence la promotion au niveau III de 1 205 conseillers hors contingent, ce qui a porté le taux de promotion à plus de 5 % de l'effectif total en 2004.

<sup>186)</sup> L'Agence fait observer que, si la reclassification n'avait pas eu lieu, les agents concernés auraient bénéficié de l'avancement lié à l'ancienneté prévu par l'ancien statut.

<sup>187)</sup> Le statut fixe 7 niveaux d'emploi : I (baccalauréat), II (bac + 2), III (licence), IV A (maîtrise), IV B, V A et V B (diplôme de 3ème cycle).

Dans le cadre du nouveau statut, la direction de l'Agence souhaitait relever le niveau initial de la filière conseil à l'emploi du niveau I au niveau II<sup>188</sup>, ce qui impliquait de reclasser tous les conseillers adjoints de cette filière au niveau II. Les représentants du personnel ont obtenu que ce reclassement se fasse, non pas en fonction de l'appartenance à la filière conseil à l'emploi, mais de l'ancienneté, quelle que soit la filière. 2 500 conseillers adjoints de plus de deux ans d'ancienneté ont ainsi été reclassés.

Toutefois, ces modalités négociées n'ont pas réglé la question de la filière conseil à l'emploi pour laquelle 730 conseillers adjoints, récemment recrutés, restent à reclasser, ce qui ne peut se faire que par la voie de la promotion, à l'intérieur du plafond annuel de 2 %. L'Agence considère au contraire dans son schéma directeur de l'emploi, de la compétence et de la formation, que les promotions sont à apprécier sur une base triennale, que celles des 730 conseillers sont hors quota et entend les appliquer d'ici le premier trimestre 2008. Si tel était le cas, le plafond réglementaire de 2 % serait dépassé et porté à près de 3 % pour 2006, 2007 et 2008.

### 2 - La possibilité d'accélérer les carrières

Le statut avait prévu, pendant une période transitoire de deux ans, des plans individuels d'accélération de carrière (PIAC) comportant une réduction d'ancienneté de 6 à 36 mois, qui devaient s'inscrire à l'intérieur des contingents réglementaires d'avancements accélérés. Ces dispositions ont été appliquées de façon extensive, à travers le ciblage large des bénéficiaires concernés, la globalisation des niveaux d'emploi pour l'appréciation des contingents, alors que ceux-ci sont définis par niveau d'emploi, et l'étalement du dispositif sur trois ans. Il en est résulté un dépassement des proportions autorisées d'avancement accéléré.

Les dispositions de carrière prévues par le statut sont en elles-mêmes assez favorables, qu'il s'agisse des reclassements, des avancements accélérés jamais inférieurs à un an, des promotions -mutations avec conservation d'ancienneté ou de l'accès aux échelons fonctionnels de délégués départementaux et de directeurs régionaux. En outre, elles peuvent se combiner pour une même personne, alors qu'elles n'avaient pas vocation à se cumuler pour une seule prise de fonction<sup>189</sup>.

<sup>188)</sup> Le niveau initial de la filière appui et gestion restant en niveau I.

<sup>189)</sup> Exemple : le directeur d'une petite ALE devient responsable d'une délégation départementale d'une dizaine de personnes. Titulaire au niveau IV B bis, indice nouveau majoré 652, il est « muté avec promotion dans l'intérêt du service » et placé à l'indice 694 (lié à la promotion). Il bénéficie du maintien de l'ancienneté, d'où l'indice 724. Enfin, accédant à un échelon fonctionnel, il arrive à l'indice 784. Son gain total immédiat est donc de 132 points (soit 6 929 €annuels) et environ six ans de carrière.

Le décret a prévu que le nombre d'agents classés dans les échelons exceptionnels de chacun des sept niveaux d'emplois, sur décision du directeur général après avis de la commission paritaire compétente, ne peut excéder 10 % de l'effectif total de chaque niveau. Cette proportion a été respectée pour les quatre niveaux d'emploi concernant la quasi-totalité (98 %) des effectifs mais dépassée de 30 %, de 2004 à 2006, pour les deux niveaux les plus élevés, V A et V B, correspondant aux emplois d'administrateurs.

### 3 - Les conséquences financières

Les conséquences financières de la réforme statutaire se sont cumulées avec la croissance des recrutements, même si l'effet des entrées – sorties a masqué provisoirement les incidences de moyen terme.

Le mandat donné par la ministre en avril 2002 avait déterminé une enveloppe de 22,87 M€pour le coût de la réforme. L'ANPE estime que les dépenses se sont élevées à 23,32 M€en 2004 et à 15,97 M€en 2005, soit un total de 34,08 M€ dont 24,90 M€<sup>90</sup> de mesures reconductibles. Cependant, cette estimation n'inclut pas le coût du reclassement hors contingent des 730 conseillers adjoints évoqué ci-dessus.

Selon ce mandat, l'évolution du GVT<sup>191</sup> à partir de 2006 ne devait pas être supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence d'un nouveau statut. Cette exigence n'est pas aisément vérifiable, compte tenu des mouvements de création et transformation d'emplois, qui affectent les effectifs, indépendamment du statut. Ainsi, le GVT total, incluant les entrées – sorties, a doublé de 2003 à 2004 mais cette hausse a été plus qu'annulée en 2005, en raison des nombreux recrutements, notamment de CDD, effectués à des indices (332,5 en moyenne) inférieurs à ceux de l'ensemble du personnel (438,2 fin 2005). Selon les prévisions faites jusqu'à 2010, le GVT évoluerait en moyenne annuelle de 2,1 % sur la base d'effectifs constants par rapport à fin 2005, et de 2 % si les départs à la retraite n'étaient pas remplacés.

<sup>190)</sup> En valeur du point au 1er janvier 2004.

<sup>191)</sup> Glissement – vieillissement – technicité.

### **B** - Les rémunérations

Les rémunérations sont tirées par les primes : de 1999 à 2005, alors que les rémunérations moyennes hors primes ont augmenté de 6,6 %, les primes ont augmenté de 31 % et atteignent près de 20 % du traitement brut<sup>192</sup>. Un glissement s'est opéré en faveur des cadres, et en particulier de l'encadrement supérieur, dont les indices moyens ont évolué de + 4,38 % de 1999 à 2005 alors que ceux de l'ensemble du personnel progressaient de + 1,76 %. Le nouveau statut n'a pas réduit les écarts, alors qu'il visait principalement la revalorisation des niveaux de qualification les moins élevés.

Ceci est dû aux caractéristiques des recrutements de 2005 évoqués ci-dessus, et à une pratique de revalorisation de la situation des personnels de direction, qui cumulent des avantages en termes d'indices et d'indemnités.

### 1 - Les indemnités statutaires

Le décret indemnitaire du 31 décembre 2003 modifié par décret du 28 avril 2004 a défini les différentes primes applicables aux agents : prime de fonction, prime liée à la manière de servir ou à la performance individuelle, prime forfaitaire de direction, prime liée aux compétences certifiées, prime liée à l'affectation dans une unité desservant une zone urbaine sensible, indemnités de mobilité<sup>193</sup>, astreintes et autres indemnités.

L'ANPE intègre ainsi une partie des primes dans la base de calcul de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement, alors que, selon le statut, ce calcul doit se faire dans les mêmes conditions que pour la fonction publique de l'Etat, uniquement sur la base du traitement indiciaire. L'Agence a répondu à la Cour qu'elle « a toujours calculé et payé » 194 ces deux primes de la même façon. Les décisions du directeur général interprètent ainsi de façon avantageuse les dispositions du statut.

La direction de l'audit et du contrôle interne n'a fait porter aucune de ses investigations sur les questions de rémunérations et d'indemnités depuis 2003. Les administrations de tutelle – délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et direction du budget - ne sont jamais intervenues.

<sup>192)</sup> Ce taux est comparable à celui de la fonction publique de l'Etat, qui était de 19,7 % du traitement brut en 2004 (source INSEE).

<sup>193)</sup> Ajout du décret du 28 avril 2004.

<sup>194)</sup> Réponse de l'ANPE au relevé d'observations provisoires sur la gestion des ressources humaines, 4 septembre 2007 ;

### 2 - Le régime des personnels de direction

Le montant des traitements des personnels fonctionnels de direction (35 personnes en 2006<sup>195</sup>) a crû rapidement. Par rapport à 2005, leur masse indiciaire est en hausse de près de 14 % et leur indice moyen (1 139,6) de 7 %. Le régime financier qui leur est applicable n'est pas défini par le statut mais issu, depuis 1992, de lettres successives de la direction du budget.

L e régime de leurs indemnités est, comme celui de leur rémunération principale, sans base réglementaire. Jusqu'en 2003, il était partiellement calqué sur celui de la fonction publique, comprenant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)<sup>196</sup> et la prime de rendement, avec, en outre, depuis 1996, un complément modulable propre à l'Agence. L'opportunité de régulariser le dispositif par le nouveau statut n'a pas été saisie et en 2004, l'ANPE a fusionné les deux, avec l'accord de la direction du budget<sup>197</sup>, en une prime de responsabilité et de sujétion et une prime individuelle de résultat.

### 3 - Autres primes sans base réglementaire

Depuis 1982, l'ANPE verse des indemnités aux organisations professionnelles et syndicales représentatives, destinées aux conseillers techniques désignées par celles-ci pour participer aux réunions préparatoires au conseil d'administration de l'Agence. Le seul fondement de cette « subvention <sup>198</sup>», qui représente 0,4 M€ au budget 2007, est une lettre du directeur adjoint du cabinet du ministre du travail du 24 mars 1982.

L'ANPE a décidé en 2005 de créer une indemnité spécifique pour environ 2 500 agents exerçant, à titre accessoire, la fonction de correspondant informatique dans les agences locales. Il s'agissait de tenir compte du surcroît de travail lié à la mise en place du projet informatique Géode - abandonné en octobre 2005<sup>199</sup>. Cette prime, qui n'était fondée sur

.

<sup>195)</sup> Directeur général, directeurs généraux adjoints, directeurs au siège et 4 directeurs régionaux.

<sup>196)</sup> L'IFTS a été, pour la fonction publique de l'Etat, réformée par décret du 14 janvier 2002.

<sup>197)</sup> L'ANPE avait précisé que « l'ensemble des coûts induits par ces ajustements serait autofinancé sur les crédits de personnel. »

<sup>198)</sup> C'est le terme employé pour l'inscription de cette opération dans les comptes de l'ANPE.

<sup>199)</sup> Cf. insertion de suivi relative aux relations immobilières, informatiques et financières entre l'ANPE et l'assurance – chômage.

aucun texte, a été versée de mars 2005 à février 2007, pour un montant total d'1,7 M€ Le directeur général l'a reconduite pour un an par décision du 25 janvier, visée par le contrôleur général économique et financier.

L'ANPE a versé à deux reprises, en décembre 2005 et en janvier 2007, une prime, dite unique, exceptionnelle et non reconductible, d'un montant de 190 € bruts dans les deux cas, à chaque membre de son personnel, à titre de récompense pour sa mobilisation dans la mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé. Dans les deux cas, elle a été payée sur les reliquats de crédits de personnel non consommés du budget de l'Agence.

### — CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS –

1) Au cours de la période 1999 – 2006, l'ANPE a répondu aux demandes croissantes de service aux demandeurs d'emploi, émanant des pouvoirs publics. L'objectif politique prioritaire de réduction du chômage lui a permis de recruter massivement et d'appliquer son nouveau statut avec une liberté que les administrations de tutelle – emploi et budget – n'ont pas cherché à encadrer..

Les administrations de tutelle – désormais réunies au sein du seul ministère de l'économie, des finances et de l'emploi - doivent exercer leur rôle de façon effective, veiller à l'application régulière des textes et mettre fin aux irrégularités constatées en matière d'indemnités.

Une première étape a été franchie dans ce sens : l'ANPE a établi en mai 2007 un rapport de compte-rendu budgétaire, portant sur le premier trimestre, qui a été examiné conjointement par la DGEFP et la direction du budget. Les efforts doivent être poursuivis .Il faut tout particulièrement définir et mettre en place les outils nécessaires à la mesure de la productivité.

2) Il importe aussi de prendre les mesures indispensables pour moderniser la gestion des ressources humaines de l'ANPE. La déconcentration des responsabilités au niveau des directeurs régionaux, prévue par le décret du 27 mars 2007, peut en offrir l'occasion, à condition qu'elle s'accompagne d'un système d'analyse des coûts.

Toutefois, la question est posée de l'évolution à venir des effectifs alors que le chômage devrait tendre, pour le moins, vers une stabilisation sous l'effet des nombreux départs en retraite et de l'arrivée sur le marché du travail de classes d'âge moins nombreuses. Les conditions nouvelles liées à la fusion entre l'ANPE et l'Unedic doivent également être prises en compte.

Le ministère chargé de l'emploi doit donc engager sans tarder une réflexion d'ensemble sur l'évolution à venir des effectifs de l'ANPE, tant en termes quantitatifs qu'en termes de métiers.

# RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

En réponse aux observations de la Cour sur la gestion des ressources humaines de l'Agence, l'ANPE souhaite apporter les précisions suivantes :

### Les effectifs

La Cour met en avant la forte progression des effectifs de l'Agence depuis 1999. L'ANPE précise que la première vague de recrutement a commencé en1998, et non 1999, comme indiqué par la Cour, puisque 500 emplois ont été créés en 1998, et que la seconde vague de recrutement s'est achevée en 2006, et non 2007 comme indiqué par la Cour.

Si la progression des effectifs est incontestable, elle marque la volonté des gouvernements successifs et des partenaires sociaux de l'Unédic de mettre en place un suivi plus intensif des demandeurs d'emploi, suivi impossible à mettre en œuvre sans accroissement important des effectifs, compte tenu de plus de la progression importante du chômage depuis le premier choc pétrolier.

Il convient de noter par ailleurs que l'effort en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, s'il s'est singulièrement accru durant la période contrôlée par la Cour, n'a pas permis à l'Agence de rattraper les effectifs de ses homologues des principaux pays européens.

La haute juridiction financière considère que les besoins de recrutements pour la mise en place du suivi mensuel personnalisé auraient été surévalués. L'Agence conteste cette appréciation.

Il convient de rappeler tout d'abord que recevoir des demandeurs d'emploi n'a de sens que si l'Agence est en mesure de leur proposer des offres d'emploi. C'est la raison pour laquelle seule une part du temps de travail des agents nouvellement recrutés est consacrée à la rencontre avec les demandeurs d'emploi, le reste étant dévolu à la relation avec les entreprises, à la collecte des offres et à l'aide au recrutement.

Par ailleurs, le nombre de jours pris en considération pour le calcul des effectifs nécessaires (182 jours de travail par an) correspond à la moyenne des jours travaillés, déductions faites des congés, des JRTT, des absences pour maladie et pour formation. Cette estimation ne saurait traduire un laxisme dans la gestion de l'absentéisme, mais bien plutôt la juste prise en compte de la réalité.

Enfin l'Agence souligne que le nombre d'entretiens de suivi mensuel effectivement réalisés en 2006 (12,6 millions) ne saurait correspondre à la réalité de la charge en rythme de croisière puisque les chômeurs inscrits avant le 1<sup>er</sup> octobre 2005 n'ont été progressivement pris en charge en suivi mensuel qu'à partir d'octobre 2006. En conséquence le nombre d'entretiens en 2007 devrait dépasser les 20 millions. La progression des effectifs (55 % sur la période 2000-2006) s'avère en définitive inférieure à celle des entretiens (+ 57 %).

### Concernant la mobilité

La Cour fait observer que les directeurs délégués et les directeurs régionaux perçoivent une prime forfaitaire de direction dégressive selon quatre paliers en fonction de l'ancienneté dans le poste, afin d'encourager la mobilité. La Cour ajoute qu'ils perçoivent en outre une prime de performance qui croît en principe avec l'ancienneté, ce qui paraît contradictoire avec l'objectif précédent.

L'Agence souhaite préciser que, au-delà de toute considération sur les dispositifs d'incitation financière, la mobilité des directeurs délégués et des directeurs régionaux revêt un caractère obligatoire précisé dans l'article 18 du statut du personnel. La nomination dans ces fonctions est prononcée pour une durée initiale de quatre ans, renouvelable pour une durée totale maximale de sept ans, après avis de la commission paritaire nationale compétente.

### Concernant la possibilité d'accélérer les carrières

La Cour pointe, à raison, un dépassement de 14 possibilités au niveau VA et de 2 possibilités au niveau VB des quotas de carrière exceptionnelle au 30 septembre 2006, soit un dépassement de 30 % pour ces deux niveaux d'emplois. Toutefois, l'Agence souligne que pour les autres niveaux d'emplois – qui regroupent 98 % des effectifs - le nombre d'agents ayant accédé à la carrière exceptionnelle est nettement inférieur au quota statutaire de 10 % puisqu'ils ne représentent que 55 % des possibilités offertes par ce quota.

# Situation et perspectives de l'institut national de l'audiovisuel



Créé en 1974, l'Institut national de l'audiovisuel (INA) a été initialement chargé de missions autrefois exercées par l'ORTF: l'archivage, la recherche, la production, et la formation professionnelle en matière d'audiovisuel. A partir de 1986, la priorité a été progressivement donnée à l'archivage et, depuis 1995, le dépôt légal des diffusions audiovisuelles fait également partie des missions de l'institut.

Dans son rapport public  $2000^{200}$ , la Cour avait décrit un établissement en situation critique et analysé les difficultés de tous ordres qui ne lui permettaient plus d'assumer convenablement les tâches qui lui étaient confiées, posant clairement la question de sa viabilité.

Le contrôle que la Cour vient d'achever, et qui porte sur les années 1998 et suivantes, lui a permis de mesurer l'effort accompli en sept ans, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens signés par l'établissement. Il la conduit toutefois à s'interroger sur l'avenir de l'entreprise.

### I - Le redressement de l'INA

Lors de son précédent contrôle, qui portait sur les exercices 1991 à 1998<sup>201</sup>, la Cour avait dressé le tableau d'un établissement qui, en dépit des efforts consentis, ne parvenait pas à se redresser. A l'issue de son dernier contrôle, elle formule un constat inverse.

# A - La situation critique de l'INA en 2000

En premier lieu, la Cour avait relevé, dans son rapport public portant sur l'année 2000, que les textes définissant les missions de l'INA, nombreux et composites, ne constituaient pas un cadre juridique cohérent et complet, lui permettant ainsi qu'aux ministères de tutelle de concevoir une stratégie durable.

En second lieu, elle avait aussi constaté que l'INA, censé constituer un modèle pour la recherche en matière de média audiovisuel, fonctionnait encore, en 1998, sur la base de technologies analogiques alors que les diffuseurs avaient déjà numérisé leurs archives. La complexité des relations avec les ayants droit des programmes archivés constituait, par ailleurs, un lourd handicap pour l'activité commerciale. Alors que son stock comme la demande d'images s'accroissaient sans cesse, l'INA se montrait incapable de saisir les opportunités commerciales qui en résultaient : son chiffre d'affaires de cessions de droits (aux maisons de production notamment) s'était ainsi réduit de 21 % sur la période, alors que ses charges d'exploitation avaient progressé de 25 %.

L'insatisfaction des principaux clients était devenue telle que, suivant l'exemple de la chaîne TF1 récemment privatisée, les chaînes de télévision publiques avaient dénoncé unilatéralement les conventions signées avec l'INA.

Tirant les conséquences d'une telle situation, la Cour avait considéré que « la poursuite d'une telle évolution [mettait] en cause la viabilité de l'établissement ».

-

<sup>201</sup> Rapport public annuel 2000. - janvier 2001 p. 215-241

# B - Aujourd'hui, une entreprise dynamique

L'INA avait engagé son redressement en 1999 en faisant de la fonction patrimoniale le centre de gravité de son activité.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2000, modifiant la loi de 1986 relative à la liberté de communication, a entériné cette évolution en définissant clairement les missions de l'établissement autour de la conservation des archives et de la responsabilité du dépôt légal des documents audiovisuels. Elle a également imposé à tous les organismes de l'audiovisuel public de conclure avec l'Etat un contrat d'objectifs et de moyens (COM). C'est dans ce cadre législatif que l'INA a pu négocier avec l'Etat deux documents pluriannuels inscrivant ses priorités stratégiques patrimoniales dans la durée et assortis d'indicateurs de suivi.

Pour mettre en œuvre sa nouvelle stratégie patrimoniale, l'INA a réorganisé l'ensemble de ses modalités de traitement et de commercialisation des archives audiovisuelles, afin de constituer une banque de données exploitable.

A ce titre, la numérisation du stock des archives audiovisuelles a été considérée comme la première des priorités. Le tout numérique permet, en effet, de servir, à partir d'une seule banque d'images numérisées, aussi bien les chaînes de télévision que les particuliers, les sociétés de production ou les chercheurs. Il permet également à l'INA de réconcilier le temps long de l'archiviste et la réactivité commerciale indispensable à une activité de marché. Il s'agissait aussi d'éviter des pertes irréversibles, la numérisation étant la seule réponse possible à la dégradation physico-chimique des documents archivés sur des supports traditionnels, ainsi qu'à la disparition de certains équipements de lecture. Une expertise extérieure effectuée en 2003 révéla l'acuité du problème et l'urgence qu'il y avait à le résoudre : le plan de sauvegarde numérique des archives, lancé quelques années auparavant, fut donc étendu et accéléré.

Afin de traiter son fonds d'archives sur un mode industriel, l'INA, s'appuyant sur son service de recherche, a donc dû définir ses normes de numérisation, mettre au point des processus adaptés, effectuer des investissements lourds en robotique.

Aujourd'hui, grâce à cette généralisation de la numérisation, les journaux télévisés des chaînes publiques avec lesquelles l'INA a conclu en 2001 de nouvelles conventions, disposent, sur préavis très bref, d'un canal de flux rapide leur permettant de diffuser des images conservées à l'INA et le CSA bénéficie du procédé de captation numérique mis au

point pour le dépôt légal de l'INA pour toutes les chaînes sur lesquelles il doit exercer son contrôle.

La deuxième priorité de l'INA a été de mettre un terme à l'incertitude juridique qui caractérisait jusque là l'exploitation commerciale des archives qu'il détient. Il a donc conclu des accords avec les sociétés d'auteurs, dont l'application implique que toute entrée d'archives soit indexée sur une base de données juridiques.

Ce nouveau dynamisme de l'INA s'exprime également par l'offre de services nouveaux, qui concourent au renom de l'établissement : la création d'une école dédiée à l'audiovisuel, celle du site Ina.fr, l'Inathèque localisée à la Bibliothèque nationale de France, contribuent à faire connaître l'INA – et à travers lui la notion d'archive audiovisuelle. Les professionnels de l'audiovisuel, en France comme à l'étranger, apprécient ses procédures de commercialisation des archives – notamment le système informatisé Inamédiapro – et le savoir-faire technique acquis dans la gestion de celles-ci (conservation, réparation, indexation, distribution). Le taux de satisfaction des clients – mesuré par des enquêtes récurrentes – est devenu très satisfaisant.

Au cours de la même période, les comptes de l'INA ont été rééquilibrés, en partie grâce au développement de ses recettes commerciales, mais surtout du fait de l'augmentation sensible de ses ressources publiques (quote-part de redevance et subventions spécifiques) justifiée par l'ampleur du plan de sauvegarde numérique, l'extension du dépôt légal, mais aussi par la nécessité de compenser la réduction des forfaits annuels versés par les chaînes publiques de télévision dans le cadre de nouvelles conventions.

Parallèlement, l'INA a assaini sa gestion, en maîtrisant l'évolution de ses effectifs (1077 agents en 2005) qui n'ont pratiquement pas augmenté entre 1999 et 2006, en réorganisant ses services financiers et administratifs et en mettant en place de nouvelles procédures automatisées et sécurisées de comptabilisation et de suivi des flux d'information.

# II - L'avenir

Si, à court et sans doute moyen terme, les perspectives de l'INA ne paraissent pas préoccupantes, l'avenir est porteur de fragilités et d'incertitudes.

# A - A court et moyen terme

L'avenir à court terme de l'établissement paraît devoir s'inscrire dans la ligne du redressement opéré au cours des dernières années. En effet, le plan de sauvegarde numérique ne s'achèvera qu'en 2015, les relations avec Radio France sont stabilisées jusqu'en 2014, la convention qui lie l'Institut à France Télévisions vient d'être renouvelée pour quatre ans, et le stock d'archives que l'INA peut exploiter commercialement est encore considérable.

L'INA est convaincu qu'il doit poursuivre et renforcer la politique menée depuis plusieurs années pour orienter tous ses métiers vers la valorisation du patrimoine dont il est dépositaire, tout en étant conscient que le marché correspondant est évolutif et concurrentiel, et que les résultats des différentes activités de valorisation doivent s'apprécier au regard des coûts complets engagés.

Ainsi, en ce qui concerne la production audiovisuelle, déficitaire de longue date, l'INA a récemment décidé de l'axer sur des programmes à base d'archives et de ne pas s'engager sans disposer préalablement de commandes fermes.

Les mêmes préoccupations caractérisent l'édition de DVD et de vidéos ainsi que le téléchargement sur Internet. Ces activités ont par ailleurs conduit l'INA à concevoir et breveter un dispositif de lutte contre le piratage d'images télévisuelles, actuellement testé aux Etats-Unis.

L'établissement accorde également une attention particulière à l'évolution des besoins en personnel de ses différents métiers, en développant les actions de formation professionnelle – qui représentaient en 2006 près de 6 % de sa masse salariale – et en privilégiant, pour le plan de sauvegarde numérique, le recrutement d'agents de plus de 50 ans.

Demeure cependant la question de la stabilisation du périmètre du dépôt légal des émissions télévisées et radiodiffusées qui, à l'initiative de l'INA, s'est considérablement élargi au cours des dernières années, avec la multiplication des chaînes du câble et du satellite. De même, doit être précisée la réglementation relative au dépôt légal du web, dont le principe a été posé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2006 relative aux droits d'auteur et aux droits dérivés dans la société de l'information. Le règlement de ces deux questions relève des pouvoirs publics. Des propositions de modifications réglementaires seront mises en chantier au début de l'année 2008.

# B - A moven et plus long terme

A plus longue échéance, l'INA sera confronté au défi d'une réduction très forte des droits qu'il est habilité à commercialiser.

Cette réduction résulte de toute une série de textes, conventions et mesures qui sont intervenus depuis 25 ans. A la suite de la loi du 26 septembre 1986, TF1 a acquis rétroactivement la propriété des archives de la chaîne publique à compter du 30 juillet 1982. Puis, Antenne 2 et France 3 sont devenues rétroactivement propriétaires de leurs fictions à compter du 30 septembre 1981. Ce sont ainsi plus de 1200 programmes de fiction qui à ce jour ne sont plus la propriété de l'INA. La même loi de 1986, en contribuant à la création d'un tissu de producteurs indépendants des chaînes, a également circonscrit de facto à certains genres les fonds exploitables par l'INA : actualités et magazines d'actualités, plus rarement documentaires. Enfin, il résulte de la loi du 1er août 2000, que, avec un effet rétroactif à compter d'août 1997, l'INA ne pourra plus commercialiser que des extraits des intégrales produites par France Télévisions, désormais exploitées par France Télévisions Distribution.

Selon l'INA, le cumul de ces réductions successives du périmètre de ses droits commercialisables l'aurait privé de 55 M€de recettes sur la période 1982-2006, soit la moitié environ de son budget 2006.

Cependant, leur impact sera beaucoup plus sensible à terme : actuellement, l'INA est en situation de répondre à la demande de « programmes de mémoire », puisqu'elle porte sur des périodes pour lesquelles il détient des droits quasi complets. Mais, plus le temps s'écoulera, plus cette demande concernera des périodes pour lesquelles le stock commercialisable de l'INA se sera réduit du fait de la disparition de ses droits sur les diffusions d'émissions sous forme intégrale. Les chaînes de télévision publiques s'en réservent en effet désormais la commercialisation, l'INA n'ayant que la mission de les archiver, de les conserver et de les exploiter sous forme d'extraits.

L'INA est conscient de ce risque, mais estime qu'il ne devrait pas se concrétiser avant dix ans. Il a néanmoins engagé une série de réflexions sur les marges de progression de sa commercialisation d'images. Aujourd'hui, 90% de son chiffre d'affaires est réalisé à partir de 5 % seulement des images disponibles. Une amélioration de ce ratio, fondée sur une meilleure commercialisation du stock ancien et la poursuite de la recherche de mandats de commercialisation nouveaux est donc à l'étude.

L'INA escompte par ailleurs une augmentation de la demande de l'éducation nationale, des collectivités territoriales et des nouveaux acteurs du marché (nouvelles chaînes, développement de l'Internet et des images sur téléphone portable).

La concrétisation de ces développements commerciaux potentiels est toutefois subordonnée à de nombreux facteurs rapidement évolutifs et dont l'INA n'a pas la maîtrise : la confirmation de l'extension de la demande d'extraits d'émissions (qui, à terme, constitueront l'essentiel des droits commercialisables par l'INA), l'intensité de la concurrence des chaînes publiques de télévision soucieuses de valoriser leur patrimoine audiovisuel et l'évolution des technologies susceptibles de permettre à des entreprises commerciales de proposer des services comparables sur les créneaux les plus rentables.

Si les pouvoirs publics souhaitent que l'INA continue de prospérer dans la configuration qui est la sienne aujourd'hui, le risque important qui s'attache à la réduction des droits commercialisables doit donc être pris en compte sans tarder.

L'activité de formation aux métiers de l'audiovisuel constitue un autre sujet de préoccupation. Les enseignements assurés par l'INA couvrent aussi bien l'apprentissage que la formation continue et l'enseignement supérieur. Les conditions de gestion de cette activité sont actuellement satisfaisantes, mais l'analyse met en évidence une très forte sensibilité aux aléas du marché - réduction des budgets formation dans les entreprises, réduction certaine de la demande une fois satisfaits les besoins des entreprises face à la révolution numérique – et la concurrence d'autres organismes de l'audiovisuel public français (CFI et RFI), en interne comme en direction de l'étranger.

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

Si le redressement opéré depuis le dernier contrôle de la Cour mérite d'être salué, la réduction des droits commercialisables de l'INA justifie de sa part, non seulement d'engager sans délai un effort de valorisation de ses fonds mais aussi de demeurer particulièrement vigilante sur l'équilibre financier de ses autres activités et l'évolution de ses charges. La Cour estime en effet que rien ne serait plus dangereux que de sous-estimer les risques encourus et de ne pas anticiper la mise en œuvre des éventuels efforts d'adaptation qui s'imposeraient pour assurer la pérennité de l'entreprise.

### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Le ministère de la culture et de la communication prend acte avec satisfaction de l'appréciation globalement positive portée par la Cour sur le redressement de la situation de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et partage cette appréciation.

Le ministère de la culture et de la communication tient à rappeler que l'Etat a accompagné et soutenu la transformation de l'Institut.

Il a en particulier négocié des objectifs ambitieux dans les contrats d'objectifs et de moyens de l'Institut et a assuré depuis plusieurs années, une forte évolution des ressources publiques de l'INA, ce qui a permis à l'Institut de mettre en place ses projets de développements, notamment technologiques tels que la numérisation des archives.

Les ressources publiques de l'INA ont en effet progressé plus rapidement que celles de l'ensemble du secteur audiovisuel public depuis 2001, comme le montre le tableau ci-dessous.

en M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	LF 2007	LF 2007 PLF 2008	8 Evolution 01-08
Total HT des ressources publiques de l'audiovisuel croissance	2 407,9		2 488,6 2 538,4 3,4% 2,0%	2 597,1 2,3%	2 679,6 3,2%	2 736,7 2,1%	2 802,6	2 902,3 3,6%	2,7%
Ressources publiques de ITNA croissance	63,3	68,2 7,7%	68,2 0,0%	68,8 0,9%	72,7 5,7%	75,8 4,1%	78,8	81,6 3,6%	3,7%

Certains points de l'insertion suscitent quelques remarques de la part du ministère de la culture et de la communication.

### Sur la décision de l'INA de se doter d'un commissaire aux comptes.

L'insertion indique que « parallèlement à la suppression récente de l'agence comptable et à la prise en charge de ses fonctions par le secrétariat général, l'INA a décidé de se doter de commissaires aux comptes dans un souci de transparence accrue ». Il convient de préciser que suite à la suppression de l'agence comptable de l'INA effective au 1<sup>er</sup> janvier 2007, conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé avec l'Etat pour la période 2005-2009, et du passage au système de comptabilité privée, l'INA était dans l'obligation de se doter d'un commissaire aux comptes, conformément au décret n°2006-1829 du 23 décembre 2006, portant modification du décret n°2004-532 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de l'audiovisuel, qui précise à l'article 10 que « le contrôle des comptes de l'établissement public est assuré par au moins un commissaire aux comptes, nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie sur proposition du conseil d'administration ».

# Sur la question de stabilisation du périmètre du dépôt légal et la réglementation relative au dépôt légal du web.

L'insertion indique que « le règlement de ces deux questions relève des pouvoirs publics ».

La stabilisation du dépôt légal a été définie dans le cadre du deuxième contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'INA, signé avec l'Etat pour la période 2005-2009. Ce COM prévoit qu'à la fin de la période considérée, le périmètre du dépôt légal sera stabilisé à 120 chaînes, dont 100 chaînes de télévision et 20 chaînes radios. En outre, chaque extension du périmètre du dépôt légal est soumise à l'approbation du conseil d'administration de l'Institut.

Par ailleurs, au début de l'année 2007, pour ce qui est de la réglementation relative au dépôt légal du web, des propositions de modification du décret de 1993 dans ses dispositions relatives aux services de communication audiovisuelle et aux services de communication au public en ligne ont été discutées entre la direction du développement des médias, la direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la communication et l'établissement. Cette démarche devrait aboutir prochainement.

# Sur le risque que représente la réduction des droits commercialisables de l'INA.

S'il est vrai que, depuis 1982, les modifications législatives successives ont rétréci le périmètre des droits commercialisables par l'INA, et donc restreint les perspectives de recettes futures, l'Institut a développé de nouvelles activités d'exploitation de ses archives en élargissant leur accès au

grand public et en développant des usages de plus en plus diversifiés. Ainsi, sur les cinq dernières années, le chiffre d'affaires de cessions de droits de l'INA a plus que doublé (15 M€ en 2006 contre 7 M€ en 2001).

L'initiative la plus marquante de ces nouvelles activités est le lancement en avril 2006 du site Internet « ina.fr » qui rend accessible plus de 15 000 heures d'archives audiovisuelles au grand public. De nombreuses autres possibilités de diversification des formes d'exploitation du patrimoine audiovisuel de l'INA restent encore non explorées par l'Institut et représentent des opportunités importantes d'augmentation de son chiffre d'affaires commercial.

### Sur les activités de formation de l'INA.

L'insertion précise que « l'activité de formation aux métiers de l'audiovisuel constitue un autre sujet de préoccupation ». Cette inquiétude peut être atténuée notamment par le renforcement de l'activité de formation initiale de l'Institut avec l'ouverture récente de l'école de niveau master INA Sup' qui va renforcer la légitimité et la notoriété d'INA Formation.

# RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL (INA)

Dans la première partie de son rapport, la Cour prend acte du redressement opéré par l'Ina depuis son dernier contrôle et salue les efforts réalisés par l'établissement dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'Etat.

Plus qu'une marque de reconnaissance du travail accompli, ce constat, pour l'Ina, pour son président et pour ses personnels, constitue une pressante invitation à approfondir la démarche engagée et à rechercher sans cesse de nouveaux progrès pour rendre toujours plus vivant et plus accessible le patrimoine audiovisuel national.

### Une révolution numérique couronnée de succès

Depuis le début des années 2000, l'Ina a accompli une révolution majeure. La migration numérique des archives de la radio et de télévision, inscrite dans les deux contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'Etat en 2000 et 2005, place la France au tout premier rang mondial pour la sauvegarde de la mémoire audiovisuelle.

A la fin des années 90, l'Ina a initié un vaste chantier de sauvegarde et de numérisation de ses archives audiovisuelles, portant sur plus de 800 000 heures d'images et de sons menacées de disparition. L'objectif était à la fois de préserver 60 ans d'histoire de la radio et de la télévision française, et de révolutionner les usages de l'accès et de la connaissance de cette mémoire collective. Dans le strict respect du cadre économique fixé, l'Ina a ainsi fait évoluer ses métiers, ses compétences et ses processus de production.

Cette mutation se décline aujourd'hui avec :

- Le Plan de sauvegarde et de numérisation (PSN), qui garantit, à l'horizon de 2015, la préservation de 100% des collections menacées.
- Inamédia-pro, un service pour les professionnels lancé en 2004, qui offre aux clients de l'Ina un accès en ligne direct aux 400 000 heures d'images et de sons numérisés<sup>202</sup>.
- Les accords signés avec les sociétés d'auteurs (SACEM, SACD, SCAM...) et les syndicats d'artistes et de journalistes, qui permettent désormais l'exploitation des contenus numériques sur tous les supports<sup>203</sup>.
- La place croissante de l'Ina dans l'action audiovisuelle extérieure française, sur l'ensemble des secteurs : vente de programmes, expertise-ingénierie, formation professionnelle, participation à des projets de recherche européens<sup>204</sup>.

### Une politique très active de valorisation du patrimoine audiovisuel

Après l'urgence de la sauvegarde des fonds menacés, assurée par le PSN, l'Ina est entré dans le temps de la valorisation et de l'enrichissement de ses collections. Il poursuit ainsi l'objectif d'ouvrir les archives audiovisuelles à des publics et des usages de plus en plus diversifiés :

- En élargissant le périmètre du dépôt légal (100 chaînes de télévision, 20 programmes de radio, et bientôt le dépôt légal du Web).
- En renforçant sa présence sur le marché professionnel des programmes de télévision<sup>205</sup>.

-

<sup>202)</sup> Les services offerts aux clients sont en constante amélioration : les tarifs de cession de droits ont baissé de 16% en moyenne sur la période et les délais de livraison ont été divisés par 7.

<sup>203)</sup> Hertzien, câble, satellite, Internet, vidéo...

<sup>204)</sup> L'Ina inscrit son action dans le cadre du pôle de compétitivité « Capdigital », dont il est membre fondateur.

<sup>205)</sup> Sur les cinq dernières années, le chiffre d'affaires de cessions de droits a plus que doublé (15 M€ en 2006, contre 7 M€ en 2001)

- En développant une activité de production et d'édition de contenus adaptée à la diversité des modes et supports de diffusion : télévision, télévision mobile, salles indépendantes, DVD, Internet, collectivités territoriales<sup>206</sup>.
- En mobilisant les savoirs et les contenus à des fins pédagogiques, éducatives et scientifiques.

Cette ambition se traduit notamment par deux initiatives marquantes :

- En avril 2006, la création du site Internet « Ina.fr », qui rend accessibles en ligne plus de 15 000 heures d'images et de sons qui constituent la mémoire collective des soixante dernières années. Fort d'un grand succès auprès du public, le site s'enrichit aujourd'hui de déclinaisons thématiques spécifiques (élections présidentielles, Festival de Cannes, chanson française).
- En octobre 2007, l'ouverture d'une Ecole Supérieure de l'audiovisuel et du numérique, Ina'Sup.

### Les enjeux à venir

Dans les perspectives qu'elle trace à moyenne et longue échéance, la Cour met l'accent sur la « réduction des droits commercialisables de l'Ina » résultant de l'évolution des textes qui régissent l'établissement et dont l'impact peut constituer à terme un facteur de graves déséquilibres.

Tout en partageant en partie cette analyse, l'Ina souhaite préciser la notion de « droits commercialisables ».

Il est indéniable que, par rapport à l'ensemble des droits attachés aux programmes diffusés par les chaînes publiques, la part des droits dévolue à l'Institut s'est régulièrement contractée au fil des années.

Il est certain que cette évolution génère un manque à gagner en termes de ressources commerciales et qu'une aggravation de cette tendance ferait courir à l'Ina un risque économique sérieux.

Par contre, il faut noter que, à l'intérieur du périmètre de droits qui est le sien, l'Ina a considérablement augmenté sa « capacité à agir » en termes d'exploitation commerciale.

Jusqu'à ces dernières années, en effet, une partie importante des droits de commercialisation dévolus à l'Ina restait purement théorique, du fait notamment d'un cadre juridique de travail avec les ayants droit souvent incomplet, trop rigide et parfois archaïque.

-

<sup>206)</sup> Deux films co-produits par l'Ina ont été présentés au dernier Festival de Cannes: Rue Santa Fe de Carmen Castillo, dans la sélection « Un certain regard », et Maurice Pialat, l'amour existe. Rithy Panh, dont toute l'œuvre documentaire a été co-produite par l'Ina, a reçu le prix France Culture.

L'actualisation des accords avec les auteurs et la signature de conventions avec les représentants des ayants droit salariés ont permis de porter les archives au plus près des nouveaux circuits de diffusion des images et des sons : internet, vidéo à la demande, vidéo sur mobiles...

Avec la numérisation et la structuration documentaire des fonds en corpus thématiques, ce travail de simplification juridique a ouvert des voies de commercialisation jusqu'ici partiellement ou totalement bloquées.

Enfin, la signature de mandats de commercialisation pour enrichir, actualiser et, dans la mesure du possible, internationaliser les collections, offrira à court terme de nouvelles perspectives de développement commercial.

Dans un autre domaine, la Cour met en avant le caractère aléatoire des activités de formation, particulièrement sensibles aux variations du marché et tributaires des cycles de mise à jour des technologies et des compétences.

Cette analyse est tout à fait conforme à la réalité de l'activité de formation professionnelle continue.

C'est notamment pour réduire ce risque que l'Ina a développé une politique active de formation initiale.

Inséré depuis longtemps dans le champ éducatif, l'Ina, depuis quelques années, a engagé à divers niveaux (Brevet de technicien supérieur, licence, master) des actions de formation initiale en partenariat, pour constituer une ligne d'activité stable au sein de la Direction de la formation et « lisser » les aléas de la formation continue.

Passée de 1 % en 2000 à plus de 15 % en 2006, la part de chiffre d'affaires de formation initiale confirme la pertinence de l'offre Ina dans ce domaine. L'équilibre économique de la formation se stabilise et se consolide par la combinaison des ressources issues de la formation continue et initiale, la rationalisation des moyens techniques et humains et l'accès à des ressources nouvelles, notamment la taxe d'apprentissage.

La capacité à diplômer au nom de l'Etat et l'ouverture de l'école Ina'Sup en 2007 marquent une étape majeure dans la mise en oeuvre de cette politique d'équilibre au sein de l'activité de formation.

L'Ina a su par ailleurs dynamiser ses activités de formation en les ouvrant à l'international. Le chiffre d'affaires de formation et d'ingénierie patrimoniale à l'étranger est ainsi passé de 1,2 M $\in$  en 2004 à 1,8 M $\in$  en 2006.

Cette dimension internationale, qui constitue également un contrepoids utile aux variations du marché national, pourrait se renforcer par une meilleure articulation des acteurs français<sup>207</sup> qui participent à la formation des professionnels étrangers aux métiers de l'audiovisuel, en donnant plus de cohérence et d'efficacité à l'action audiovisuelle extérieure française dans ce domaine.

207) L'Ina, Radio France Internationale et Canal France International

# L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF)



L'hôpital pénitentiaire de Fresnes a succédé à l'infirmerie centrale des prisons de la Seine, créée en 1898, en même temps que la maison d'arrêt de Fresnes. Transformé en établissement public en 1985, il est devenu, en 1995, l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF). Certaines critiques formulées par la Cour des comptes lors de ses précédentes interventions en 1991 et 1996 n'ont toujours pas trouvé de réponse, en particulier sur la place de l'établissement dans l'organisation des soins des détenus en France<sup>208</sup>. L'incertitude qui en découle a de graves répercussions sur le fonctionnement de l'établissement.

Le contrôle de la Cour a porté sur les exercices 1995 à 2006.

# I - Une mission particulière qui reste à définir

La transformation de l'hôpital pénitentiaire de Fresnes en établissement de santé est intervenue en 1995 alors que des réformes d'ensemble transféraient la prise en charge sanitaire des détenus au secteur public hospitalier. Après la création d'unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) puis d'unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), l'Etat a décidé de créer, en mars 2006, des chambres sécurisées au sein des hôpitaux de proximité. Malgré les travaux de l'inspection générale des affaires sociales, ce choix d'un

<sup>208)</sup> La question de la santé des détenus a été abordée d'une manière générale dans le rapport public thématique de la Cour « garde et réinsertion : la gestion des prisons » de janvier 2006 (p. 60 à 64).

schéma d'hospitalisation à trois niveaux a été fait sans connaître avec précision les besoins de santé de la population carcérale qui restent aujourd'hui mal identifiés en l'absence d'étude épidémiologique et de données sur l'activité des UCSA.

La création successive des UCSA, des UHSI et des chambres sécurisées a *de facto* réduit le nombre des hospitalisations envisageables à Fresnes en permettant aux patients d'être soignés localement. Il était donc nécessaire de redéfinir le rôle de l'établissement.

Or, plus de dix ans après le lancement de ces réformes, ce rôle n'est toujours pas défini. L'établissement a simplement été identifié comme l'un des pôles de l'UHSI de Paris, en complémentarité avec l'hôpital de la Pitié-Salpétrière, mais sans préciser davantage, dans ce nouveau cadre, sa mission.

A son arrivée en 2004, la nouvelle équipe de direction de l'établissement a fait des propositions. Un groupe de travail, présidé par le conseiller médical du directeur de la DHOS, mais sans aucun représentant de l'Assistance publique-Hopitaux de Paris (AP-HP) alors même que l'avenir de l'EPSNF lui est intimement lié, a approuvé les décisions de l'établissement de réorienter son activité vers les soins de suite et de rééducation.

Ces orientations, quelle que soit leur pertinence, sont insuffisantes. Elles ne règlent pas la question de la place spécifique de l'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF), établissement unique en son genre en France, dans le nouveau schéma d'hospitalisation des détenus. L'évolution de son activité sanitaire montre que les choix ne peuvent plus être différés.

# II - Les risques de l'activité sanitaire

### A - La baisse de l'activité sanitaire

De 1994 à 2004, le nombre de journées d'hospitalisation à l'EPSNF a diminué de 44 %. Cette baisse a conduit à sous-utiliser les locaux : la moitié des étages est désaffectée, des chambres sont transformées en vestiaires, en bureaux, en espaces de rangement ou lieux de réunions. En septembre 2006, il ne restait plus que 75 chambres dédiées aux soins.

Cette baisse de l'activité est due aux réformes précitées ainsi qu'au perfectionnement des techniques de soins qui a réduit les durées d'hospitalisation nécessaires. Elle a été accentuée par la pénurie de personnel médical et soignant.

Au cours des dix dernières années, l'EPSNF n'est pas parvenu à recruter des praticiens hospitaliers à temps plein de droit commun. S'agissant des infirmiers, de nombreux postes sont restés vacants, le taux de vacances allant jusqu'à 20% en 2003. Pour pallier cette pénurie, l'établissement a recouru de manière croissante à l'intérim, les dépenses correspondantes étant plus que quadruplées entre 1999 et 2005.

Cette baisse de l'activité risque de s'accentuer lorsque l'UHSI de Paris sera ouverte et que des chambres sécurisées auront été créées dans les hôpitaux de proximité, ce qui soulèverait directement la question de l'existence même de l'EPSNF. En toute hypothèse, la situation actuelle appelle, sans délai, des mesures correctrices à cause des risques qu'elle fait courir aux patients, et par suite également à l'établissement donc à l'Etat, comme l'illustrent les exemples du bloc opératoire et de l'unité de dialyse.

# B - Les risques du bloc opératoire

L'activité de ce bloc est des plus réduites notamment parce que l'établissement ne parvient pas à pourvoir les postes de médecin anesthésiste, dans un contexte de pénurie nationale de ces spécialistes dans les hôpitaux publics. L'absence d'anesthésiste oblige parfois à fermer le bloc opératoire comme durant l'été 2004 ou durant plusieurs jours par semaine. Pendant ces périodes de fermeture, les chirurgiens de l'EPSNF se contentent de prendre en charge les suites opératoires, ce qui n'est pas suffisant pour justifier les postes correspondants.

Surtout, la pénurie de personnels est préjudiciable à la sécurité des soins.

En l'absence de praticien hospitalier anesthésiste réanimateur, le bloc opératoire de l'EPSNF fonctionne avec des médecins intérimaires et des médecins qui, du fait de leur statut, ne peuvent, en droit, exercer que sous l'autorité et le contrôle d'un médecin de plein exercice, qui, en l'espèce, est le chef du service d'anesthésie-réanimation de la Pitié-Salpêtrière, par hypothèse absent de l'établissement.

Ainsi, le bloc opératoire de l'EPSNF, avec une très faible activité, ne réunit pas les conditions de sécurité sanitaire. Les autorités de tutelle connaissent cette situation mais elles n'en ont encore tiré aucune conséquence.

# C - Les risques de l'unité de dialyse

Le fonctionnement de l'unité de dialyse repose sur un montage juridique confus. Il fait intervenir une association, l'association pour l'utilisation du rein artificiel qui, au moins depuis 1994, met à la disposition de l'EPSNF le matériel nécessaire et en assure l'entretien. Les conventions, reconduites d'année en année, pour organiser cette activité ne définissent pas le rôle de chacun de manière suffisamment précise.

Plus grave, la qualité des prises en charge souffre de l'imprécision du statut de l'unité de dialyse de Fresnes. En 2001, un rapport d'expert soulignait que l'EPSNF ne pouvait être assimilé ni à un centre d'hémodialyse réservé à des patients lourds, avec un fonctionnement proche des unités de réanimation, ni à une unité d'auto-dialyse, centre plus léger et non médicalisé. Ce rapport constatait que l'absence de positionnement clair de l'unité de l'EPSNF limitait les possibilités de recrutement de néphrologues et d'infirmiers spécialisés

Cette ambiguïté a conduit certains médecins à démissionner en 2001 au motif que l'EPSNF n'appliquait pas la réglementation en vigueur. La situation s'est aggravée et des incidents ont conduit l'agence régionale d'hospitalisation d'Ile de France, début 2002, à mettre en demeure l'EPSNF de prendre les mesures nécessaires à la sécurité des patients ou, à défaut, de fermer l'unité de dialyse. Quelques jours plus tard, à partir des mêmes constats, le directeur de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) demandait à l'EPSNF de passer une convention avec l'AP-HP en vue d'identifier un centre d'hémodialyse de repli.

En réponse, l'EPSNF a pris des mesures internes (guide sur la dialyse et fiche précisant l'organisation médicale et non médicale concernant les personnels affectés au service de dialyse). En revanche, la question majeure de la convention avec un centre de repli n'est toujours pas réglée. Ni la DHOS, ni l'ARH ne se sont souciés des suites données à leurs lettres de début 2002. Le centre de dialyse de l'EPSNF ne comprend toujours pas de médecin spécialiste et son personnel non médical est insuffisant, alors qu'il prend en charge une part importante des détenus ayant besoin de dialyse.

# III - Un positionnement ambigu

### A - Un établissement à la frontière de deux mondes

Bien qu'il soit de petite taille, la nature hybride de l'EPSNF en fait une structure lourde.

En tant qu'établissement public de santé, l'EPSNF est atypique avec une durée moyenne de séjour plus longue que dans les autres établissements hospitaliers (13,5 jours contre 5 jours en 2003 dans le service de chirurgie). Cette durée s'explique par le souci des médecins de ne pas renvoyer prématurément leurs patients dans leurs établissements pénitentiaires d'origine, compte tenu des conditions de vie en détention, d'hygiène notamment. Par ailleurs, alors que son activité a diminué de 37 % de 2000 à 2005, le montant de sa dotation globale a augmenté de 17 %, sans que cette divergence soit justifiée.

En tant qu'établissement pénitentiaire, l'EPSNF est également atypique : il ne prend pas en charge l'intégralité des fonctions liées à la vie en prison car les détenus hospitalisés sont réputés écroués à la maison d'arrêt de Fresnes, mitoyenne de l'établissement. Cette situation n'est pas, en soi, critiquable, mais il est regrettable qu'aucune convention n'explicite les responsabilités respectives de chacun. Alors que l'établissement dispose de moins de 100 lits, il emploie un effectif de surveillants (150 au 1<sup>er</sup> avril 2006) comparable à celui du centre de détention de Salon de Provence (capacité : 595 places) ou de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône (capacité : 636 places).

### B - Des tutelles mal exercées

Depuis son changement de statut, l'EPSNF est soumis à la triple tutelle des ministères de la justice, de la santé et des finances. Cette situation complique les circuits administratifs et gêne le fonctionnement de l'établissement.

Sur le plan sanitaire, alors que la tutelle des établissements publics de santé incombe aux agences régionales d'hospitalisation (ARH) depuis 1996, celle de l'EPSNF reste exercée par une direction d'administration centrale : la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS). L'EPSNF s'en trouve empêchée de solliciter l'intervention des ARH, notamment celle de l'Ile de France, sur des sujets où elles détiennent un pouvoir de décision, par exemple pour se coordonner avec d'autres établissements de santé.

Sur le plan pénitentiaire, le ministère de la justice n'a pas tiré toutes les conséquences de la transformation de l'hôpital de Fresnes en établissement public autonome. La dévolution des biens de l'Etat à l'établissement, dont la Cour avait déjà souligné plusieurs fois l'urgence, n'est toujours pas réalisée, ce qui s'est traduit par des retards importants des travaux de rénovation et par l'absence d'amortissement de ceux réalisés. La gestion du personnel pénitentiaire de l'EPSNF est restée assurée par la direction régionale des services pénitentiaires de Paris dans des conditions inchangées par rapport à celles qui prévalaient avant la création de établissement, sans qu'aucune convention n'organise la prestation de service correspondante.

Ni les dépenses de rémunération des personnels pénitentiaires ni celles de fonctionnement pénitentiaire de l'EPSNF, payées par l'Etat, n'apparaissant dans les comptes de l'ENPSF, ceux-ci ne donnent pas une vision complète de ses coûts. Plus de vingt ans après la création de l'établissement public, ses comptes ne donnent donc toujours pas une image fidèle de ses opérations et de son patrimoine.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** -

Douze ans après la réforme de 1994 sur l'organisation de la prise en charge sanitaire des détenus, la question de la place, voire de l'utilité même de l'EPSNF dans ce dispositif n'a toujours pas été réglée.

Les atermoiements continus d'une triple tutelle ministérielle ont trop souvent laissé l'établissement face à des difficultés qu'il ne pouvait résoudre seul. Celles rencontrées dans sa fonction sanitaire sont les plus préoccupantes eu égard aux risques d'accidents qu'elles entraînent. L'Etat, s'il ne prenait pas les mesures nécessaires pour les éviter, pourrait voir sa responsabilité mise en cause.

Trop longtemps différées, les décisions sur l'articulation entre l'EPSNF et l'hôpital de la Pitié-Salpétrière, la sécurisation de l'unité de dialyse et le devenir du bloc chirurgical doivent être prises sans délai.

#### La Cour recommande donc de :

\* clarifier le rôle de l'EPSNF dans le dispositif sanitaire national de prise en charge des détenus en définissant avec précision les conditions de son articulation avec l'hôpital de la Pitié-Salpétrière et les missions sanitaires qu'il doit continuer d'assumer;

\* substituer la tutelle de l'ARH Ile de France à celle de la DHOS;

- \* si le maintien d'une activité de chirurgie est jugée indispensable, prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des patients en organisant la présence de médecins de plein exercice, conformément à la réglementation ;
- \* si l'activité de dialyse est maintenue, mettre en place la convention de repli et renforcer les moyens en personnel médical spécialisé;
- \* mettre en œuvre les conventions nécessaires à la clarification des relations entre l'EPSNF et les services de l'administration pénitentiaire et réintégrer dans les comptes de l'établissement les dépenses qu'il occasionne.

### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur « L'établissement public de santé national de Fresnes (EPSNF) » appelle de ma part l'observation suivante.

Le nombre de personnel pénitentiaire est en cours de réduction pour adapter l'effectif de surveillance au nombre de patients détenus hospitalisés (environ 80 à 90 par jour en moyenne).

En ce qui concerne les conclusions et les recommandations de la Cour, l'administration pénitentiaire souhaite que le rôle de l'EPSNF soit clarifié quant à ses orientations médicales vis-à-vis de l'unité hospitalière sécurisée interrégionale du groupe hospitalier Pitié-Salpêtrière et ce dans le cadre du schéma national d'hospitalisation des personnes détenues. De même, sa tutelle doit être allégée et les dispositions générales du code de la santé publique doivent lui être appliquées en la matière.

De plus, l'administration pénitentiaire s'engage à faire apparaître les coûts de surveillance et de sécurisation afin de connaître la véritable charge financière de cet établissement.

# RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SANTÉ NATIONAL DE FRESNES

### 1- Une mission particulière qui reste à définir :

Les décisions des tutelles devraient très prochainement redéfinir les missions particulières de l'EPSNF, grâce à différents audits réalisés en 2007, sur l'activité hospitalière et médicale d'une part, et sur la structure des bâtiments d'autre part.

Il est à noter que les chambres sécurisées ne rentrent pas en concurrence avec l'EPSNF. Les urgences sont orientées vers les hôpitaux de proximité par les médecins des UCSA. Les personnels hospitaliers des hôpitaux de proximité et les forces de l'ordre chargées des gardes statiques ont plutôt tendance à faire hâter les hospitalisations à l'EPSNF en raison des contraintes posées par la présence de patients détenus sous surveillance des forces de l'ordre en milieu hospitalier classique.

La réorientation de l'activité de l'EPSNF vers les soins de suite et de rééducation, avec une compétence nationale en médecine physique et de réadaptation reste un axe fort du projet médical de l'EPSNF, afin de faire face à l'augmentation de la population pénale, à l'allongement des peines et à l'augmentation de l'âge moyen des personnes placées sous main de justice.

### 2- LES RISQUES DE L'ACTIVITE SANITAIRE

#### a - La baisse de l'activité

En 2005, l'activité traduite en nombre de journées a augmenté de 9,12 % par rapport à 2004. Cette activité est restée stable en 2006.Le taux d'occupation général a été de 86 % : 77 % en Médecine et 98 % en Soins de suite et rééducation. Le regain d'activité observé en 2005 se poursuit en 2007 notamment dans le domaine des prises en charge de Médecine physique et de réadaptation (MPR).

### b- Le bloc opératoire

L'activité opératoire a lieu les lundis et jeudis ; un praticien hospitalier temps partiel en anesthésie est nommé depuis mars 2007 à l'EPSNF. Lorsque ce praticien est en congé, L'EPSNF fait appel à des médecins intérimaires.

Une consultation pré anesthésique et une visite pré anesthésique sont réalisées avant l'anesthésie qui est réalisé sous la responsabilité du praticien selon un protocole établi par celui-ci. Le praticien attaché associé effectue les consultations pré anesthésiques et les patients sont revus par le praticien de plein exercice lors de la visite pré anesthésique dans les heures précédant le moment prévu pour l'intervention. L'anesthésie est réalisée sur la base d'un protocole établi et mis en œuvre sous la responsabilité du praticien anesthésiste, en tenant compte des résultats de la consultation et de la visite pré anesthésique.

Les médecins qui opèrent à l'EPSNF sont, pour quatre d'entre eux, des praticiens hospitaliers temps partiels titulaires, de plein exercice. Le cinquième chirurgien est un praticien adjoint contractuel (PAC) à temps plein. A cet effectif de titulaires, s'ajoute un praticien attaché à temps plein.

### c - La dialyse

Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007, la convention entre l'association AURA et l'EPSNF est dénoncée. L'EPSNF dispose de 4 générateurs d'hémodialyse et d'un générateur de repli.

L'établissement dispose par voie de contrat de techniciens, formés à l'entretien et à l'utilisation des générateurs d'hémodialyse et du système de traitement d'eau pour hémodialyse, en mesure d'intervenir à tout moment.

L'unité fonctionnelle (UF) d'hémodialyse dispose d'une équipe médicale constituée de deux praticiens hospitaliers temps partiels néphrologues inscrits à l'ordre des médecins. Le responsable de l'UF est l'un deux. Un médecin néphrologue assure une présence médicale permanente sur le site pendant toute la durée de la dialyse. Tous les actes de soins nécessaires à la réalisation de chaque séance d'hémodialyse sont accomplis par l'équipe du personnel soignant, composée d'infirmières, d'aides soignants et d'agents de soins hospitaliers. Cette équipe est dirigée par un cadre infirmier.l'EPSNF dispose de 3 infirmières formées à la dialyse et mobilisables en cas d'indisponibilité de la titulaire en dialyse.

Un manuel d'assurance qualité comprenant toutes les procédures et protocoles techniques écrit en 2002 a été réactualisé en mars 2007.

Une convention de repli proposée par l'EPSNF au Groupe Pitié-Salpêtrière est en cours de validation à l'AP-HP. Le choix de cet établissement repose sur le partenariat établi pour constituer le 8<sup>eme</sup> pole hospitalier du schéma national d'hospitalisation des personnes détenues. Le document a été transmis le 17 février 2007 à cet établissement.

#### 3/ UN POSITIONNEMENT AMBIGU

#### a- Un établissement à la frontière de deux mondes

La durée moyenne de séjour d'un patient détenu ne peut être identique à celle d'un patient libre, en raison des contraintes liées aux transports et aux questions de sécurité publique. L'établissement a la volonté de poursuivre la baisse de la durée moyenne de séjour (DMS): de 12,22 jours en médecine en 2005 à 10,17 en 2006; de 16,75 jours en soins de suite en 2005 à 15,18 en 2006. En médecine, la DMS est équivalente à celle observée dans les UHSI.

La dotation financière de l'EPSNF en 2007 est identique à celle de 2006.

La capacité de l'établissement est de 99 lits. L'organigramme était encore à 148 personnels pénitentiaires de surveillance en 2006. Un audit de la sous direction de l'organisation et du fonctionnement des services de la Direction de l'administration pénitentiaire, mené en 2007, a conduit, par une note du 24 juillet 2007, à réduire ces effectifs de 21 postes, pour parvenir à 127 personnels de surveillance (117 surveillants, 7 gradés, 3 officiers). La mise en œuvre de ce nouvel organigramme est en cours à l'EPSNF.

Toutefois, la prise en charge de patients détenus n'est pas comparable à la prise en charge de détenus dans un établissement pénitentiaire classique. En effet, les personnels de surveillance doivent garantir l'accès aux chambres des patients aux personnels médicaux ou soignants, en temps réel, notamment en service de nuit. De plus, il y a une importante activité liée aux extractions médicales. Les personnels pénitentiaires doivent pouvoir réagir en urgence. (Près de 1000 extractions en 2006).

Ces contraintes liées directement à l'activité hospitalière expliquent l'effectif de référence de surveillants.

Le nouvel organigramme constitue un effort important de rationalisation des effectifs, sans remettre en cause l'accès aux chambres des patients pour les personnels hospitaliers en temps réel.

#### b- Des tutelles mal exercées

L'intégration dans les comptes de l'EPSNF du volume de la masse salariale des personnels pénitentiaires et du budget de fonctionnement pénitentiaire est une opération possible à réaliser. Il importe que les tutelles définissent le cadre de présentation des coûts globaux de l'EPSNF (comptabilité hospitalière et comptabilité d'Etat).

#### Conclusion

L'essentiel des recommandations relève des tutelles. Si le risque sanitaire lié aux contraintes de l'établissement existe au niveau du bloc opératoire, comme pour toute activité chirurgicale d'ailleurs, malgré les actions correctives et de prévention entreprises, un redéploiement de cette activité, sous l'autorité des tutelles, pourrait être envisagé, en la délocalisant dans un hôpital de taille suffisante. C'est un des volets du projet d'articulation avec l'hôpital de la Pitié Salpetrière.

L'EPSNF est en attente de la validation du plan de repli établi pour l'activité de dialyse.

# La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains

— PRESENTATION —

L'établissement thermal d'Aix-les-Bains a été cédé à l'État lors du rattachement de la Savoie à la France en 1860.

Il comprend deux unités principales situées sur un parc de quatre hectares : les thermes « Pellegrini » (50 000 m² environ) datant pour partie de 1760 et les thermes modernes « Chevalley » (17 000 m²), ouverts en 2000 pour rénover l'image de l'établissement.

Les trois quarts du chiffre d'affaires proviennent des cures thermales remboursées à 65 % par l'assurance maladie, conformément à la convention thermale nationale ; 72 % de ces cures sont spécialisés en rhumatologie.

La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et son décret d'application du 29 juillet 2004 ont transformé le statut des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains (TNAB) d'établissement public national administratif (EPNA) en établissement public industriel et commercial (EPIC), pour tenter d'en dynamiser la gestion. A l'occasion de son contrôle, achevé en 2007, la Cour a cherché à connaître les résultats de cette transformation.

## I - L'absence des autorisations prévues par la réglementation du thermalisme

Les TNAB ont mis en place des procédures de contrôle sanitaire afin d'éviter la reproduction d'une crise analogue à celle traversée dans les années 90, en raison d'une épidémie de légionellose.

Ils ne se sont cependant pas conformés à trois dispositions anciennes du code de la santé publique (CSP), dont le non respect aurait pu compromettre la pérennité de l'exploitation : la qualité d'eau thermale n'a pas été reconnue au mélange dit « Victoria » <sup>209</sup> utilisé pour les cures ; l'activité thermale des TNAB n'a pas été autorisée (ancien art. R. 162-21 du CSP) et l'établissement n'a pas reçu l'agrément nécessaire pour que les soins soient pris en charge par l'assurance maladie (anciens art. R. 162-22 et 162-23 du CSP). Cette situation était imputable à la fois au caractère tardif des diligences de l'établissement et à des lacunes de la réglementation applicable aux rares établissements thermaux publics.

Ces lacunes viennent d'être comblées par des textes récents qui simplifient la réglementation du thermalisme :

- 1) S'agissant du mélange dit « Victoria », le décret du 11 janvier 2007 (art. R. 1322-5 du CSP) a prévu une « autorisation d'exploiter une source d'eau minérale naturelle à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal », selon une procédure déconcentrée uniforme pour les établissements privés et publics, qui se substitue aux anciennes procédures centralisées de reconnaissance de la qualité d'eau minérale et d'autorisation d'activité thermale. Le préfet de la Savoie instruit actuellement la demande enfin présentée par l'établissement en février 2006 à la direction générale de la santé, sous l'égide de l'ancienne réglementation. L'Académie de médecine a donné un avis favorable à cette demande, le 27 février 2007.
- 2) E ce qui concerne l'agrément au titre de la sécurité sociale, la loi de financement de la sécurité sociale du 21 décembre 2006 a prévu le remboursement par l'assurance maladie des actes et prestations réalisés par un salarié d'un établissement thermal (art. L. 162-1-7-2 du code de la sécurité sociale), sans agrément spécifique desdits établissements. Les TNAB seront donc en règle vis-à-vis de cette dernière lorsque l'autorisation d'exploiter une source thermale citée supra aura été accordée.

\_

<sup>209)</sup> Le mélange « Victoria » inclut l'eau du forage « Reine Hortense », reconnue comme eau minérale en 1996, et l'eau du forage « Chevalley », réalisé en 1992, dont la qualité d'eau minérale n'est pas encore reconnue.

Il est urgent que cette procédure, nécessaire au fonctionnement régulier de l'établissement, soit menée à terme.

#### II - Une part de marché en dégradation constante

#### A - La régression de l'activité des cures thermales

Le marché français du thermalisme est en déclin : le nombre de curistes est passé de 640 000 en 1995 à 501 500 en 2005. Néanmoins, le secteur de la rhumatologie fait exception : dans cette spécialité, le nombre de curistes a progressé de 305 000 en 1991 à 365 000 en 2005 ; ce secteur est devenu simultanément plus concurrentiel, puisque le nombre des stations thermales agréées en rhumatologie a doublé (de 36 à 72) depuis dix ans.

Les Thermes nationaux d'Aix-les-Bains n'ont pas su profiter de l'essor des cures de rhumatologie et leur part de marché a diminué de 14,6 % en 1991 à 8,3 % en 2005 ; leur fréquentation a régressé de plus de 45 % en 20 ans, passant de 53 000 curistes en 1986 à moins de 29 000 en 2006<sup>210</sup>. L'établissement est passé de la deuxième à la troisième place dans le secteur de la rhumatologie, après ceux de Dax (52 000 curistes par an) et de Balaruc-les-Bains (35 600) gérés respectivement par une société privée et une régie municipale.

Ce déclin s'explique notamment par l'insuffisance de la politique commerciale des TNAB par rapport à celle des établissements concurrents et par la crise sanitaire traversée dans les années 90 qui a nui à son image.

#### **B** - La diminution des recettes

La baisse de fréquentation des cures thermales a entraîné une réduction des recettes correspondantes de 17,2 M€à 13,9 M€entre 1999 à 2006 (soit une baisse de 19 %)<sup>211</sup>, bien que l'établissement ait réussi à augmenter la recette moyenne par curiste, notamment en promouvant avec succès des forfaits de cure d'un montant unitaire plus élevé.

<sup>210)</sup> Source : rapport de M. Dieuleveux, membre de l'IGAS, devenu président des TNAB, sur « La conduite du rétablissement des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains » (mars 2007).

<sup>211)</sup> Les comparaisons sont présentées dans cette insertion en euros courants.

Les TNAB ont également souffert de la faible revalorisation des tarifs des soins de cure thermale remboursés par la sécurité sociale, inférieure de 8,8 % à celle du coût de la vie entre 1998 et 2005, d'après les calculs de l'établissement : mais leurs concurrents ont été soumis aux mêmes conditions et ces tarifs ont été revalorisés en 2006 et 2007<sup>212</sup>.

L'ensemble des recettes de l'établissement a cependant diminué dans des proportions moins fortes, de 10,6 % (de 20,6 M€ à 18,4 M€), grâce au doublement des subventions d'équipement reçues (de 238 K€ à 468 K€) et au lancement de nouvelles activités, après l'adoption du statut d'EPIC: blanchissage du linge pour le compte des hôtels locaux; création en 2004, dix ans après d'autres établissements de bains, d'un espace « de bien-être » au sein des thermes « Chevalley », qui connaît une forte fréquentation (9 000 clients pour les soins de « bien-être » non remboursés par la sécurité sociale et 60 000 entrées dans les « piscines ludiques » en 2006), mais procure des recettes ne représentant que 10 % environ de celles des cures thermales (1,4 M€contre 13,9 M€en 2006).

Ces recettes ont été systématiquement surestimées par les budgets de l'établissement, qui ont tablé sur un maintien de la fréquentation des cures thermales et anticipé le versement des subventions d'équipement.

# III - Des efforts trop limités de réduction des charges

### A - Une baisse des charges de personnel plus lente que celle des recettes

Les charges des TNAB, structurellement supérieures à leurs recettes, ont continué à augmenter de 1999 à 2006 (de 9,7 %, de 18,5 M€ à 20,3 M€).

L'établissement a cependant réussi à diminuer ses dépenses de personnel de 18,5 % entre 1999 et 2006, soit de 15,6 M€à 12,7 M€ Mais cette évolution traduit en partie l'effet des mesures nationales sur les bas salaires dont il bénéficie depuis sa transformation en EPIC (près de 750 000 €par an depuis 2004) et elle est insuffisante pour combler l'écart de productivité des TNAB par rapport à ses concurrents.

-

<sup>212)</sup> Les arrêtés des 1er août 2006 et 5 mars 2007 portant approbation d'avenants à la convention nationale thermale du 13 décembre 2002 augmentent les forfaits de soins respectivement de  $4\,\%$  et  $2\,\%$ .

En effet, selon le rapport d'audit de juillet 2006 commandé par le secrétariat général du ministère chargé de la santé à un consultant privé, le coût du personnel des TNAB dépasse de 1,6 M€par an le coût moyen constaté, à activité égale, dans les établissements thermaux français.

La réduction des frais de personnel est contrebalancée par l'augmentation d'autres charges et notamment par celle des consommations intermédiaires qui progressent de plus de 50 % (de 1,4 M€à 2,2 M€, de 1999 à 2006), en raison du recours accru à la soustraitance, de l'augmentation des frais d'entretien et du coût de fonctionnement des nouveaux thermes « Chevalley ».

#### B - L'inadaptation des effectifs et du statut

Selon l'audit évoqué ci-dessus, le personnel affecté aux soins devrait se limiter, compte tenu de l'activité des TNAB, à 185 équivalents temps plein (ETP): 80 physiothérapeutes chargés des massages et mobilisations articulaires et 105 agents chargés de l'installation des curistes et des prestations les plus simples (applications de boue, soins en piscine), recrutés par contrats à durée déterminée (CDD) et représentant 1 252 mois de travail par an. Comme dans l'ensemble des établissements thermaux, 30 % des emplois devraient être permanents et 70 % saisonniers, compte tenu de la répartition irrégulière de l'activité dans l'année.

En pratique, les effectifs sont trop nombreux, surqualifiés, trop permanents et bénéficient d'avantages supérieurs à ceux des établissements concurrents.

Les TNAB ont mené à bien depuis quelques années une politique de réduction du personnel : l'effectif total est passé de 811 en 1999 à 530 en 2006 et celui des agents affectés aux soins de 570 à 344<sup>213</sup>, mais ce dernier chiffre est encore près du double de la norme évoquée ci-dessus (185 agents).

Ce personnel est surqualifié : il comprend notamment 206 agents (17 surveillants-chefs, 51 surveillants et 138 techniciens) appartenant au corps de la fonction publique des physiothérapeutes spécifique aux TNAB. Leur nombre a diminué entre 1999 à 2006 dans des proportions beaucoup plus limitées que celui des autres catégories de personnel, (de 252 à 206, soit – 18,2 %, contre – 34,6 % pour l'ensemble des agents), alors que, de l'avis des auditeurs, l'effectif souhaitable est limité à 80 physiothérapeutes.

<sup>213)</sup> Les autres agents sont affectés à l'administration et aux services techniques de l'établissement, qui en emploient respectivement 90 et 96 en 2006.

Le statut de ces agents est une des causes principales de la surreprésentation du personnel permanent dans l'établissement (360 agents permanents sur 530 en 2006, soit 67,9 %, pour l'ensemble du personnel, et 216 sur 344, soit 62,7 %, pour les agents affectés aux soins) : la répartition entre personnel saisonnier et permanent aux TNAB est pratiquement l'inverse de celle constatée dans l'ensemble de la profession.

Les physiothérapeutes bénéficient de conditions de travail très avantageuses : huit semaines de congés payés, dont deux en été au moment de la plus grande fréquentation ; un accord interne leur permettant de limiter leur temps de travail qualifié aux deux tiers de leur présence quotidienne<sup>214</sup> ; de surcroît, leur moyenne d'âge élevée explique au moins en partie un absentéisme double de celui du personnel saisonnier. Ces conditions de travail se traduisent par une pénurie de masseurs en été qui oblige l'établissement à recruter des kinésithérapeutes à la saison.

#### C - Les effets limités de la transformation en EPIC

Au sein de l'établissement antérieur coexistaient des fonctionnaires et des contractuels de droit public. À l'occasion du passage en EPIC, les fonctionnaires pouvaient garder leur statut ou opter pour des contrats de droit privé et les contrats de droit public devaient être rendus conformes aux règles du droit du travail. En pratique, les modifications intervenues n'ont pas eu les résultats escomptés et ont au contraire augmenté les charges de l'établissement et la rigidité de sa gestion.

Les fonctionnaires n'ont pas opté pour des emplois de contractuels, notamment parce que les règles de la fonction publique interdisent le détachement dans un emploi au sein du même établissement public, alors que le corps des physiothérapeutes n'existe qu'aux TNAB.

D'autre part, 57 des contractuels de droit public de l'établissement, qui bénéficiaient de contrats de dix mois renouvelés chaque année, ont obtenu des CDI, conformes au droit du travail mais plus coûteux.

Enfin, l'ensemble des contractuels de l'établissement (soit 97 CDI et 164 CDD saisonniers en 2006, dont 10 CDI et 124 CDD affectés aux soins) ont obtenu le 13 septembre 2005 un accord d'entreprise adaptant la convention collective du thermalisme dans des conditions très favorables, mais dont le coût précis n'a pas été évalué: les traitements des saisonniers ont été revalorisés en fonction de leur ancienneté; la durée

-

<sup>214)</sup> Sur sept heures de présence quotidienne en haute saison, ils ont le droit de ne pratiquer que 3h40 de « douche massage » ou 4h20 de « massage à sec ».

journalière du travail dans les services de soins et la modulation du temps de travail ont été rapprochées de celles des fonctionnaires physiothérapeutes; les jours de congé exceptionnels traditionnellement accordés aux TNAB ont été officialisés; l'adhésion au Comité de gestion des œuvres sociales des établissements hospitaliers publics (CGOS)<sup>215</sup> dont les prestations sont plus avantageuses que celles des mutuelles prévues par la convention nationale a été maintenue; le versement d'un capital de 100 % du traitement brut annuel de l'agent a été prévu en cas de décès en activité.

Ces mesures limitent les effets de la politique de réduction des effectifs menée par l'établissement (elles ont entraîné en 2005 une hausse de 2,2 % de la masse salariale, malgré le départ de sept agents au cours de cet exercice) et tendent à augmenter le coût de chaque salarié, plus élevé en moyenne aux TNAB que dans les établissements concurrents.

Les déficiences constatées ne sont pas imputables au statut d'EPIC, mais aux méthodes de gestion trop peu réactives de l'établissement : des directeurs successifs sans expérience du secteur concurrentiel et pratiquant peu le travail en équipe ; une rotation importante des cadres ; des budgets en équilibre factice de 1999 à 2005 ; une absence de comptabilité analytique et de tableau de bord opérationnel susceptibles de permettre une gestion par objectifs (l'établissement ne calcule même pas systématiquement ses effectifs en équivalents temps plein). De son côté, la tutelle intervient avec retard car elle est éclatée entre plusieurs directions du ministère chargé de la santé et les acteurs locaux (le préfet et la DDASS) et elle est mal adaptée au contrôle d'une activité concurrentielle.

Les projets de transformation du statut de l'établissement en société d'économie mixte ou en société anonyme esquissés par l'audit récent et le rapport du nouveau président prévoient d'augmenter la participation de la ville d'Aix-les-Bains, pour laquelle l'activité des thermes est un enjeu économique majeur, et surtout celle du secteur privé, mieux adapté à la gestion concurrentielle et susceptible de créer au sein de l'établissement les équipements hôteliers qui lui font défaut.

-

<sup>215)</sup> Le CGOS est une association de la loi de 1901 qui a lancé en 1960 un système de retraites supplémentaires destiné aux agents hospitaliers et praticiens hospitaliers publics.

### IV - Une politique de redressement tardive et timide

La détérioration constante des comptes des TNAB a conduit tardivement la tutelle à rechercher un plan de redressement et une meilleure valorisation du patrimoine mis à la disposition de l'établissement par l'État.

#### A - Un plan de redressement tardif

En 2005 et 2006, les charges d'exploitation (hors amortissement) ont été supérieures aux produits d'exploitation, les premières ayant augmenté de 9,9 % de 1999 à 2006 et les seconds diminué de 10,66 %.

Depuis 2000, son résultat global était déjà déficitaire, en raison de l'augmentation des amortissements, consécutive à la construction des thermes « Chevalley » et à la réalisation progressive de l'important programme d'équipement pluriannuel adopté en septembre 2003 (17,4 M€, dont 6,5 M€à la charge des TNAB, la région, le département et la ville d'Aix-les-bains accordant 10,8 M€ de subventions) et modifié ultérieurement : une tranche de travaux au sein des thermes « Chevalley » a été différée et des investissements de sécurité ont été ajoutés.

Les TNAB ont traversé des crises de trésorerie et tiré sur leur fonds de roulement pour continuer leur activité. Cette situation a conduit la tutelle à commander le rapport d'audit remis en juillet 2006. Mais aucun plan de redressement n'a ensuite été adopté, en raison de la démission du président du conseil d'administration après 18 mois de mandat.

La lettre de mission du nouveau président, nommé en décembre 2006, lui a demandé de préparer un budget 2007 de redressement des comptes et une convention d'objectifs et de moyens, de proposer les évolutions possibles du statut de l'établissement et d'animer un groupe de travail sur le redressement des TNAB : le nouveau président a rendu des premières conclusions en mars 2007, en ligne avec les observations de la Cour, par le rapport évoqué supra sur la conduite du rétablissement des TNAB, qu'un nouveau directeur est chargé de mettre en œuvre.

#### B - Un patrimoine à valoriser

L'ordonnance du 25 septembre 1958 portant création de l'établissement public national des TNAB a prévu l'attribution gratuite à l'établissement, à titre de dotation, des immeubles appartenant à l'État et leur retour à celui-ci en cas de suppression de l'établissement public national.

En pratique, ce patrimoine est sous-utilisé: les TNAB, qui n'occupent que partiellement les bâtiments mis à leur disposition, ont permis à la ville d'Aix-les-Bains d'exploiter, sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire accordé en 2002, une partie des locaux vacants. La ville paye une trop faible redevance aux TNAB (10 000 € par an pour 13 560 m²) et ne rembourse pas les charges afférentes à ces locaux. Elle souhaite occuper d'autres surfaces disponibles pour y installer divers équipements publics (poste de police, médiathèque) ou privés (école d'esthétique).

L'État envisage par ailleurs depuis 2003 de vendre une fraction de son patrimoine attribué aux TNAB, en particulier en récupérant une partie des thermes « Pellegrini ». Dans cette perspective, trois estimations du patrimoine mis à disposition des TNAB ont été effectuées en 2004, 2005 et 2006 : elles varient de 7, 5 à 7,8 M€

Il est urgent de clarifier la situation en mettant au point un plan de dévolution de ce patrimoine, qui réserve aux TNAB ce qui est nécessaire à leur exploitation actuelle et future et qui détermine ce qui doit être vendu ou loué (aux conditions du marché, contrairement à la situation actuelle) à la ville ou à des tiers. La valorisation de ce patrimoine peut en effet jouer un rôle essentiel dans un plan de redressement de l'établissement.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à la dégradation constante des comptes des TNAB, la direction et les autorités de tutelle ont réagi par l'adoption du statut d'EPIC, par le lancement des activités de « bien être » et par la réduction des effectifs, mais ces initiatives positives ont été trop tardives et, pour les deux dernières, menées sans la vigueur nécessaire.

La pérennisation des TNAB implique que la procédure d'autorisation d'exploiter une source d'eau minérale à des fins thérapeutiques dans un établissement thermal soient menée à son terme et que des réformes substantielles soient conduites dans les directions suivantes :

- le désengagement de l'Etat et l'adoption de nouveaux statuts permettant le recours à des partenaires privés ;
- l'allégement des charges de personnel qui devraient être réduites de 10 % (environ 1,6 M€) pour aligner la productivité des TNAB sur celle des établissements concurrents. Cet allègement suppose une révision de l'accord d'entreprise et serait facilité par des dispositions législatives permettant d'accélérer les départs naturels des physiothérapeutes fonctionnaires (autorisations de reclassement dans d'autres corps);
- la remise en ordre et la valorisation de l'important patrimoine immobilier de l'État mis à disposition des TNAB.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LE JEUNESSE ET DES SPORTS

Je partage les conclusions qui m'ont été communiquées sur les principaux constats et recommandations formulés par la Cour dans son insertion sur « La gestion des thermes nationaux d'Aix-les-bains ».

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

Le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique a pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion au rapport public sur « La gestion des thermes nationaux d'Aix-les-bains ».

J'ai l'honneur de vous indiquer que mon ministère partage l'analyse de la Cour sur les efforts de redressement qui restent à accomplir par l'établissement public, en réaction à la dégradation continue du nombre de curistes et au dynamisme constaté par le passé de ses coûts de fonctionnement.

Face à cette situation, l'Etat a, en 2006, désigné un nouveau Président du conseil d'administration — qui s'est fortement impliqué dans l'examen des voies possibles d'évolution — et il a, ensuite, nommé un nouveau directeur général par un arrêté en date du 29 mars 2007. Les administrations concernées ont assigné au nouveau directeur général des objectifs de redressement du chiffre d'affaires et de l'excédent brut d'exploitation (EBE) et d'assainissement de la situation financière, visant le retour à l'équilibre dès que possible.

Le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique partage les interrogations de fond de la Cour sur l'évolution souhaitable des Thermes d'Aix-les-Bains sur un marché très concurrentiel. Le redressement demandé à la nouvelle équipe de direction doit ainsi s'accompagner d'une réflexion sur l'adaptation de statut de l'établissement pour lui permettre de répondre à la nature de son activité.

### Défaillances et insuffisances dans la fonction comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE)

#### - *PRESENTATION* –

La gestion des 2 600 lycées et des 5 200 collèges est susceptible d'avoir des conséquences sur la vie quotidienne des millions d'élèves qui y sont scolarisés, de leurs familles et des autres membres de la communauté éducative. Depuis 1986, les lycées et collèges sont des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), dotés de l'autonomie financière et de 2 750 agences comptables. Les collectivités de rattachement – régions pour les lycées; départements pour les collèges- assurent leurs investissements et leur fonctionnement matériels et immobiliers, y compris, depuis 2006, la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), tandis que l'Etat rémunère directement les autres personnels administratifs et enseignants.

Dans ce contexte, les comptabilités des EPLE, dont le contrôle est de la compétence des chambres régionales des comptes, retracent des opérations d'un montant limité, voisin d'une moyenne de 892 000  $\in$  en 2005, en Ile-de-France. Le budget de certains collèges est inférieur à  $100\ 000\ \in$ ;  $18\ \%$  seulement des EPLE franciliens disposent d'un budget supérieur à  $1\ M\in$ ; très peu de gros lycées dépassent  $10\ M\in$ . Pour un établissement moyen, le nombre des opérations comptables n'excède guère  $500\ par\ an\ L'enjeu\ global\ est\ toutefois\ significatif\ puisqu'il\ se monte sur l'ensemble du territoire à près de <math>7\ Mds\in$ .

#### Le budget d'un EPLE

En fonctionnement, les recettes se limitent souvent à une dotation, allouée par la collectivité de rattachement, pour l'entretien, les fluides et le chauffage (autour de la moitié du fonctionnement général, soit 450 000 € dans un établissement moyen) et à quelques subventions d'Etat ou de collectivités locales pour des dépenses de soutien pédagogique. Les recettes propres sont généralement faibles : quelques recettes de location et ventes de prestations.

Plus rarement, des suivis financiers plus lourds sont induits par les cuisines centrales, les ventes d'objets confectionnés ou les « mutualisations », c'est-à-dire la prise en charge par un établissement pour le compte de plusieurs autres, d'actions particulières, par exemple la gestion des contrats aidés à l'emploi.

Les dépenses en capital, habituellement de moins de 100 000 € servent surtout à financer des petits équipements. Les recettes proviennent de subventions ou d'excédents de fonctionnement, l'emprunt étant interdit aux établissements.

Les juridictions financières assurent leur mission de contrôle des comptes des EPLE à travers les contrôles périodiques des chambres régionales des comptes (CRC) et, quand les sujets le justifient, des interventions de synthèse de la part de la Cour des comptes.

Ainsi, dans un référé du 4 août 2000, la Cour a déjà attiré l'attention du ministre de l'éducation sur les difficultés du réseau des comptables d'EPLE. Une insertion au rapport public de 1997 était consacrée à l'utilisation de lycées et collèges pour la gestion, irrégulière, de certains crédits d'Etat. Par ailleurs, la procédure mal maîtrisée des contrats aidés bénéficiant à certains personnels des EPLE a fait l'objet d'une communication du Procureur général près la Cour des comptes a aux administrations concernées le 19 juillet 2000.

La faiblesse du nombre des opérations comptables n'empêche pas les défaillances dans la tenue de la comptabilité d'une proportion non négligeable d'établissements : retards dans la production des comptes, écritures mal exécutées, pertes financières. L'origine de ces défaillances peut être notamment localisée dans certains traits structurels de leur organisation comptable : le positionnement ambigu des comptables, une

gestion médiocre des ressources humaines, un plan comptable complexe et inadapté à une gestion par objectif.

#### I - Le constat : des défaillances comptables nombreuses

Les contrôles des EPLE par les CRC n'appellent pas d'observations critiques dans la majorité des cas. Toutefois, ils ont donné lieu à des suites significatives au regard des sommes en jeu (les comptes des EPLE représentent, par exemple, seulement 2 % des masses financières soumises au contrôle de la CRC d'Ile-de-France) : en 2005-2006, 46 débets ont été prononcés à l'égard des comptables par 11 CRC pour un montant total de 958 897 € et plusieurs dizaines d'interventions administratives ont été transmises aux établissements eux-mêmes, aux collectivités de rattachement et aux recteurs.

#### A - Les retards des comptables gênent le contrôle des comptes particulièrement en Ile-de-France

Les comptes des EPLE afférents à l'année N doivent être produits à la CRC au plus tard à la fin du mois d'octobre de l'année N+1. Or, des retards significatifs sont constatés, particulièrement en Ile-de-France, où se concentraient, en 2005, 1 305 des 7 800 EPLE. Ainsi, fin mai 2006, 53 comptes pour l'exercice 2004, soit 4 %, n'y étaient pas encore produits, contre 2,5 % des autres comptes produits à la chambre. Fin mai 2007, 22 comptes 2004 d'EPLE manquaient toujours alors que tous les autres comptes 2004 avaient été produits. L'effet des rappels, puis des mises en demeure du ministère public de la CRC est moins efficace auprès des comptables EPLE que des autres comptables. L'effet incitatif des amendes pour retard dans la production de comptes est réduit par leur plafonnement légal à environ 1 000 € par compte d'un même exercice. Néanmoins, les seuls agents comptables condamnés à des amendes pour retard par la CRC d'Ile-de-France sont des comptables d'EPLE. Dans un cas extrême, les comptes n'ont pas été produits pendant dix ans. Des difficultés de production de comptes sont également constatées, à un moindre degré dans d'autres régions (Bourgogne, Nord Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie). La CRC du Limousin a rejeté trois comptes qui lui avaient été produits mais qui n'étaient pas en état d'être jugés.

Ces retards conduisent à des jugements eux-mêmes tellement éloignés des faits qu'ils ne permettent généralement plus de procéder à des recouvrements ou à des régularisations. Il arrive qu'un compte d'une année soit produit alors que le compte de l'année précédente ne l'est pas encore : le contrôle du correct enchaînement des soldes entre les exercices successifs, qui incombe au juge des comptes, est alors impossible. Pour un établissement de Seine-Saint-Denis, le retard dans la production des comptes a permis de dissimuler des faits susceptibles de poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et qui n'ont pu être déférés que tardivement à cette dernière.

Enfin, il n'est pas rare que les comptables ne répondent pas aux injonctions prononcées par un jugement provisoire de la CRC dans le délai imparti par celle-ci. La chambre d'Ile-de-France a ainsi condamné un comptable d'EPLE à une amende pour un retard de 77 mois.

## B - La mauvaise tenue de la comptabilité fait obstacle à la transparence financière

La tenue de la comptabilité ne semble pas assurée de façon suivie : nombre d'écritures sont passées avec retard, quand elles ne sont pas renvoyées en fin d'exercice. Cette pratique conduit à de multiples dysfonctionnements.

Des soldes anormaux dans les comptes sont signalés aux comptables par l'application informatique gestion financière et comptable (GFC) lorsqu'ils établissent les comptes financiers annuels. Ces signalements ne bloquent cependant pas l'édition des comptes financiers, et ceux-ci comportent donc des soldes restés anormalement créditeurs, du fait de la négligence du comptable qui n'a pas soldé une opération. Il est également fréquent que des opérations en principe transitoires, comme des comptabilisations de chèques impayés, ne soient pas soldées avant l'intervention du juge des comptes.

Dans les comptes d'immobilisation, des dépréciations supérieures au montant des immobilisations sont parfois comptabilisées conduisant à des bilans avec actif net négatif. Le suivi des actifs et des stocks apparaît très imparfait.

L'absence de procédure de reversement conduit à ce que ne soient pas remboursées à l'Etat ou aux collectivités les subventions qui n'ont pas été utilisées conformément à leur objet initial. Elle profite à l'établissement, mais pénalise ses financeurs. Sur un échantillon de 207 établissements contrôlés entre octobre 2006 et juin 2007, la CRC d'Ilede-France en a relevé 28 cas pour plus de 1,1 M€; une extrapolation aux 7 800 EPLE conduirait à un montant très significatif. L'ampleur des sommes en cause a d'ailleurs conduit, les 3 avril et 11 décembre 2006, le ministre à appeler la vigilance des recteurs sur ce point.

#### C - Des négligences conduisent à des pertes

Outre des paiements effectués en l'absence de pièces justificatives également constatés dans d'autres organismes publics, les EPLE se singularisent par une tenue de la comptabilité suffisamment médiocre pour dégrader parfois leur situation financière.

Les soldes débiteurs de certains comptes correspondent à des créances fictives ou à un déficit en deniers, imputables soit à l'absence de diligences en recouvrement, soit à des paiements effectués par des régisseurs sans pièces justificatives. Parmi les cas relevés par les CRC notamment en PACA, sont souvent cités le recouvrement incomplet de frais de demi-pension, l'absence de versement des entreprises au titre de conventions de formation, les diligences tardives pour le recouvrement de chèques restés impayés.

Certains soldes des comptes financiers doivent être justifiés par un état détaillé. Or, de nombreux « états de développement des soldes » ne sont remplis que partiellement, ou parfois manquent et ne peuvent plus être complétés, même après intervention du juge des comptes. Dès lors, les diligences pour le recouvrement des créances ne peuvent aboutir. Ainsi, le comptable d'un lycée de Seine-Saint-Denis n'a laissé aucune identification des débiteurs de frais de demi-pension impayés au 1<sup>er</sup> semestre 2003 pour un montant total de 15 918 € alors que lui-même quittait l'établissement le 1<sup>er</sup> septembre 2003.

Des opérations comptables en principe transitoires, lorsqu'elles ne sont pas soldées, peuvent également cacher des détournements : une « avance » sur indemnité non remboursée après 13 ans peut s'assimiler à un paiement définitif, surtout si le comptable est l'un des bénéficiaires.

Des détournements sont parfois constatés de la part de régisseurs mal surveillés, de membres du personnel, voire d'agents comptables. L'agent comptable de deux lycées d'Ile-de-France a ainsi tiré des chèques sur les établissements à son profit personnel sans justification et sans remboursement (estimation de 63 583 €), retiré ou non reversé des espèces (104 560 €), utilisé les chéquiers des établissements pour des dépenses personnelles (16 390 €). Le comptable d'un autre lycée d'Ile-de-France stockait dans un tiroir les enveloppes d'espèces remises pour les frais de cantine ; il y a prélevé près de 10 000 € pour ses besoins personnels avant de réintégrer les fonds en caisse à l'occasion d'un contrôle du Trésor public. Dans un EPLE de la région Centre, des espèces confiées à des tiers régisseurs pour des voyages scolaires ont été mal suivies : opérations de change mal retracées, usage des espèces non justifié, ce qui a conduit à la mise en débet du comptable.

Les défaillances des comptables peuvent conduire à des pertes très significatives pour les établissements : 493 559 €pour un lycée de Seine-Saint-Denis au titre d'avances et d'indemnités irrégulières, puis du suivi tardif de certaines créances ce qui représente près de 5 % des budgets concernés ; 57 072 €pour un autre lycée de ce département correspondant à des paiements effectués par prélèvement automatique sans justification pendant quatre ans, ce qui représente 2 à 3 % des budgets concernés ; 50 442 €pour un lycée du Val-de-Marne, à la suite d'un suivi déficient de créances et de prélèvements automatiques sans justification, soit encore 2 % d'un budget annuel.

## II - Les causes : des insuffisances dans l'organisation comptable

Les agences comptables des EPLE sont spécialisées et ne consacrent leurs activités qu'à des établissements de ce type. Elles sont adossées à un établissement et assurent souvent la fonction comptable de plusieurs établissements rattachés, près de trois en moyenne.

#### A - Le positionnement institutionnel du comptable n'est pas clair

Le principe général de la comptabilité publique qu'est la séparation de l'ordonnateur et du comptable n'est pas réellement respectée puisque les agents comptables, personnels de l'éducation nationale, cumulent toujours leur fonction avec celle de gestionnaire de l'établissement support de l'agence comptable. Outre que la fonction d'intendance absorbe une partie de leur temps, elle les installe également dans une subordination hiérarchique par rapport au chef position de d'établissement. L'absence de réelle séparation entre l'ordonnateur et le comptable peut aller jusqu'à la connivence : ainsi, des paiements indus ont pu être réalisés par accord entre le comptable et l'ordonnateur. Par ailleurs, le cumul de la fonction de gestionnaire et de comptable a permis des détournements de fonds, par exemple : non émission de titres de recettes pour des produits de cantine par le gestionnaire qui, en tant que comptable, a ensuite pu procéder aux encaissements en espèces à son profit personnel.

En outre, les comptables assument des fonctions qui ne sont pas du ressort de leurs établissements. Ainsi, certains assurent des fonctions comptables pour le compte de l'Etat : à titre d'exemples, un lycée parisien a géré des crédits de fonctionnement du rectorat entre 1996 et 1998 et un

lycée de la Vienne ceux de la modernisation des centres d'information et d'orientation entre 2000 et 2003 ; dans chaque rectorat, un établissement centralisait jusqu'en 2006 les contributions des établissements versées au titre des surveillants de demi-pension. Des établissements sont dits « mutualisateurs » pour le compte de dizaines d'autres : la gestion des contrats aidés passés avec des personnels non-titulaires, tels les contrats emploi-solidarité (CES), est confiée à un comptable centralisateur pour le compte de plusieurs dizaines d'établissements (17 établissements centralisateurs en Ile-de-France) et plusieurs centaines de contrats : le dispositif qui fait interface avec le CNASEA, centralisateur national, reste toujours défaillant malgré les observations formulées dans une communication du Procureur général près la Cour des comptes du 19 juillet 2000 avec, en particulier des difficultés à recouvrer auprès du CNASEA toutes les sommes avancées aux établissements employeurs. En sens inverse, le service interacadémique des examens et concours, responsable des épreuves du bac, faisait payer jusqu'en 2005 par certains agents comptables des EPLE les défraiements dus aux enseignants au titre du baccalauréat.

### B - La gestion des ressources humaines est insatisfaisante

Les périmètres des agences comptables sont très inégaux : à la rentrée 2006, 403 agences comptent un seul établissement, environ 2000 deux à quatre établissements et certains, en Alsace, jusqu'à huit ou neuf. Ils sont également très instables, leur composition pouvant être remaniée en fonction, notamment, du grade de l'agent comptable et de sa compétence. Les équipes de ces agences sont souvent peu étoffées et n'atteignent pas la taille critique qui garantit une bonne maîtrise des techniques comptables. Dans nombre d'agences, le comptable lui-même, absorbé par l'intendance de l'établissement support, est assisté d'un ou deux agents à temps partiel mis à disposition par les établissements rattachés.

Les agents comptables sont souvent recrutés sans formation ni vocation comptable, particulièrement en banlieue parisienne : une partie d'entre eux est issue des Instituts régionaux d'administration (IRA) où ils ont généralement suivi leur unique et très modeste formation comptable ; ils souhaitaient fréquemment une autre affectation fonctionnelle et géographique. Dans les zones à difficulté scolaire, leur mobilité est en outre forte. En revanche, il est difficile de muter un comptable défaillant de longue date.

L'insuffisance de la formation, au moins lors de la prise de poste...a été reconnue. Quelques mesures améliorent désormais le niveau à l'entrée en fonction. Cinq jours de formation ont été instaurés en 2003 pour les comptables, quelques semaines après leur prise de fonction. A partir de 2007-2008, les élèves des IRA qui choisiront la filière « administration scolaire » parmi d'autres filières dès le milieu de leur scolarité, suivront des enseignements et stages adaptés pendant les cinq derniers mois.

L'appui que les services rectoraux apportent aux agents comptables est parfois tardif ou insuffisant. Les effectifs dédiés au soutien des agents comptables peuvent être faibles : trois agents au rectorat de Versailles. Ils organisent la formation continue des agents comptables, font conseiller les agents débutants par des comptables confirmés « tuteurs » ce qui s'avère parfois délicat dans les zones les moins attractives. Un outil d'autodiagnostic comptable, ODICÉ, est mis en ligne et ferait l'objet de formations début 2008. Il est d'une incontestable qualité technique et pourra se montrer efficace si l'effort de formation envisagé est assez soutenu pour assurer aux agents le niveau comptable requis ainsi que la capacité de mettre en œuvre le plan d'action découlant du diagnostic.

Les contrôles administratifs, à vocation préventive, restent euxmêmes très limités dans les agences comptables des EPLE: peu de missions significatives de la part des corps d'inspection de l'Education nationale (brèves mentions dans le rapport commun IGEN - IGAENR « L'EPLE et ses missions » de décembre 2006; missions spécifiques en cas de dysfonctionnements graves; outil de détection informatique d'anomalies comptable depuis 2007), contrôles très ciblés des inspecteurs du Trésor, relativement moins nombreux que dans les trésoreries du réseau de la comptabilité publique (24 % des EPLE contrôlés en quatre ans contre 56 % dans le réseau du Trésor en seulement deux ans en 2005-2006) et inégalement répartis (aucun contrôle dans les Hauts-de-Seine depuis deux ans, une dizaine en Seine-Saint-Denis en 2007 pour 108 agences).

Enfin, pour faire face aux situations rares mais non exceptionnelles de remplacement d'un comptable défaillant, le recours aux commis d'office était difficile. Un cas extrême a été relevé en Seine-et-Marne où le rectorat a obtenu avec peine d'un comptable le dépôt de ses comptes avec près de 10 ans de retard, sans pouvoir jusque-là lui trouver de remplaçant. Avant l'été 2007, la rémunération des commis d'office par le comptable défaillant demeurait, en effet, sans fondement légal. L'article 146 de la loi de finances rectificative pour 2006 a remédié à cette situation, le décret n° 2007-1276 du 27 août 2007 réglant les modalités de mise en œuvre.

## C - Une présentation comptable complexe et pourtant incomplète

La réglementation comptable est ancienne : elle repose dans son principe sur un décret de 1985 (décret n° 85-924 du 30 août 1985), précédant la décentralisation. La principale circulaire valant instruction comptable qui date de 1988 a été peu modifiée. En outre, la comptabilité des EPLE n'a pas évolué vers l'application des principes du plan comptable général, contrairement aux comptabilités des collectivités territoriales et plus récemment de l'Etat.

Dans la forme, les textes concernant les EPLE apparaissent peu lisibles et ont été largement modifiés par simples lettres du ministre aux recteurs, dont le contenu a lui-même beaucoup vieilli, par exemple en ce qui concerne les immobilisations et leurs dépréciations (lettres de 1966 et 1979). Les comptables des EPLE, pourtant déjà imparfaitement formés avant leur prise de fonction, ne peuvent pas consulter aisément une véritable instruction comptable, document unique et actualisé.

La présentation budgétaire et comptable des EPLE reflète leur situation institutionnelle particulière. L'autonomie financière théorique de ces établissements publics est, en pratique, très limitée, ce qui peut déresponsabiliser les équipes de direction. L'essentiel des rémunérations et des investissements est supporté directement par l'Etat ou la collectivité de rattachement. Un EPLE ne retrace ainsi dans son budget qu'une part limitée (souvent 10 à 15 %) de son activité. Une telle présentation incomplète empêche toute analyse comparative sérieuse et dénaturerait tout indicateur de performance. Elle ne facilite pas davantage la compréhension de la situation financière par les membres des conseils d'établissement, en particulier les représentants des élèves, parents d'élèves et enseignants.

Pourtant, les subventions affectées, les obligations réglementaires d'équilibrer certaines activités (fonds sociaux, cantine, voyages), les suivis de cursus techniques avec vente « d'objets confectionnés » ont conduit à un plan comptable spécifique avec de nombreuses subdivisions (environ 25 chapitres fonctionnels). Enfin, les versements de l'Etat ne sont pas retracés dans des subdivisions harmonisées avec les nouveaux programmes budgétaires de la LOLF, en vigueur depuis 2006.

Le ministère de l'Education prépare depuis février 2005 une refonte de la présentation budgétaire et comptable des EPLE qui ne débouchera probablement pas avant 2010-2011.

#### III - Un système à rebâtir

La tenue de la comptabilité des EPLE s'avère très imparfaite. Elle n'autorise pas toujours un contrôle normal des comptes, ne garantit pas leur parfaite transparence et aboutit parfois à des pertes financières conséquentes au regard des budgets pourtant très modestes. Il est vrai que la réglementation comptable, apparaît partiellement obsolète, inutilement complexe, alors même que les comptes reflètent une faible partie seulement de l'activité des établissements.

Face à ces difficultés techniques, les agents comptables sont peu ou pas formés à la comptabilité, insuffisamment appuyés par les rectorats et inspections d'académie, souvent mal secondés, et si l'on excepte les vérifications des CRC, relativement peu contrôlés. De surcroît, ils exercent une mission qui n'apparaît généralement pas prioritaire à la communauté éducative. Et surtout, leur position fonctionnelle est inconfortable : parfois distraits par des charges comptables extérieures à leurs établissements, quotidiennement absorbés par les tâches d'intendance de l'établissement support, ils sont hiérarchiquement subordonnés à l'ordonnateur pour les tâches non comptables et notés par lui, y compris pour celles-ci.

Dès lors, le système actuel, même s'il était maintenu dans ses grandes lignes, doit être amélioré.

Le ministère de l'Education a d'ailleurs pris quelques mesures en ce sens en 2003-2006 qui mériteraient d'être renforcées : nouvelles formations des agents comptables, facilitation de la refonte de la carte des agences comptables. La réduction du nombre d'agences comptables, préconisée par la Cour en 2000, appelle un effort particulier car elle s'est ralentie : 160 suppressions en trois ans entre 1997 et 2000, 160 suppressions en six ans entre 2000 et 2006 à nombre d'EPLE équivalent. L'indemnité de caisse des comptables atteint son plafond lorsque le groupement compte trois établissements ; un développement des grandes agences nécessiterait d'en réviser les règles de calcul. De même, les rectorats devraient être appelés à stabiliser les regroupements comptables et mieux organiser l'appui aux comptables.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -

Compte tenu des limites inévitables de tels ajustements, la Cour qui avait déjà attiré l'attention du ministère de l'éducation sur les dysfonctionnements de ce réseau comptable en 2000, insiste sur l'urgence de <u>deux réformes</u> qui apporteraient davantage de clarté dans la répartition des rôles et favoriseraient une responsabilisation accrue des gestionnaires et des comptables :

- une séparation fonctionnelle des ordonnateurs et des comptables avec la création d'agences comptables desservant un nombre plus important d'établissements, de l'ordre d'une vingtaine correspondant par exemple aux bassins d'éducation et de formation. Les comptables mieux sélectionnés, mieux formés, entourés par des équipes dédiées à la comptabilité et en nombre atteignant un seuil critique de compétence, pourraient se consacrer aux seules fonctions comptables;

- la simplification de la présentation comptable organisée par une véritable instruction comptable avec des dispositions actualisées, son harmonisation avec la LOLF et un contenu plus exhaustif débouchant sur des indicateurs de performance. Les projets actuels du ministère, au demeurant à échéance lointaine (2010-2011) s'orientent en partie seulement dans cette direction avec une globalisation des subventions, certaines simplifications de nomenclature et une information budgétaire sur les dépenses de personnel; les indicateurs de performance sont seulement évoqués. En outre, il convient de veiller à ne pas introduire de nouvelles complexités

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La Cour évoque les défaillances affectant la tenue de la comptabilité d'une proportion non négligeable d'EPLE: retards dans la production des comptes, écritures comptables mal exécutées, négligences entraînant des pertes financières.

Elle en repère les causes dans des traits structurels de l'organisation comptable des EPLE : positionnement ambigu des comptables, gestion médiocre des ressources humaines, plan comptable complexe et inadapté à une gestion par objectif.

Elle souligne l'urgence de deux réformes : la séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable et la simplification de la présentation comptable.

Les observations développées par la Cour sur le réseau comptable des EPLE appellent, de la part du ministère de l'éducation nationale, trois séries de remarques sur les défaillances comptables qu'elle a constatées, les insuffisances qu'elle a repérées dans l'organisation comptable et les recommandations qu'elle préconise.

#### I – Le constat opéré par la Cour de défaillances comptables nombreuses

La Cour indique que « les contrôles des EPLE par les CRC n'appellent pas d'observations critiques dans la majorité des cas »

En effet, la plupart des cas décrits sont constatés en Île-de-France, où la mise en œuvre de mesures spécifiques permettant d'assurer une meilleure stabilité des équipes apparaît nécessaire. Ils ne sont nullement représentatifs de la situation de l'ensemble des EPLE.

#### I – 1. La production des comptes

La Cour constate « des retards significatifs dans la production des comptes, particulièrement en Ile-de-France » qui gênent le contrôle des comptes et enlèvent aux jugements prononcés une partie de leur caractère opératoire.

Comme le souligne la Cour, la nomination de commis d'office, en l'absence de reddition des comptes par le comptable patent, était difficile depuis quelques années, notamment du fait d'une absence de base légale et réglementaire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable défaillant ainsi qu'à la rémunération du commis d'office.

Désormais, comme le mentionne la Cour, il a été remédié à cette situation : les dispositions des décrets n° 2007-1276 et 2007-1277 du 27 août 2007, portant respectivement sur la nomination de comptables commis d'office pour la reddition des comptes des comptables publics et assimilés et

sur leur rétribution, vont permettre de procéder à ces nominations et à l'engagement de la responsabilité du comptable défaillant, dans des conditions homogènes et juridiquement fondées.

La publication de ces textes a constitué une nouvelle occasion de rappeler aux services académiques la nécessité, dès qu'un retard est constaté dans l'élaboration du compte financier, lors de ses différentes étapes (présentation au conseil d'administration, transmission aux autorités de contrôle, envoi du compte pour mise en état d'examen), de prendre l'attache du comptable afin d'examiner les mesures permettant de remédier aux difficultés constatées, avant de procéder, si nécessaire et dans les meilleurs délais, à la nomination d'un commis d'office.

Au surplus, le fait que la charge de la rétribution du commis d'office incombe désormais à l'État constituera un facteur de responsabilisation des services déconcentrés de l'éducation nationale à l'égard des retards de production des comptes financiers des EPLE.

#### I – 2. La tenue de la comptabilité

La Cour met en exergue quatre points :

- la passation de certaines écritures présente de fréquents retards ;
- l'absence de contrôles bloquants dans l'application Gestion Financière et Comptable (GFC) aboutit à laisser perdurer des soldes anormaux dans les comptes financiers ;
- la gestion patrimoniale présente de graves lacunes (comptabilisation erronée des dépréciations, suivi imparfait des actifs et des stocks) associées à une obsolescence des textes relatifs à la gestion des immobilisations ;
- l'absence de procédure de remboursement à l'Etat ou aux collectivités territoriales de subventions qui n'ont pas été utilisées conformément à leur objet initial conduit à des reliquats de subventions.

S'agissant des retards dans les écritures, l'introduction d'un dispositif de contrôle interne comptable en EPLE décrit infra (point II - 3.) vise en particulier à s'assurer de la régularité de la passation des écritures. Parmi les 317 items recensés pour l'ensemble des douze cycles à analyser, 35 sont centrés sur le recouvrement et 61 sur les écritures en comptabilité générale.

L'application GFC prévoit de nombreux contrôles, qui constituent une « sécurité » pour les gestionnaires et les comptables : certains de ces contrôles peuvent être utilisés à tout moment de l'exécution budgétaire et comptable, alors que d'autres sont plus particulièrement adaptés à l'édition du compte financier (19 contrôles sont prévus à cet effet). Les conséquences de ces contrôles et en particulier leur caractère bloquant ou non vont être de nouveau étudiées par les services du ministère.

La gestion des immobilisations, et plus globalement la gestion patrimoniale des EPLE soulève des questions d'ordres juridique, comptable et organisationnel qui sont étroitement liées : préalablement à la rédaction de nouveaux textes, voire à l'élaboration d'outils informatiques appropriés qui paraît éminemment souhaitable, il est indispensable de procéder à une évaluation approfondie de la situation, compte tenu des multiples aspects de ce dossier, des enjeux économiques et financiers qui y sont attachés et de son impact sur les relations entre les EPLE et les collectivités territoriales.

Quant aux subventions non utilisées par les EPLE, cette situation résulte de pratiques, tant des services académiques que de certaines collectivités territoriales de rattachement, qui consistent à attribuer de nombreuses dotations avec une affectation prédéterminée. Or, lorsqu'ils ont été assortis d'une destination particulière, ces crédits sont inscrits dans des comptes de tiers (classe 4) permettant que leur affectation soit conservée, conformément au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 44 du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE, qui prévoit que : « les produits attribués à l'établissement avec une destination déterminée, les subventions des organismes publics et privés, les dons et legs doivent conserver leur affectation ».

Cependant, les services académiques ont été incités depuis la mise en œuvre de la LOLF à globaliser les crédits d'État attribués aux établissements. Ainsi, l'attention des recteurs a été attirée, notamment par courriers des 3 avril et 11 décembre 2006 cités par la Cour (p. 4), sur la nécessité de procéder à une globalisation accrue des dotations allouées aux établissements, mais aussi d'autoriser la « déspécialisation » des reliquats afin d'optimiser l'utilisation de fonds susceptibles de demeurer inemployés.

Les comptes financiers et les délibérations à caractère financier des conseils d'administration font, en tout état de cause, l'objet d'un examen attentif, en particulier pour ce qui concerne le développement des soldes des comptes de tiers, les reliquats étant pris en compte pour la répartition de la dotation de l'année suivante.

Ces mesures ont permis d'optimiser l'utilisation des crédits d'État, les reliquats étant passés au plan national de 383 Millions d'Euros (M€) fin 2004 à 200 M€ fin 2005. Les données de l'exercice 2006, encore provisoires, font apparaître une nouvelle diminution, les reliquats s'élevant à 140 M€, soit une baisse de 63 % en deux années.

En outre, les principales règles qui doivent présider à l'élaboration et au contrôle des budgets des EPLE ont été rappelées par courrier du 25 juin 2007.

À la suite d'anomalies constatées par l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR), ce courrier soulignait que le budget d'un EPLE doit comporter l'ensemble des ressources susceptibles d'être mobilisées pendant l'exercice, ainsi que toutes les dépenses prévisibles, conformément au principe de sincérité budgétaire.

Il appelait également les acteurs de l'exécution financière à la vigilance envers les encaissements, en particulier pour les recettes de restauration et d'internat ou de taxe d'apprentissage.

Il rappelait enfin que le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des établissements implique que ceux-ci rendent compte de leur activité et de l'emploi des moyens mis à leur disposition, tant au sein du conseil d'administration qu'aux différents financeurs.

#### I – 3. « Des négligences conduisant à des pertes financières »

La Cour souligne que les défaillances des comptables peuvent conduire à des pertes significatives pour les EPLE, évoquant l'absence de diligences pour le recouvrement des créances. Elle relève que « des détournements sont parfois constatés ».

La formation des comptables d'EPLE, souvent centrée sur la fonction de payeur, peut en effet les conduire à privilégier la régularité de la dépense à la mise en œuvre d'une politique efficace de recouvrement. Il apparaît donc souhaitable que ce thème qui, comme le souligne la Cour, est un des motifs les plus fréquents de mise en jeu de la responsabilité des comptables d'EPLE, soit davantage approfondi, tant lors de la formation initiale des futurs comptables que dans le cadre de leur formation continue.

D'ores et déjà, le recouvrement fait l'objet d'une séquence particulière à l'occasion du séminaire national d'une semaine, organisé chaque année depuis 2003 à l'intention de tous les agents nouvellement nommés sur des fonctions de comptable en EPLE.

Par ailleurs, concernant l'observation de la Cour relative à des constats de détournement, il convient de préciser que ces derniers font l'objet d'une procédure pénale et d'une procédure disciplinaire à l'encontre de son auteur, mises en œuvre parallèlement à l'engagement par les services du ministère de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

S'agissant des voyages scolaires, des procédures ont été mises en place, à la suite des observations formulées par la Cour des comptes, afin de mettre fin à leur gestion par des associations. Dorénavant, lorsque les sorties ou voyages poursuivent un objectif pédagogique et qu'ils se déroulent pour partie sur le temps scolaire, ils font l'objet d'une délibération du conseil d'administration et sont gérés au sein du budget de l'établissement. Le montant des dépenses enregistrées au sein du service spécial N3 'Appariements, voyages, échanges' dans les comptes des EPLE en 2005 (dernier exercice complètement connu) s'élève à plus de 200 M€.

#### II - Les insuffisances repérées par la Cour dans l'organisation comptable

#### II – 1. Le positionnement institutionnel du comptable

La Cour observe que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable n'est pas réellement respecté : l'agent comptable, parce qu'il cumule sa fonction avec celle de gestionnaire de l'établissement siège de l'agence comptable, est placé dans une position de subordination hiérarchique par rapport au chef de cet établissement.

Il est exact que la subordination du gestionnaire au chef d'établissement peut être jugée peu conforme au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, lorsque le gestionnaire est également le comptable de l'établissement. Il convient cependant de souligner que tel n'est pas le cas dans plus de 5.000 établissements (soit près des 2/3 des EPLE) qui sont membres d'un groupement comptable et dont l'agent comptable est affecté dans un autre établissement siège du groupement.

En outre, le terme de « connivence » qui pourrait s'installer entre l'ordonnateur et le comptable en raison de l'absence de réelle séparation et qui faciliterait des détournements de fonds paraît excessif.

La Cour note également que des comptables d'EPLE assument des fonctions qui ne sont pas du ressort de leurs établissements, soit pour le compte de l'État, soit pour le compte d'autres EPLE dans le cadre de dispositifs de mutualisation ; sur ce point, elle souligne que le dispositif mis en place pour la gestion des contrats aidés passés avec des personnels non titulaires reste défaillant « avec, en particulier, des difficultés à recouvrer auprès du Centre National pour l'Aménagement des Structures Agricoles (CNASEA) toutes les sommes avancées aux établissements employeurs ».

S'agissant des mutualisations, il convient de rappeler qu'elles reposent systématiquement sur des dispositions législatives et réglementaires instituées par l'article L. 421-10 du code de l'éducation et par l'article 6 du décret n°85-924 du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE : en application de ces textes, une convention est conclue entre les établissements membres du groupement, après accord de tous les conseils d'administration.

Par ailleurs, ces dispositifs visent, en particulier pour ce qui concerne la rémunération des assistants d'éducation et des « contrats aidés », à constituer des pôles de compétence dans ce domaine, recherchant un triple objectif de sécurisation des opérations de paye vis-à-vis des salariés et des organismes sociaux, de rationalisation de l'organisation des EPLE et de facilitation du suivi des consommations de crédits.

Le même objectif de professionnalisation des agents et d'optimisation des moyens est poursuivi dans d'autres secteurs que la paye, par exemple par la création de groupements d'EPLE dédiés à l'achat public.

Les difficultés constatées dans le recouvrement auprès du CNASEA des sommes servant à rémunérer les contrats aidés appellent les précisions suivantes :

#### - S'agissant des dispositifs antérieurs de contrats aidés : Contrats Emploi Consolidé (CEC) et Contrats Emploi Solidarité (CES)

Avec l'extinction des dispositifs CES et CEC, plusieurs EPLE chargés de la gestion des contrats aidés ont pu constater d'importantes difficultés financières liées aux créances détenues sur le CNASEA. Ces constats tardifs se traduisent par des restes à recouvrer parfois très anciens qui ne facilitent pas l'organisation des opérations de régularisation par le biais du CNASEA. Sur ce point, le ministère de l'Education nationale alerte régulièrement les EPLE sur la nécessité de veiller à formaliser leurs demandes de régularisation aux antennes locales du CNASEA.

### - S'agissant des dispositifs actuels de contrats aidés : Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE) et Contrats d'Avenir (CAV).

Les articles R.322-16 et R.322-17-9 du code du travail prévoient que les aides de l'Etat accordées pour financer le coût des rémunérations des agents recrutés sous CAE et CAV sont versées mensuellement par le CNASEA pour le compte de l'Etat. Pour les EPLE, ces aides proviennent, pour l'essentiel, du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi et, pour la part complémentaire, du ministère de l'Education nationale.

A l'occasion d'un groupe de travail piloté en juin dernier par la Direction des Affaires Financières (DAF) du ministère avec la participation du CNASEA et des représentants d'EPLE, il est ressorti que la complexité du montage budgétaire liée aux circuits de financement des contrats aidés est une source importante de difficulté pour les EPLE payeurs. Ces derniers perçoivent en effet le plus souvent les subventions du CNASEA après avoir décaissé les paies, ce qui les conduit à gérer et suivre ces versements dans une tension constante.

Le ministère de l'Education nationale a bien évidemment alerté le ministère de l'Economie, des finances et de l'Emploi sur ces difficultés. Il a surtout engagé avec le CNASEA un travail d'amélioration de cette gestion, notamment au travers de la dématérialisation des avis de versement des subventions de ce dernier. Expérimentée dans un premier temps sur l'académie de Paris (été 2007), elle est étendue depuis octobre 2007 aux académies de Créteil et de Versailles. Un bilan d'étape de cette opération doit être réalisé par les acteurs des trois académies afin de déterminer, ou non, la poursuite de l'expérimentation et sa généralisation à l'ensemble des académies dès 2008.

Les mutualisations sont donc indispensables et les services du ministère préconisent dorénavant qu'elles soient limitées au calcul et au paiement des rémunérations, chaque EPLE employeur assurant le recouvrement des subventions auprès du ou des financeurs. Ce dispositif, d'ores et déjà mis en œuvre par neuf académies pour les « contrats aidés », présente l'intérêt de faciliter le suivi des sommes à recouvrer auprès du CNASEA et des autres personnes publiques susceptibles de contribuer au financement de ces contrats (collectivité territoriale de rattachement notamment, pour les personnels exerçant des fonctions relevant des compétences transférées : accueil, entretien, restauration, hébergement). Ce suivi est en effet plus aisé pour les quelques salariés d'un unique établissement que pour les centaines d'agents dont l'établissement mutualisateur assure la rémunération. Par ailleurs, le fait que chaque EPLE employeur ait à assurer lui-même le recouvrement des crédits constitue un facteur de responsabilisation des établissements pour le délai de transmission des informations à l'EPLE mutualisateur.

S'agissant des fonctions que les EPLE assurent pour le compte de l'État, les services du ministère attirent également l'attention sur l'irrégularité que constitue la gestion par un EPLE de dispositifs relevant de l'État: les exemples cités par la Cour (gestion de crédits de fonctionnement du rectorat par un lycée parisien, gestion des crédits de modernisation des CIO par un lycée de la Vienne, paiement par des comptables des défraiements dus aux enseignants au titre du baccalauréat dans la région Îlede-France) ne sont ainsi plus mis en œuvre.

#### II – 2. La gestion des ressources humaines

La Cour pointe l'insuffisance de la formation, notamment lors de la prise de poste, et indique que des mesures récentes améliorent le niveau à l'entrée en fonction.

Elle souligne l'appui tardif ou insuffisant apporté par les services rectoraux aux agents comptables, ainsi que les difficultés de sanctionner un comptable défaillant.

#### • La formation aux fonctions comptables

Le ministère de l'éducation nationale, qui partage l'analyse de la Cour, a été partie prenante à la réforme de la formation assurée par les IRA, définie par arrêté du 23 août 2007 et mise en œuvre depuis la rentrée 2007 : les cinq derniers mois de la scolarité des élèves qui auront choisi l'univers professionnel de l'administration scolaire et universitaire seront désormais consacrés à une formation spécifique, qui alternera enseignements et stage. Les conséquences de cette réforme feront l'objet d'un examen attentif.

S'agissant des CASU, d'après la répartition des effectifs par position administrative et lieux d'exercice des fonctions à la date du 31 décembre 2006, 647 CASU sur un total de 1.616 étaient affectés dans un EPLE.

Le recrutement des CASU, jusqu'en 2007, était effectué par concours ouvert à des cadres de catégorie A, justifiant au moins de 4 années de service effectif en catégorie A.

Les CASU stagiaires bénéficient d'une formation statutaire d'une année, formation alternée, individualisée, et professionnalisante.

Cette formation se déroule en alternance entre l'académie d'affectation et l'Ecole Supérieure de l'Education Nationale (ESEN). L'alternance permet aux stagiaires d'acquérir savoirs et compétences par une réflexion permanente sur les pratiques professionnelles réellement mises en oeuvre ou simplement observées.

L'ESEN a mis en place une individualisation des parcours de formation des stagiaires et un accompagnement tutoral en académie afin de prendre en compte leurs acquis antérieurs et d'optimiser leur formation. Elle propose également en fin de formation des approfondissements à la carte lors de la période d'adaptation à l'emploi.

Un positionnement financier et comptable est réalisé en début de formation (juillet). En fonction des résultats de ce positionnement et de l'entretien conseil avec les formateurs comptables, chaque stagiaire est affecté dans un groupe de niveau financier et comptable :

- groupe A: approfondissements établissements complexes (GRETA, services mutualisateurs, enseignement supérieur);
  - groupe A': perfectionnement
  - groupe B: initiation (débutants).

Chaque stagiaire se voit attribuer un tuteur dans son académie de rattachement. Ainsi, un stagiaire affecté dans le groupe de niveau B (débutants) sera placé auprès d'un CASU gestionnaire comptable d'un EPLE auprès duquel il pourra suivre dans le détail, lors de 5 périodes en académie, la vie financière, comptable et managériale de l'EPLE et mettre en pratique par des activités adaptées les séquences de formation dispensées à l'ESEN.

En fin de formation, les stagiaires expriment leurs besoins de formation complémentaires en fonction de leur affectation et l'ESEN organise 15 jours de formation à la carte sur les thématiques proposées par les stagiaires (lère quinzaine de juin).

Le dernier stage en académie (mi-juin à mi-juillet) est réalisé dans l'organisme d'affectation du stagiaire afin de favoriser un échange d'informations et de pratiques entre le CASU partant et le stagiaire nouvellement affecté, et d'amorcer la préparation de la rentrée.

La formation statutaire des CASU est une formation professionnalisante. Son objectif est de permettre à chaque stagiaire à l'issue de l'année de formation, d'acquérir les compétences qui lui permettront d'être directement opérationnel dans son organisme d'affectation.

Les compétences professionnelles à atteindre par les CASU stagiaires sont réparties selon quatre grands champs professionnels :

- Gestion administrative et financière du service public d'éducation dont réaliser les opérations budgétaires et comptables d'un établissement public ;
  - Management;
- Expertise administrative, juridique et financière au service de la politique éducative ;
  - Représentation du service public d'éducation

Les enseignements financiers et comptables représentent 40 % du volume total de la formation statutaire, soit un total de 131,5 heures par stagiaire sur l'année de formation.

Par ailleurs, dans les 6 mois qui suivent leur prise de poste, un stage de « retour de promotion » est proposé aux anciens stagiaires. Il se compose de contenus transversaux à l'ensemble des métiers exercés et de contenus métiers organisés sous forme d'ateliers d'échange et d'analyse de pratiques professionnelles.

#### • L'appui apporté aux comptables

Cet appui, apporté tant par les services centraux que par les services déconcentrés de l'éducation nationale, doit être souligné : ses diverses modalités sont présentées à l'occasion du séminaire d'une semaine rassemblant chaque année tous les agents nouvellement nommés sur des fonctions de comptable en EPLE.

S'agissant des services centraux, cet appui revêt plusieurs formes :

L'espace EPLE de l'Intranet de la Direction des Affaires Financières (DAF) du ministère constitue pour les chefs d'établissement, comptables et gestionnaires, un ensemble de ressources important. Par exemple, le Codex des EPLE rassemble sous format électronique les textes législatifs et réglementaires, ainsi que les circulaires ou instructions d'application relatifs à la gestion administrative, financière et comptable des EPLE, y compris dans le domaine des marchés publics. Cet Intranet comporte également une « foire aux questions » recensant au sein de différentes thématiques les questions les plus fréquemment posées au réseau de conseil aux EPLE, ainsi qu'une rubrique d'actualité, permettant tout à la fois d'appeler l'attention sur les publications, événements ou jurisprudences susceptibles de trouver un

écho dans les établissements et de poser, sous forme ludique, une « question de la semaine » qui peut porter sur un point particulier de la réglementation comptable.

Par ailleurs, la revue « Objectif Établissement », publiée trois fois par an et diffusée à 12 000 exemplaires, vise à apporter un éclairage sur de nombreuses thématiques à caractère financier ou comptable. À titre d'exemples, dans la dernière publication (numéro 28, Été 2007), plusieurs articles portent sur les contrats d'objectifs conclus par les rectorats avec les EPLE, la globalisation des crédits et l'expérimentation en matière de contrôle interne comptable.

En outre, les équipes académiques de conseil aux EPLE sont réunies chaque année par les services du ministère pour un séminaire de deux journées permettant de diffuser l'information sur les réformes à caractère financier ou comptable en cours.

Pour ce qui concerne les services déconcentrés, l'attention des recteurs d'académie a été appelée, par courrier du 3 avril 2006 relatif à l'exercice de la fonction d'agent comptable en EPLE, sur la nécessité de prévenir les insuffisances constatées localement en agissant sur plusieurs leviers :

- renforcement de la formation initiale et continue, en partenariat avec les services du Trésor public et/ou les chambres régionales des comptes ;
- action sur les structures comptables : adéquation entre la complexité du poste et la qualification du comptable, constitution d'équipes adaptées, tant en nombre qu'en qualification, réexamen périodique de la carte des groupements comptables ;
- contrôles réguliers : détection d'anomalies dans la comptabilité, intervention rapide en cas d'absence de transmission du compte financier ;
- mutualisation, grâce à l'Intranet de la DAF précédemment évoqué, de guides méthodologiques portant sur les aspects administratifs, financiers et comptables du fonctionnement des EPLE.

Plusieurs rectorats ont fait connaître les mesures entreprises en la matière. À titre d'exemples, et sans que ceux-ci soient exhaustifs, on peut évoquer les cas suivants :

L'académie de Lille organise dès la rentrée de septembre une réunion d'accueil et d'information des comptables nouvellement nommés en EPLE, qui vise d'une part à leur rappeler leurs responsabilités et, d'autre part, à présenter les sessions prévues à leur intention dans le plan académique de formation.

Ces nouveaux comptables font l'objet d'un tutorat pendant leur première année d'exercice, délai susceptible d'être prolongé lorsque les notions essentielles ne sont pas acquises; les tuteurs informent régulièrement les services académiques de la progression du nouveau comptable ou des difficultés rencontrées.

Enfin, l'académie de Lille produit annuellement plusieurs notes d'information à destination des ordonnateurs, des gestionnaires et des comptables, qui présentent tout à la fois un caractère informatif sur l'actualité en matière administrative ou financière et un caractère technique (exemples d'écritures comptables liées à des opérations particulières : voyages scolaires, valeurs inactives, taxe d'apprentissage, etc.). Dans l'objectif de mutualisation précité, ces notes sont publiées dans l'espace EPLE de l'Intranet de la DAF précédemment évoqué.

Pour sa part, l'académie de Lyon a construit une politique de conseil fondée sur une grande vigilance à l'égard des actes financiers soumis au contrôle de l'autorité académique, la mise en œuvre d'un tutorat pour les agents débutants et l'organisation régulière de réunions de bassin à l'intention des gestionnaires et des comptables. Par ailleurs, un emploi de cadre A du rectorat est dédié à l'assistance sur place, ce qui constitue un facteur de repérage et de traitement des dysfonctionnements.

D'autres académies ont mis en œuvre des dispositifs de ce type et la plupart d'entre elles font état d'un partenariat actif avec les services locaux du Trésor public ainsi qu'avec les chambres régionales des comptes, régulièrement invitées à présenter leurs activités lors de réunions de comptables d'EPLE.

#### • La sanction des comptables défaillants

La Direction de l'Encadrement (DE) du ministère de l'éducation nationale met en œuvre les mesures administratives appropriées (saisine de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire ou mutation dans l'intérêt du service) dès que sont avérés des dysfonctionnements d'ordre comptable en EPLE.

Le récapitulatif, figurant ci-après, recense les actions menées depuis 2003.

Années	Cas suivis dans le cadre d'une procédure disciplinaire	Sanction disciplinaire ou mutation dans l'intérêt du service	Autres modalités
2003	5	I déplacement d'office I mutation dans l'intérêt du service	I mise à la retraite pour invalidité (expertise pénale : non responsable de ses actes) I suspension (incarcération) I mutation
2004	3	1 exclusion de fonction 2 blâmes	
2005	5	2 déplacements d'office 3 exclusions de fonction	
2006	1	1 révocation	
2007	2 à ce jour *	Conseil de discipline se tiendra courant décembre 2007 pour les deux situations	

<sup>\* 2</sup> autres cas signalés font l'objet d'une attention particulière et pourraient à court terme relever d'une procédure disciplinaire.

Il convient enfin d'ajouter que, dans le cadre des opérations annuelles de mutation des CASU, une attention particulière est portée à l'adéquation poste/personne quant aux nominations sur postes comptables vacants.

#### II – 3. Le contrôle interne comptable en EPLE

Evoquant brièvement la démarche de contrôle interne comptable en EPLE, la Cour juge que l'outil d'autodiagnostic comptable ODICÉ présente une « incontestable qualité technique » mais estime toutefois qu'il « pourra se montrer efficace si l'effort de formation envisagé est assez soutenu pour assurer aux agents le niveau comptable requis ainsi que la capacité de mettre en œuvre le plan d'action découlant du diagnostic. »

En premier lieu, il convient de souligner que cette démarche est née d'une initiative académique, lancée par le rectorat de Poitiers, en concertation avec les services déconcentrés du Trésor public, avec un groupe de comptables d'EPLE.

L'IGAENR, informée de cette expérience, a souhaité la mettre en valeur et a préconisé son développement, dans une note publiée en septembre 2006.

Un groupe de travail piloté par les services ministériels, composé de chefs d'établissements, de comptables et de responsables académiques de services de formation et de conseil aux EPLE de six académies, s'est réuni à plusieurs reprises en 2006-2007. Ces travaux ont abouti à l'élaboration :

- d'un guide méthodologique de l'autodiagnostic financier et comptable ;
- d'un fichier automatisé d'autodiagnostic, ODICÉ (Outil de Diagnostic Interne Comptable des ÉPLE), permettant d'évaluer un taux de risque par cycle comptable ;
- d'exemples de plans d'action adaptés visant à maîtriser les risques identifiés ;
- d'une banque de données rassemblant des fiches de procédures permettant de rationaliser et sécuriser les pratiques quotidiennes des personnels des services administratifs et financiers des établissements.

Les communications afférentes à ce dispositif (notamment lettre aux recteurs en janvier 2007, présentation aux secrétaires généraux d'académie en juin 2007, plusieurs articles publiés dans la revue Objectif Établissement) ont incité quatre autres rectorats à s'engager dans la phase de tests, menée de juin à septembre 2007.

Cette démarche, ainsi que les outils associés, ont donc été conçus par des comptables d'EPLE pour des comptables d'EPLE et ont été parfaitement adaptés aux spécificités de ces établissements.

Ces travaux ont d'ailleurs bénéficié de l'appui de la Mission d'Audit, d'Evaluation et de Contrôle (MAEC) de la direction générale de la comptabilité publique, qui a exposé la stratégie d'audit du Trésor public visàvis des EPLE lors du dernier séminaire des équipes académiques de conseil aux EPLE, le 17 octobre 2007, a incité les trésoreries générales à s'associer au futur déploiement de la démarche et a contribué à la rédaction des prochains Cahiers détachables de la revue Objectif Établissement, qui seront exclusivement consacrés au contrôle interne comptable en EPLE.

Comme annoncé lors de ce récent séminaire, les recteurs d'académie ont été invités, par courrier du 6 novembre, à désigner des comptables susceptibles de s'engager dans cette démarche et à participer aux sessions inter- académiques de formation de formateurs au contrôle interne comptable en EPLE, début décembre 2007.

Le schéma suivant a été préconisé pour un redéploiement courant 2008 :

- réunions de sensibilisation des chefs d'établissements et des gestionnaires, organisées selon les académies par département ou par bassin de formation, avec le concours des secrétaires généraux d'académie et/ou des inspections académiques ainsi que des services du Trésor public; -formation des comptables, auxquels il appartiendra de piloter la mise en œuvre du contrôle interne comptable au sein de l'agence dont ils assurent la responsabilité.

Un bilan, en termes de nombre de personnes sensibilisées ou formées au contrôle interne comptable en EPLE et de nombre d'établissements engagés dans une démarche de contrôle interne comptable, sera effectué à l'automne 2008.

Enfin, au-delà du contrôle interne comptable, qui devra à terme être mis en œuvre dans tous les établissements, l'outil ODICÉ constitue un support tout à fait approprié de formation des agents chargés de la gestion financière et comptable des EPLE: cet aspect sera fortement souligné à l'occasion des prochaines sessions inter- académiques de formation de formateurs.

Ce calendrier volontariste, de même que le grand intérêt suscité par ces travaux, manifesté notamment lors des réunions de comptables sur ce thème organisées par plusieurs académies sous l'égide des services du ministère, sont la preuve d'une prise de conscience des défaillances soulignées par la Cour et d'une forte volonté d'y remédier.

#### II - 4. La présentation budgétaire et comptable

La Cour estime que la présentation budgétaire et comptable des EPLE est ancienne et pour partie obsolète, à la fois incomplète (un EPLE ne retrace dans son budget qu'une part limitée de son activité) et inutilement complexe (25 chapitres fonctionnels), et n'aurait pas évolué vers l'application des principes du plan comptable général (p.9). Elle note que le ministère a entrepris sa refonte depuis février 2005 (p. 10).

Si la nomenclature budgétaire des EPLE est spécifique, leur nomenclature comptable est aussi proche que possible du Plan Comptable Général (PCG), les modifications apportées chaque année pour tenir compte de l'évolution de l'activité des établissements étant toujours fondées sur les comptes du PCG.

Ainsi, par courrier du 22 octobre dernier, les recteurs d'académie ont été informés des adaptations de la nomenclature comptable des EPLE pour 2008, étudiées en concertation avec la direction générale de la comptabilité publique, qui sont liées notamment à la décentralisation, à la fermeture des comptes chèques postaux détenus par les EPLE ou à la réforme des comptes de dépôt de fonds au Trésor. À l'occasion de ces adaptations, certains intitulés de comptes ont été mis en conformité avec le PCG.

Par ailleurs, comme l'indique la Cour, les services de l'éducation nationale ont engagé une refonte totale des principes et des textes régissant l'organisation économique et financière des EPLE (circulaire interministérielle n°88-079 du 28 mars 1988 et son annexe technique), afin que chacun des acteurs de l'exécution financière des 8 000 EPLE, de même

que les divers corps de contrôle, puissent disposer d'un corpus complet, cohérent et actualisé.

Ce travail de longue haleine, auquel est associée une adaptation concomitante des outils informatiques, condition de la réussite de cette réforme, ne peut à l'évidence être achevé dans de brefs délais, même si des réformes sont progressivement mises en œuvre, telles que la globalisation des crédits, évoquée ci-dessus.

Par lettre du 22 octobre 2007 précitée, des préconisations relatives à la gestion de dotations globalisées ont été apportées, le cadre budgétaire actuellement en vigueur dans les EPLE ne faisant pas obstacle à la mise en œuvre de certains des principes induits par la LOLF, en particulier l'allocation de moyens globalisés, la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance et la mesure des résultats obtenus.

La réforme engagée vise notamment, comme la Cour le préconise, à réduire le nombre de chapitres et de services spéciaux : les budgets seront construits à partir de trois chapitres principaux :

- 'Administration et logistique', principalement financé par la collectivité de rattachement d'une part ;
- 'Enseignement public du second degré' et 'Vie de l'élève', calqués sur les programmes de la mission Enseignement scolaire au titre desquels les EPLE reçoivent les dotations de l'État, d'autre part.

En outre, le montant des charges de rémunération, voire d'investissement, supportées directement par l'État et par la collectivité de rattachement, fera l'objet d'un document annexe au budget qui récapitulera ainsi l'ensemble des moyens mis à disposition de l'établissement.

Le ministère sera, en tout état de cause attentif, comme le recommande la Cour, à ce que cette réforme soit un facteur de simplification pour les établissements.

# III – Les recommandations formulées par la Cour en vue d'améliorer le système

### III – 1. La carte comptable : nombre et taille des agences comptables en EPLE

La Cour note que le ministère a accompli des efforts en matière de refonte de la carte comptable mais observe que la réduction du nombre d'agences comptables, qu'elle avait préconisée, s'est ralentie depuis 2000

Une enquête menée à la rentrée 2007 montre une nette diminution du nombre de postes comptables en EPLE: on compte 2.558 agences comptables en 2007-2008 contre 2.923 en 2000-2001, soit une diminution de plus de 12% sur la période. Une agence comptable regroupe aujourd'hui en moyenne 3,1 établissements.

Par ailleurs, il ne subsiste plus que 238 postes « monoétablissement », localisés essentiellement dans certaines académies, en particulier Créteil (73), Lille (58), Bordeaux (18), Toulouse (15) et Versailles.

#### III – 2. Une séparation fonctionnelle des ordonnateurs et des comptables

La Cour recommande « une séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable », avec la création d'agences comptables desservant un nombre plus important d'établissements.

La constitution de groupements comptables beaucoup plus importants qu'aujourd'hui (les agences comptables regroupent actuellement un maximum de 9 EPLE) est étudiée par plusieurs académies dans l'objectif de professionnaliser la fonction comptable et d'en accroître l'efficacité.

Ce choix permettra de constituer des pôles comptables, de former de véritables techniciens de la comptabilité et, comme le préconise la Cour des Comptes, de contribuer à l'objectif de séparation fonctionnelle de l'ordonnateur et du comptable.

Parallèlement, est à l'étude une modification des modalités du calcul de l'indemnité de caisse et de responsabilité, dont la réglementation actuelle limite l'attractivité des groupements composés de plus de trois établissements.

#### III – 3. La publication d'une nouvelle instruction comptable

La Cour préconise la « simplification de la présentation comptable organisée par une véritable instruction comptable, son harmonisation avec la LOLF et un contenu plus exhaustif débouchant sur des indicateurs de performance ».

Outre les éléments apportés ci-dessus sur la refonte des principes et des textes régissant l'organisation économique et financière des EPLE (II – 4), il est nécessaire de souligner que la modification du cadre budgétaire ne constitue pas un préalable à la mise en œuvre d'indicateurs de performance.

La mesure de la performance d'un établissement d'enseignement, principalement axée sur l'action éducative, doit aussi incorporer des éléments de pilotage financier. Le ministère s'est engagé dans cette démarche avec le fichier autorisé d'auto- diagnostic qui permet d'identifier les risques associés à chaque cycle comptable (voir supra II – 3. Le contrôle interne comptable en EPLE).

\*\*\*\*\*

Il ressort de l'ensemble de ces développements que le ministère de l'éducation nationale est tout à fait conscient de certaines insuffisances et de défaillances regrettables, qui constituent toutefois des cas d'espèce dont on ne peut extrapoler des conclusions trop générales.

Les démarches conduites par le ministère vis-à-vis du réseau des comptables d'EPLE vont d'ailleurs dans le sens des préconisations de la Cour.

L'adhésion des personnels impliqués dans ces dispositifs, tant au sein des établissements que dans les équipes académiques de conseil, voire l'anticipation dont certains d'entre eux ont fait preuve pour moderniser et rationaliser les procédures, sont incontestablement des éléments positifs pour développer la qualité comptable dans les établissements publics locaux d'enseignement.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CENTRE NATIONAL POUR L'AMÉNAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)

Avant d'aborder de façon plus précise le passage qui vise le CNASEA, je souhaiterais vous apporter quelques éléments d'information complémentaire sur le cadre juridique et financier dans lequel l'établissement intervient dans la gestion des contrats aidés.

#### 1 - Les conditions d'intervention du CNASEA

Le CNASEA, établissement public national sous double tutelle du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et celui de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, est chargé de payer pour le compte de l'Etat plusieurs mesures d'aide à l'emploi, dont les plus récentes relèvent du Plan de cohésion sociale (contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrat d'avenir pour le secteur non marchand).

Les règles de versement des aides sont fixées par décret et leurs modalités d'exécution sont précisées par convention de gestion entre le CNASEA et chaque ministère financeur, à savoir le ministère chargé de l'Emploi et celui de l'Education nationale pour le sujet considéré ici.

La convention de gestion conclue avec le ministère de l'Education nationale est renouvelable annuellement et couvre l'ensemble des contributions gérées pour son compte : les contrats emploi-solidarité (CSE), les contrats emploi-consolidé (CEC), les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir (CA).

Qu'il s'agisse des anciennes mesures (CES, CEC) ou des nouvelles (CAE, CA), l'aide est versée par le CNASEA chaque mois, pour sa totalité (part Emploi et part Education nationale), à compter de la réception de la convention conclue avec l'employeur et de la décision de prise en charge complémentaire prise par l'autorité académique compétente.

Les employeurs sont tenus de justifier régulièrement le versement de l'aide en adressant au CNASEA un état de présence trimestriel des salariés sous contrat subventionné.

Le CNASEA verse la totalité des contributions soit à l'agent comptable de l'établissement employeur soit à l'agent comptable de l'établissement mutualisateur en fonction de l'option que ceux-ci ont retenue localement.

#### 2 - Réponse aux observations concernant le CNASEA

L'extrait porté à ma connaissance évoque un dispositif toujours défaillant, avec en particulier des difficultés constatées dans le recouvrement auprès du CNASEA de toutes les sommes avancées aux établissements employeurs.

Ce constat appelle de ma part la réponse suivante :

Quel que soit le mode de gestion choisi par les comptables des établissements concernés (mutualisateur et employeur), le CNASEA envoie systématiquement et chaque mois à l'établissement gestionnaire un avis de paiement détaillant pour chaque salarié: le montant payé avec la part de chaque financeur, le ou les mois d'effets correspondants, le type de versement (acompte ou régularisation).

De même, il revient à l'établissement gestionnaire de compléter et renvoyer au CNASEA l'état de présence trimestriel permettant de vérifier la présence du salarié.

Le cas échéant, les sommes indûment versées à l'employeur sont récupérées sur les paiements des mois suivants. En outre, l'absence de renvoi des états de présence provoque, après u rappel, la suspension des paiements.

Ces différents mécanismes qui s'appliquent à l'ensemble des employeurs de contrats aidés visent à sécuriser la gestion des mesures. Ils peuvent apparaître lourds à certains agents comptables d'établissements mutualisateurs chargés de suivre chaque mois plusieurs dizaines voire centaines de contrats répartis dans de multiples établissements.

Il conviendrait probablement afin de simplifier le suivi des contrats que chaque établissement mutualisateur n'ait pas en charge un nombre trop important de contrats mais ce choix relève évidemment de la seule décision du ministère de l'Education nationale.

Le CNASEA d'efforce au niveau local comme au niveau national de faciliter le travail des mutualisateurs, en recensant les situations posant problème et en aidant les agents comptables à reconstituer l'historique des dossiers à régulariser ce qui représente une charge importante pour l'établissement.

Afin d'améliorer la transmission d'information, le ministère de l'Education nationale et le CNASEA ont conçu une procédure de restitution électronique des données de paiement concernant des établissements d'enseignement. Celle-ci est expérimentée en Ile-de-France au cours du dernier trimestre de l'année 2007.

De même, le CNASEA a proposé au ministère de l'Education nationale de dissocier le remboursement du salaire brut, cofinancé par l'Emploi et l'Education nationale, du paiement des autres frais à la charge de l'employeur (FNAL, transport etc.) financé uniquement par le ministère de l'Education nationale.

Dans cette hypothèse, les frais annexes supportés par les EPLE seraient remboursés par le CNASEA sur factures attestées et transmises par les comptables des établissements gestionnaires. Les demandes de remboursement seraient donc parfaitement en phase avec les frais enregistrés par les comptables.

Ainsi, le CNASEA est naturellement disposé à examiner toute amélioration du dispositif, qu'il s'agisse des règles ou des circuits de gestion.

# Chapitre III Gestion immobilière

AVANT-PROPOS 593

#### **AVANT-PROPOS**

La Cour a souvent critiqué la gestion par l'Etat de ses immeubles. La méconnaissance du parc dont la valeur a été estimée à environ 50 milliards d'euros, la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage, la priorité souvent donnée aux opérations nouvelles sur un entretien victime au premier chef des à-coups de la gestion budgétaire, sont des observations constantes de sa part, que la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a faite siennes dans deux rapports successifs de 2005 et 2006.

L'énoncé, par le ministère des finances en février 2006, d'une réforme de la politique immobilière de l'Etat, incluant la création de l'agence « France-Domaines » héritière du service des domaines de ce même ministère, doit conduire à des changements significatifs.

Il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur la mise en œuvre de l'ensemble des mesures ainsi annoncées. La Cour s'y emploiera cependant dans ses prochains rapports publics.

Dès cette année, toutefois, elle a souhaité rassembler les observations qui résultent des contrôles qu'elle a menés ces derniers mois sur plusieurs opérations majeures concernant l'immobilier de l'Etat. Il s'agit d'opérations très diverses : une rénovation d'un ensemble occupé, une vente d'immeuble, un transfert d'un ministère à l'autre d'un immeuble, une prise à bail avec option d'achat, une location d'immeuble construit grâce à une autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Chacun de ces exemples montre combien le bon exercice de la fonction immobilière requiert une maîtrise d'expertises à la fois techniques, juridiques et financières dont la conjonction est encore trop rare et surtout mal valorisée.

Dans le tome 2, la Cour fait le point sur la réorganisation des services immobiliers de l'ancien ministère chargé de l'équipement et montre aussi la difficulté qu'il y a à remédier au cloisonnement y compris à l'intérieur d'une seule et même administration.

Le recours à des montages innovants introduisant une autre logique de partage des risques a pu être présenté comme une des solutions à ce problème récurrent. La Cour est toutefois particulièrement vigilante dans la mesure où les indéniables facilités qu'ils offrent parfois ne doivent pas être considérées sans être mises en perspective avec leurs conséquences à plus long terme, notamment sur le plan financier.

# La restructuration de l'immeuble des Bons Enfants

#### PRESENTATION-

La restructuration complète de l'immeuble de la rue des Bons Enfants, qui regroupe aujourd'hui une grande partie des services du ministère de la culture <sup>216</sup>, constitue une opération ouverte depuis le début des années 1990. Après une mise au point particulièrement longue, le projet est entré dans sa phase opérationnelle en août 1999, date à laquelle la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). Cette opération s'est achevée à la fin de l'année 2004 et son coût final s'est élevé à 70,67 M€, soit 16 % de plus que son enveloppe prévisionnelle.

Prise dans son ensemble et considérée sur toute sa durée, cette opération appelle un jugement critique. Dès 2000, la Cour s'était inquiétée du coût des dix années perdues avant même que soit donné le premier coup de pioche. Aujourd'hui, il apparaît que ces délais ont eu un coût budgétaire important, mais surtout, que l'opération n'a pas permis de rassembler autant de services qu'il était prévu et que les économies attendues n'existent pas.

Les deux immeubles composant l'îlot C de la rue des Bons Enfants étaient occupés par des services du ministère de l'économie et des finances jusqu'au déménagement de ce dernier à Bercy en 1989. Après qu'un projet

<sup>216)</sup> Le ministre et son cabinet, ainsi que l'inspection générale du ministère, occupent encore les locaux de l'aile Valois du Palais Royal et de la place de Valois.

d'installation de locaux sociaux pour le même ministère eut d'abord été envisagé pendant quelques mois, et qu'une opération de cession du bâtiment eut été abandonnée en pleine crise de l'immobilier en décembre 1992, les ministères de l'économie et des finances d'une part et de la culture d'autre part engagèrent, au mois d'août 1993, une concertation destinée à préparer la réaffectation de l'immeuble.

Après cette première phase d'atermoiements, il aura fallu encore six années pour que le principe d'une affectation au ministère de la culture soit confirmé, et que le projet entre dans sa phase opérationnelle à partir de 1999. De nouveaux retards s'étant manifestés, l'emménagement des services dans leurs nouveaux locaux n'a eu lieu qu'au début de l'année 2005.

#### A - Une genèse de dix années

#### 1 - Les atermoiements quant au sort du bâtiment

A l'issue du déménagement des services de la comptabilité publique qui l'occupaient, le ministère de l'économie et des finances avait décidé d'entreprendre une restructuration complète du bâtiment, pour l'essentiel en bureaux banalisés sur 32 409 m2. Cet ensemble rénové devait accueillir 1 100 agents de services sociaux et techniques.

Après que les lauréats du concours d'architecture eurent remis leur projet en mars 1990, l'opération suivit son cours jusqu'à la passation des marchés et le lancement des travaux en mars 1991. Mais après six mois de travaux, et alors que la moitié environ du gros œuvre et la majeure partie des nouveaux planchers étaient réalisés, le ministère décida d'inverser sa stratégie et de procéder à la cession de l'immeuble. Cette décision, formellement arrêtée en novembre 1991, aboutit alors à la résiliation des marchés bien que 16,30 M€ de travaux (en valeur 1990) eussent déjà été effectués.

Au terme de ces travaux, la surface utile n'avait été accrue que de 83 m2, la réfection de la toiture et l'aménagement des circulations verticales restaient à engager, et de nombreux matériels (dont les ascenseurs) étaient stockés sur place : une valorisation de l'immeuble par rapport à son état initial n'était donc pas évidente. Malgré cela, le ministère fixa un prix plancher de 520 MF (79,27 M€), correspondant, vu l'état du marché, à un bâtiment destiné à accueillir des locaux commerciaux. Or, la réglementation relative à la transformation d'anciens immeubles de bureaux administratifs en locaux commerciaux était inapplicable en l'espèce, ce que n'avaient apparemment pas perçu les services chargés de préparer la vente.

De fait, il ne se trouva aucun acheteur prêt à débourser le prix plancher. Aussi, cinq ans plus tard, l'immeuble se trouvait-il toujours invendu lorsque le ministère entreprit de relancer son projet de cession avec un prix plancher ramené à 400 MF (61 M€). Un seul promoteur proposa une offre d'un montant de 270 MF (41,16 M€) assortie de conditions auxquelles il était impossible de faire droit.

Rétrospectivement, il apparaît que le projet de cession de l'immeuble de la rue des Bons Enfants a été mené de façon paradoxale. Ecarté à la fin des années 1980, en pleine croissance des prix de l'immobilier, il n'a été repris qu'après le retournement de la conjoncture fin 1991, à un moment où l'opération s'avèrerait manifestement plus difficile, conduisant sans surprise à son abandon quatre années plus tard. De surcroît, cette cession n'a été engagée, ni avant, ni après les travaux de restructuration, mais à la faveur d'une interruption de ceux-ci, ce qui ne pouvait que nuire à la valorisation du bâtiment.

## 2 - Les difficultés rencontrées dans l'affectation du bâtiment au ministère de la culture

Parallèlement à l'opération de cession, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la culture avaient officiellement engagé une concertation visant à attribuer l'immeuble à ce dernier dans le cadre du système de « compensations » prévu par une circulaire du 21 février 1992 relative à la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. Quelques mois plus tard, ce schéma paraissait suffisamment solide dans son principe pour qu'intervienne en février 1994 un arrêté affectant le bâtiment au ministère de la culture.

Sur ces bases, un programme détaillé fut élaboré par le service national des travaux (SNT) début 1995, et un concours d'architecture lancé dans la foulée, si bien qu'en novembre 1995, lors de la désignation des maîtres d'œuvre, l'opération aurait pu entrer dans sa phase opérationnelle.

En réalité, le ministère de l'économie et des finances n'était pas disposé à accepter cette opération. En effet, alors que six arbitrages successifs du Premier ministre, échelonnés de 1995 à 1998, ont arrêté les modalités du transfert de l'immeuble au ministère de la culture ainsi que la nature et le montant des compensations, aucun n'a été appliqué. Le ministère de l'économie et des finances a tantôt différé la remise des évaluations financières nécessaires au projet, tantôt ordonné au contrôleur financier placé auprès du ministère de la culture de ne pas viser les engagements de crédits destinés aux études préalables à l'opération.

Ce n'est qu'au printemps 1999, à l'occasion d'un précédent contrôle de la Cour des comptes sur la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat<sup>217</sup>, que ces blocages ont été levés et que l'opération a pu redémarrer sur la base du projet sélectionné en 1995 et d'un montant de 275 MF (41,92 M€) de compensations liées à des cessions immobilières devant être réalisées en quatre ans.

Alors que les études préalables et l'organisation du concours de maîtrise d'œuvre avaient été pris en charge par le SNT, la maîtrise d'ouvrage de l'opération, à compter de son redémarrage, a été déléguée par convention de mandat en août 1999 à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), qui avait été créé un an plus tôt, succédant à l'établissement public du Grand Louvre (EPGL).

#### B - La phase opérationnelle menée par l'EMOC

Au terme de la convention de mandat, les travaux devaient durer 42 mois, soit jusqu'au mois de février 2003, pour un déménagement prévu en mai 2003. En fait, les travaux se sont achevés fin novembre 2004 (sauf pour le 1 % artistique), et l'emménagement des services du ministère a eu lieu en février 2005.

#### 1 - La gestion du mandat

Bien que le mandat confié à l'EMOC par le ministère de la culture ait été relativement « simple » en portant sur la réalisation d'un ensemble de bureaux et non sur une opération complexe en site exploité (comme par exemple, à la même époque, la rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay), cinq avenants ont néanmoins été nécessaires pour faire aboutir l'opération.

L'une des raisons qui expliquent cette situation, et qui s'est retrouvée sur toutes les opérations prises en charge par l'EMOC à la même période, tient à la sous-évaluation du coût réel des travaux du fait de leur décalage dans le temps.

En effet, la convention de mandat signée le 31 août 1999 portait sur un total de 54,12 M€exprimés en valeur novembre 1998, si bien que dès le début du projet, une actualisation importante de cette somme s'est révélée nécessaire, d'autant que les coûts de la construction connaissaient alors une forte augmentation. C'est ainsi que l'avenant n° 2, signé le 22 mai 2002, a porté l'enveloppe financière à 66,43 M€ soit une

-

<sup>217)</sup> Cf. « Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat », rapport public annuel 2001 (février 2002).

augmentation en valeur de 22 % décomposée en deux parts, l'une liée à l'évolution de l'indice des prix (BT01) depuis 1999, l'autre liée à « l'évolution conjoncturelle récente des coûts de construction » de 10 %.

Le programme des travaux a lui aussi connu quelques ajustements par rapport à sa mouture initiale, qui, quoique mineurs (installation d'un vitrage anti-intrusion, aménagement de la cafétéria, prise en compte du plan de prévention des inondations...), ont nécessité la passation de plusieurs avenants. Finalement, au terme de l'avenant de clôture signé le 26 janvier 2005, l'enveloppe mise à disposition de l'EMOC aura représenté 71,27 M€, soit légèrement plus que le coût final (70,67 M€).

#### 2 - La maîtrise d'œuvre

Quoique désignée dès 1995 à l'issue d'un concours mené sans difficulté, la maîtrise d'œuvre a connu quelques vicissitudes à partir du lancement des procédures de travaux en 1999. Le groupement titulaire comportait deux architectes, l'un pour la restructuration de l'immeuble, et l'autre, pour les aménagements intérieurs, sans qu'aucun des deux soit subordonné à l'autre. Cette situation n'a pas facilité la liaison entre les phases de travaux.

Initialement conclu pour 4,96 M€, le marché de maîtrise d'œuvre s'est finalement achevé sur un coût de 6,64 M€ Mais rapporté à la masse des travaux, ce montant traduit en fait une relative stabilité du taux de rémunération. Les principaux postes qui expliquent ces quelque 1,68 M€ de rémunération complémentaire sont les ajustements au programme (+ 488 198 ♣), les prolongements des délais d'exécution (+ 515 319 ♣), et une multitude de commandes ponctuelles (dont trois maquettes et 25 dessins pour 127 374 ♣) ou de missions d'assistance. Ainsi, les avenants n° 6 et n° 7 au marché de maîtrise d'œuvre ont entériné des hausses de rémunération dues au dépassement des délais et aux modifications de programme.

Ceci illustre les lourdes incidences financières des changements d'orientation (pourtant mineurs en l'occurrence) et des prolongations de délais qui ont affecté les chantiers au cours de leur exécution, lesquels affaiblissent le maître d'ouvrage délégué dans ses relations avec ses maîtres d'œuvres. En l'espèce, l'allongement des délais ne résultant pas de défaillances imputables aux maîtres d'œuvres, l'EMOC a dû rémunérer les prestations supplémentaires suivant une formule proche d'un prix de journée. Mais ce faisant, les conditions de la rémunération forfaitaire supposée responsabiliser le maître d'œuvre sont demeurées inopérantes.

L'allongement des délais du chantier a également eu des conséquences coûteuses pour le marché d'ordonnancement, pilotage, coordination (OPC) qui prévoyait en principe un prix global et forfaitaire qui serait seulement révisable sur la base d'une formule incluant l'indice ingénierie. Pourtant, c'est une indexation mécanique sur le prix révisé et le calendrier des travaux qui a été décidée. Or, si le coût des travaux stricto sensu est passé de 33 M€à 45 M€HT entre 1999 et 2005, cette augmentation ne résultait d'une hausse du volume des prestations qu'à hauteur de 2,65 M€, l'essentiel (9,35 M€) correspondant à la seule révision des prix : si le règlement du marché d'OPC devait bien prendre en compte l' augmentation de la masse des travaux qui constituait l'assiette de sa rémunération, il n'aurait pas dû intégrer la part relative à la variation des prix, sans incidence sur les tâches en cause.

#### C - Le bilan de l'opération

Avec un coût final de 70,67 M€ hors mobilier de bureau et déménagement, les travaux affichent un écart de 16,5 % par rapport à ce qui était prévu. En regard des autres chantiers menés à la même époque par le ministère de la culture, il s'agit d'une augmentation presque modérée, ce résultat étant lié au fait qu'à l'inverse d'autres opérations, le programme n'a pas fait l'objet de remises en causes importantes. Sans doute s'agit-il là d'un constat normal pour un immeuble de bureaux, qui se prête moins aux évolutions programmatiques qu'un lieu accueillant du public.

Deux déconvenues mineures peuvent cependant être signalées.

Le jardin, ou plus exactement la « forêt tempérée de l'hémisphère sud, stratifiée verticalement par des espèces végétales diversifiées » 218, n'est pas une réussite. Bien que leur choix ait fait l'objet d'un contrat d'assistance auprès d'un expert réputé, les eucalyptus acquis en Italie n'étaient pas originaires de Tasmanie (les seuls susceptibles de s'acclimater au climat parisien, semble-t-il) et sont morts peu de temps après avoir été plantés.

L'opération du 1 % artistique a, quant à elle, connu quelques accrocs. Dès le mois de décembre 2003, la commission constituée par l'EMOC avait retenu trois artistes parmi les candidats. Le ministre ayant ajouté trois noms à cette liste, ce sont finalement six artistes qui ont été invités à remettre une esquisse, et l'un d'eux s'étant dédit, ce sont cinq œuvres qui ont fait l'objet de commandes fermes. L'œuvre la plus originale consistait en une installation acoustique aléatoire reliée aux

-

<sup>218)</sup> Document de présentation du projet par le maître d'œuvre

ascenseurs : à intervalles irréguliers – et imprévisibles – les usagers de l'ascenseur devaient assister à un événement artistique. L'œuvre n'a quasiment jamais fonctionné, et a été débranchée quelques semaines après l'emménagement des services dans l'immeuble.

Le bilan est grandement différent si l'on examine les résultats, non du chantier mais de l'opération dans son ensemble, telle qu'elle a été initiée dès 1990. A cet égard, le constat est critique.

En premier lieu, l'obstruction du ministère de l'économie et des finances à l'application des arbitrages du Premier ministre a fait perdre dix ans à l'opération, pendant lesquels les économies attendues du projet (principalement en termes de loyers) ne se sont pas manifestées. En 1998 le ministère de la culture avait estimé que ces économies représentaient entre 4,42 et 5,94 M€par an²¹¹ : l'ordre de grandeur du « coût du retard » serait dans ce cas d'une cinquantaine de millions d'euros au moins.

De surcroît, le décalage dans le temps des travaux en a mécaniquement renchéri le coût puisque à partir de la deuxième moitié des années 1990 et surtout des années 2000, les prix des entreprises du bâtiment ont continûment augmenté. C'est en grande partie ce qui explique que le projet, évalué à 340 MF (51,8 M€) de 1995, ait été soldé à 70,67 M€ de 2005, soit une hausse de plus de 15 % en euros constants correspondant au différentiel entre l'évolution générale des prix et celle des prix à la construction.

Dans le même temps, l'intervention de nouvelles règles d'urbanisme à Paris entre le permis de construire délivré en 1990 et celui obtenu en 2000 s'est traduite par la perte de 4 000 m2 de droits à construire, représentant un coût d'opportunité d'environ 12,2 M€si l'on considère l'état du marché au début des années 2000.

Enfin, le coût des travaux engagés et interrompus en 1991, évalués à 16,30 M€, qui n'ont ni valorisé le bâtiment, ni été repris dans le projet de 1995, peut être considéré comme une perte nette.

<sup>219)</sup> Entre 29 et 39 MF de 1998.

Ces éléments, de natures diverses, montrent à quel point atermoiements et délais ont des effets itératifs sur les coûts<sup>220</sup>. Mais le constat le plus décevant tient au fait qu'aujourd'hui, l'opération menée à bien n'a pas permis le regroupement d'autant de services qu'il avait été envisagé en 1995, si bien que les économies espérées demeurent largement virtuelles.

En effet, sur les neuf immeubles qui ont été considérés à un moment ou à un autre comme devant être cédés dans le cadre des compensations suite au relogement de leurs agents aux Bons Enfants, un seul (parmi les plus modestes) était inscrit sur la liste des ventes prévues par les domaines en 2005 à l'achèvement de l'opération. Et c'est à la faveur d'un amendement adopté contre l'avis du ministre de la culture fin 2005 que l'Assemblée nationale, en votant les crédits du compte d'affectation spéciale « Produit des cessions immobilières de l'Etat », a obtenu que soit engagée la vente des immeubles prestigieux de la rue Saint-Dominique (hôtel Kunsky) et du Parc-Royal (hôtels jumeaux de Vigny et Croisilles).

L'engagement de ces cessions en 2006 ne règle d'ailleurs aucune des difficultés rencontrées lors de l'emménagement aux Bons Enfants, voire en crée de nouvelles. En effet, la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS), logée dans l'hôtel Kunsky, ne pourra pas rejoindre les Bons Enfants et devra occuper de nouveaux bureaux loués à proximité. Quant à la médiathèque du patrimoine, abritée par les hôtels Vigny-Croisilles, la Cour a constaté qu'il était question de la transférer dans les anciens locaux de l'école d'architecture de Charenton-le-Pont, à la faveur d'une opération de réhabilitation du site engagée pour au moins 10 M€²¹.

-

<sup>220)</sup> Dans son insertion « Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat » publiée au rapport public 2001, la Cour, avant l'engagement des travaux de restructuration et alors que le dossier venait à peine d'être débloqué, estimait que l'incidence des erreurs et tergiversations constatés sur cette opération représentait déjà 57,93 M€ avant même le premier coup de pioche. Ce chiffre devrait être majoré aujourd'hui, même si, après l'intervention de la Cour, le projet a avancé à un rythme plus satisfaisant.

<sup>221)</sup> Cf. « Les grands chantiers culturels », rapport public thématique, décembre 2007.

#### - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La restructuration de l'immeuble des Bons Enfants, lorsqu'on la considère dans sa globalité, illustre l'ensemble des difficultés, blocages, sous-évaluations et mauvaises appréciations qui caractérisent bien des opérations immobilières de l'Etat. Elle a été aggravée par l'obstruction opposée pendant des années par le ministère des finances à la mise en œuvre des arbitrages rendus successivement par plusieurs premiers ministres, qui le dépossédaient de cet immeuble au profit du ministère de la culture. Enfin, elle témoigne du fait que les travaux constituent une étape presque « facile » dans ce type de projet, alors que les déménagements, les allocations de bureaux, les relocalisations en cascades et les plans de financement s'avèrent redoutables. D'autant que ces opérations, lorsqu'elles s'étalent dans le temps, perdent peu à peu de leur justification ou ne reposent plus sur les mêmes équilibres.

C'est la raison pour laquelle la Cour recommande que les opérations immobilières s'inscrivent dans le cadre de documents pluriannuels d'orientation, voire de planification, qui n'existent pas à ce jour au ministère de la culture. Il ne s'agit pas ici de corseter l'action de l'administration, mais de faire en sorte que tous les paramètres sur lesquels reposent les opérations immobilières soient correctement identifiés, programmés et chiffrés.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

#### I. - Remarques préliminaires

En préambule, le ministère rappelle que le suivi de la maîtrise d'ouvrage des grands projets immobiliers a fait l'objet de plusieurs rapports de la Cour des comptes au cours des derniers mois : plus précisément, ceuxci ont porté sur l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), sur le service national des travaux (SNT), sur le musée du quai Branly et, plus généralement et de façon synthétique, sur la conduite des grands chantiers culturels.

La restructuration de l'immeuble des Bons-Enfants a déjà été examinée à l'occasion des rapports sur l'EMOC et du rapport global sur les grands chantiers. Le ministère a ainsi déjà eu l'occasion de répondre à certaines observations de la Cour.

Le présent projet d'insertion reprend et complète les précédentes observations, et rappelle notamment la genèse du projet, qui concerne davantage le ministère des finances, de l'économie et de l'emploi que le ministère de la culture. A l'occasion d'un précédent contrôle de la Cour en 2001, les conditions de transfert de l'immeuble des Bons-Enfants au ministère de la culture par le ministère de l'économie et des finances avaient d'ailleurs déjà été largement analysées; le ministère partageait alors les critiques portant sur les modalités de ce transfert.

Le ministère de la culture et de la communication entend ici apporter quelques corrections à d'autres observations de la Cour, ainsi que les explications nécessaires à la bonne compréhension de l'opération de travaux.

#### II. – Genèse du projet

La Cour rappelle dans la présentation que l'opération a connu un grand retard puisque c'est seulement en 1999 que l'affectation de l'immeuble au ministère de la culture a été confirmée, alors que les services du ministère des finances l'avaient quitté en 1989. La Cour consacre la totalité de sa première partie, intitulée « Une genèse de dix années », à ce temps perdu.

Le ministère ne peut se prononcer sur les décisions prises à partir de 1989 par le ministère de l'économie et des finances, qui a, dans un premier temps, lancé un projet de restructuration de l'immeuble, puis l'a mis en vente, en 1991, sans succès.

En revanche, le ministère de la culture et de la communication ne peut que souscrire aux observations de la Cour sur les « difficultés rencontrées dans l'affectation du bâtiment au ministère de la culture » et déplorer les délais de réalisation de l'opération. L'affectation, décidée en 1994, n'a en effet été définitivement confirmée qu'en 1999, et suivie alors par la signature d'une convention de mandat entre le ministère et l'EMOC.

#### III. - Coût de l'opération et gestion du mandat

#### 1. Coût de l'opération

Dans la présentation, la Cour observe que « la phase de travaux prise en charge par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) s'est achevée sur un coût de 70,67 M€, correspondant à un dépassement de 16 % de son enveloppe prévisionnelle ».

Le ministère conteste le calcul du surcoût ici présenté. La mission confiée à l'EMOC avait en effet été modifiée et étendue par l'avenant n° 1, en ajoutant la réalisation et l'équipement de la cuisine et de la cafétéria, qui ont contribué à une augmentation de 3,7 % de l'enveloppe de l'opération. L'extension de la mission confiée a très normalement modifié le coût de l'opération mais ne peut être comprise comme un surcoût.

En outre, durant la période 2000-2004, les prix proposés par les entrepreneurs se trouvaient systématiquement supérieurs aux évaluations établies par les maîtres d'œuvre; les appels d'offre étaient infructeux. Ce phénomène traduit un véritable décrochage des prix dans le bâtiment, non pris en compte dans l'évolution de l'indice des prix BT01, expliqué par le passage aux 35 heures et le surcoût qui en a résulté pour les entreprises. L'avenant n° 2, validé par la direction du budget, a révisé le montant de la part travaux de 10 % pour compenser ce décrochage. L'augmentation des prix, conjoncturelle et exogène, ne peut donc là non plus être entendue comme un dépassement de l'opération.

En considérant ces deux explications - extension de la mission et décrochage des prix - , ainsi que la part des travaux dans l'ensemble de l'opération (80 %), le taux de dépassement est ramené à 4,3 %.

#### 2. Nombre d'avenants et évaluation du coût des travaux

La Cour semble s'étonner de la conclusion de cinq avenants à la convention de mandat alors que l'opération était relativement « "simple" » : « cinq avenants ont néanmoins été nécessaires pour faire aboutir l'opération », écrit-elle.

Ces avenants sont pourtant tous justifiés et ne traduisent en aucune manière un défaut d'anticipation. Trois d'entre eux concernent l'actualisation des crédits explicitement prévue par la convention de mandat, les deux autres une extension de programme ou des modifications très ponctuelles pour une opération de cette importance.

Les cinq avenants s'expliquent de la façon suivante :

- avenant n° 1: extension de programme (cuisine et cafétéria):
   1.98 M€, soit 3.7 %;
- avenant n° 2 : actualisation contractuelle : 10,38 M€;
- avenant n° 3 : révision de prix et modification du programme liée au plan de prévention des risques d'inondation : 1,85 M€ et 0,7 M€ ;
- avenant n° 4: modification et compléments du programme : 0.4 M€;
- avenant n° 5 : révision de prix et coût des travaux liés aux modifications de programme : 10,1 M€ et 0,8 M€.

L'actualisation contractuelle était nécessaire et liée à l'antériorité de la date de référence (novembre 1998) et à l'effet de décrochage des prix évoqué plus haut.

Aussi n'est-il pas juste d'écrire, page 4, que le nombre d'avenants « tient à la sous-évaluation du coût des travaux ». Ceux-ci ont été correctement évalués mais sur la base d'une valeur novembre 1998, avec une clause d'actualisation contractuelle. Il faut également rappeler que les marchés de travaux n'ont pas dépassé les marges de tolérance réglementaires prévues dans les marchés de maîtrise d'œuvre; aucun avenant n'a été consacré à la couverture d'un tel dépassement.

De même, les avenants ne doivent pas être jugés superflus ou inopportuns comme semble le faire la Cour, en écrivant, page 5, que « quoique mineurs », les quelques ajustements du programme de travaux « ont nécessité la passation de plusieurs avenants ». Ces derniers étaient pourtant bien nécessaires dès lors que le programme était modifié, même de façon légère.

#### 3. Retards

Après avoir rappelé « la première phase d'atermoiements », pendant laquelle le ministère de la culture a attendu la confirmation de l'affectation de l'immeuble, la Cour évoque, page 2, « de nouveaux retards » qui auraient encore repoussé l'emménagement des services.

Ces retards ont plusieurs causes, clairement identifiées. Ils s'expliquent notamment par les appels d'offre infructueux résultant de la hausse générale du coût de la construction, évoquée plus haut, ainsi que par les dispositions de protection contre les crues décidées au cours du chantier et rendues obligatoires par le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) approuvé en 2003 par le Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris. Ces nouvelles dispositions ont entraîné des ajustements du programme, un retard de trois mois et la conclusion de l'avenant n° 3 pour un montant de 700 000 €.

Les deux recours déposés contre le permis de construire ont également été source de retard. Le ministère a légitimement souhaité attendre les conclusions de ces recours, pour ne pas lancer une opération qui aurait pu être remise en cause par la suite. La notification du marché de gros œuvre, puis l'émission de l'ordre de service de démarrage des travaux ont ainsi été suspendues jusqu'à ce que les requêtes soient rejetées, occasionnant un retard de trois mois.

#### IV. – Maîtrise d'œuvre

La Cour relève que le marché de maîtrise d'œuvre s'est achevé sur un coût supérieur au montant initial : 6,64 M€ pour 4,96 M€ prévus. Elle admet toutefois, page 599, que « rapporté à la masse des travaux, ce montant traduit en fait une relative stabilité du taux de rémunération ».

La Cour souligne également que « l'EMOC a dû rémunérer les prestations supplémentaires suivant une formule proche d'un prix de journée. Mais ce faisant, les conditions de la rémunération forfaitaire supposée responsabiliser le maître d'œuvre sont demeurées inopérantes ».

Le ministère précise que la rémunération « à la journée » a été utilisée de façon marginale, par défaut, dans les seuls cas où les prestations ne pouvaient pas être évaluées par extrapolation du forfait initial (commandes ponctuelles pour un montant de 0,13 M€). En revanche, les deux principales augmentations des honoraires, liées aux ajustements du programme (0,49 M€) et à l'allongement du chantier (0,52 M€), ont bien été évaluées sur la base des éléments du forfait. En outre, le recours à l'une ou l'autre formule de rémunération n'a pas eu pour objet, dans ce cas, de responsabiliser le maître d'œuvre, dans la mesure où les aléas de conception ou de chantier n'étaient pas de son fait.

#### IV. - Bilan de l'opération

#### 1. Difficultés postérieures à la conclusion du chantier

Dans ses conclusions sur le chantier et la restructuration du bâtiment, la Cour constate, page 599, que « le programme n'a pas fait l'objet de remises en causes importantes ».

La Cour évoque cependant, page 600, les deux « déconvenues » qui ont suivi l'emménagement des services, mais les qualifie de « mineures ».

Pour ce qui concerne le jardin « qui n'est pas une réussite » et le dépérissement des eucalyptus peu de temps après leur plantation, le ministère précise que l'EMOC a demandé en juin 2006 une expertise auprès du tribunal administratif. Les conclusions n'ont pas encore été rendues, mais il est avéré que les eucalyptus fournis n'appartenaient pas à l'espèce choisie par le paysagiste. Le ministère se réserve donc la possibilité d'un recours contentieux s'il est établi que les stipulations du contrat de fourniture n'ont pas été respectées.

Quant au 1 % artistique, sur les cinq œuvres retenues et réalisées et installées, l'une d'entre elles a en effet rencontré des problèmes de fonctionnement. L'installation acoustique a été ôtée des ascenseurs car l'ascensoriste avait remis en cause sa garantie en cas de dysfonctionnement des boîtiers de commande en cabine.

#### 2. Bilan de l'opération de réorganisation des services

Si la Cour estime que les résultats du chantier ne sont pas critiquables, elle émet en revanche un jugement défavorable sur le bilan global de l'opération et écrit, page 601, que « le constat est critique ».

Le ministère estime que ce jugement est trop général et doit être nuancé.

Le ministère partage les observations formulées par la Cour sur les conséquences de « l'obstruction du ministère de l'économie et des finances à l'application des arbitrages du Premier ministre ».

Les économies attendues n'ont en effet pas pu être réalisées avant l'entrée dans les lieux en 2005. Le manque à gagner et les dépenses inutiles sont évaluées par la Cour à près de 70 M€. Le coût du retard de l'opération avait pu être estimé, pour le seul ministère de la Culture, à 50 M€ environ. Ce calcul prend notamment en compte les dépenses de loyers, de petit entretien et les frais de fonctionnement, qui auraient dû être évités pendant dix ans.

Le décalage de l'opération a également eu pour conséquence, comme le rappelle la Cour, de renchérir le coût des travaux, puisque ceux-ci n'ont pu commencer qu'après 1999, au moment de la hausse des prix des entreprises du bâtiment. C'est ainsi la cause de la forte actualisation contractuelle prise en compte dans l'avenant n° 2 de mai 2002.

Le ministère rejoint également la Cour lorsqu'elle constate que la mauvaise gestion des délais et les oppositions réitérées du ministère de l'économie et des finances ont eu pour conséquence la perte de 4 000 m² constructibles. Le permis de construire délivré en 1991 pour le premier projet de rénovation, sur la base du plan d'occupation des sols de 1989, est resté sans suite ; lors de la délivrance du nouveau permis, la réglementation avait changé, entraînant la perte de constructibilité : 1 500 m² de surface hors œuvre nette (SHON) au titre de l'application du nouveau plan d'occupation des sols, et 2 778 m² de SHON en raison de la non-reconstruction dans les délais de la surface démolie.

Le ministère conteste en revanche l'analyse selon laquelle « le constat le plus décevant tient au fait qu'aujourd'hui, l'opération menée à bien n'a pas permis le regroupement d'autant de services qu'il avait été envisagé en 1995, si bien que les économies espérées demeurent largement virtuelles », ainsi que l'écrit la Cour page 602.

Il est vrai que le regroupement total des services n'a pu être réalisé, notamment en raison de la perte de constructibilité évoquée plus haut. Il convient cependant de noter le très bon taux d'occupation de l'immeuble. Dans le cadre d'une étude récente sur les performances immobilières, le relevé des surfaces a fait apparaître une surface utile brute du bâtiment, comprenant les surfaces non utilisables en bureaux, salles de réunion ou restauration (circulations primaires, sanitaires, fonctions de soutien, etc.), de 21 128 m², soit une surface utile nette de 17 600 m² environ. La surface utile nette de bureaux s'élève à 10 100 m², soit 57 % de la surface utile du bâtiment, ce qui constitue un bon ratio compte tenu de la trame du bâtiment et des services associés (hall, salles de réunion, cafétéria, restaurant, centre documentaire).

Lors du lancement du concours d'architecte en 1995, la capacité du bâtiment envisagée était évaluée à 900 personnes environ. La commission de sécurité a quant à elle, dans son avis du 2 novembre 2000, limité la capacité à 1 050 personnes. Aujourd'hui, le bâtiment accueille environ 915 agents, soit un effectif légèrement supérieur à celui fixé en 1995, et présente un ratio de 11,03 m² en surface utile par agent, ce qui est conforme au ratio demandé en 1997 par le ministère de l'économie et des finances.

La Cour écrit que les cessions d'immeuble « dans le cadre des compensation suite au relogement de leurs agents aux Bons enfants » n'ont presque pas été réalisées.

Il convient pourtant de souligner que le ministère de la culture a procédé dès 1997 à la location par bail emphytéotique à la régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP) d'un immeuble sis 4, rue Louvois, 2<sup>e</sup> arrondissement, pour un loyer capitalisé de 2,29 M€, et en 2005 à la location par bail emphytéotique d'un immeuble sis 4, rue d'Aboukir, 2<sup>e</sup> arrondissement, pour un loyer de 3,6 M€. Le ministère rappelle également que les deux immeubles prestigieux, l'hôtel Kunsky et l'Hôtel Vigny-Croisilles, cédés en 2006, ont rapporté à l'Etat 66 M€ de ressources supplémentaires.

Le ministère souligne également que l'immeuble des Bons-Enfants a permis à l'administration centrale du ministère de passer de 18 à 9 sites ; seuls deux sites sont encore loués. Les frais de location économisés sont estimés à  $4\,M$ €.

Enfin, la Cour évoque, page 602, le relogement de la direction de la musique, de le danse, du théâtre et du spectacle (DMDTS), qui « ne pourra pas rejoindre les Bons Enfants et devra occuper de nouveaux bureaux loués à proximité », ainsi que le déménagement de la médiathèque du patrimoine.

Si la relocalisation de la médiathèque du patrimoine dans les locaux libérés par l'école d'architecture Paris-Val-de-Seine a bien été décidée, la relocalisation des services de la DMDTS est toujours à l'étude.

#### V. - Conclusion et recommandations

Dans sa conclusion, la Cour « recommande que les opérations immobilières s'inscrivent dans le cadre de documents pluriannuels, voire de planification, qui n'existent pas à ce jour au ministère de la culture ».

Le ministère partage les observations et recommandations de la Cour et rappelle la conclusion de sa réponse aux observations de la Cour sur la conduite des grands chantiers culturels. Le ministère entend ainsi :

- responsabiliser le maître d'ouvrage de chaque opération par une lettre d'objectifs et de moyens qui comportera des objectifs de coûts et de délais ainsi que des indications précises sur les moyens alloués au pilotage de l'opération;
- mieux formaliser les comités de pilotage et de suivi de chaque opération suivant la méthodologie de gestion de projet ;
- établir un contrat de performance avec l'EMOC, en insistant particulièrement sur les indicateurs de coûts et de délais ainsi que sur le volet gestion des risques et procédures d'alerte.

Une organisation nouvelle doit permettre de renforcer l'étage stratégique du pilotage en dotant le ministre d'outils clarifiés de décision, l'évaluation des projets faisant l'objet de discussions et de propositions d'arbitrage préalables à l'échelon administratif du secrétaire général.

A cette fin, la création au niveau du secrétariat général du ministère d'une commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) a été décidée. Chargée du suivi de l'ensemble des projets immobiliers du ministère, cette commission aurait trois fonctions principales :

- l'arbitrage global de la programmation pluriannuelle des opérations;
- le suivi de l'avancement des opérations en cours (revue régulière de l'ensemble des projets, analyse des risques);
- la validation des décisions concernant les études préalables et l'avant-projet détaillé.

Elle serait présidée par le ministre, assisté du secrétaire général et comporterait cinq membres permanents (le secrétaire général, le directeur de l'administration générale, le directeur du programme Patrimoines, un directeur régional des affaires culturelles et un chef de service départemental de l'architecture et du patrimoine) et des membres non permanents invités en fonction des opérations à l'ordre du jour.

L'instruction et le suivi des projets seraient assurés par les directions d'administration centrale concernées et coordonnés par le responsable de la mission maîtrise d'ouvrage, expert de haut niveau placé auprès du secrétaire général. Il organiserait la préparation des travaux de la commission ministérielle des projets immobiliers et assistera les directions

sectorielles dans la conduite de la maîtrise d'ouvrage des chantiers qui les concernent. Il formulera toute proposition en matière de système d'information décisionnel.

Enfin, le ministère fait savoir à la Cour qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière concernant les implantations des services centraux a été transmis au Conseil immobilier de l'Etat en mai 2006 et actualisé depuis. Il définit les grandes orientations de la politique immobilière du ministère, pour les services centraux comme pour les services déconcentrés, qui sont les suivantes :

- une politique active de cessions immobilières, avec notamment quelques opérations d'envergure ;
- une meilleure utilisation des espaces: les relogements de services prennent en compte les règles de rationalisation et d'économies, notamment au travers du bilan économique et financier établi par France Domaine;
- une sensibilisation des services aux coûts de l'immobilier par la mise en œuvre de loyers budgétaires en liaison avec France Domaine et la direction du budget;
- un suivi attentif des logements de fonction, dans le cadre d'une politique de gestion et d'attribution très rigoureuse.

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

Vous trouverez ci-joint les éléments complémentaires que je souhaite porter à votre connaissance sur cette opération maintenant ancienne.

#### 1. Sur la période 1989-1992

Ainsi que le souligne le rapport, à l'issue du déménagement des services de la comptabilité publique qui l'occupaient, le ministère de l'Economie et des Finances (approuvés ministériels des 10 septembre 1987 et 17 février 1989) avait décidé de conserver cet immeuble compte tenu à la fois des relations aisées en transport en commun avec Bercy et de sa capacité d'accueil de 1 100 agents, qui permettait de regrouper des services à vocation interministérielle (Secrétariat général pour les questions de coopération économique européenne, commission centrale des marchés et commission spécialisée des marchés, agence judiciaire du Trésor, direction du commerce extérieur), occupant jusqu'alors des sites locatifs coûteux.

Le schéma directeur immobilier alors en vigueur prévoyait en effet de distribuer selon un axe Ouest-Est, au centre de Paris, les services en relations avec tous les ministères, à Bercy les directions stratégiques autour des ministres, et à Marne la Vallée les services gestionnaires.

Or les études et travaux de réhabilitation de cet immeuble ont alors été chiffrés à 350 MF, pour une enveloppe budgétaire initialement impartie de 260 MF. En dépit de ces surcoûts, le service du contrôle des dépenses engagées a, à l'époque, considéré que le coût du projet ne présentait aucun caractère anormal, et que l'opération de réhabilitation (10 000 F/m²) était économiquement intéressante.

Saisi de cette opération, et appelé à se prononcer sur la dérive de son coût, le ministre a décidé le 28 octobre 1991 de procéder à la cession de l'immeuble, conformément à la position exprimée par la direction du budget qui considérait qu'une cession pourrait se révéler intéressante pour les finances publiques, même en tenant compte d'un maintien temporaire dans les sites existants, notamment locatifs.

#### 2. Sur la période 1992-1994

L'immeuble ayant été remis au Domaine pour cession, une adjudication publique a été organisée; des candidats ont eu l'occasion de formuler des offres dont la meilleure a atteint 500 millions de Francs (76,22 M $\in$ ), ce qui était inférieur à la mise à prix fixée à 520 millions de Francs (79,27 M $\in$ ); l'adjudication publique a donc été déclarée infructueuse le 8 décembre 1992.

Un nouveau tour de table parmi les acquéreurs potentiels a alors été organisé en vue d'une cession de gré à gré en février-mars 1993. Deux propositions fermes ont été présentées : l'une pour l'équivalent de 68,29 M $\in$  (soit 81,19 M $\in$  en valeur actualisée 2007) et l'autre pour l'équivalent de 73,93 M $\in$  (soit 87,90 M $\in$  en valeur actualisée 2007). En mars 1993, l'Etat a réservé sa position. Par note du 24 juin 1993, le Domaine a soumis au ministre plusieurs orientations pour régler ce dossier : la réaffectation de l'ensemble immobilier ou la cession.

Le 10 février 1994, la décision a été prise de réaffecter ce bâtiment au ministère de la culture, qui en avait fait la demande dès octobre 1991, en vue du regroupement de ses services situés près de la rue de Valois. Cette décision a été confirmée par un arrêté interministériel du 24 février 1994.

En définitive, l'arrêt de la vente a été très favorable aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, si on observe l'atonie du marché immobilier pendant la période 1993-1996. Aujourd'hui, le bien est estimé au TGPE à 183,25 M€, soit plus du double de la valeur actualisée de la meilleure offre reçue en 1993.

#### 3. Sur la période 1994-1999

Après l'affectation de l'immeuble au ministère de la culture, des débats interministériels importants ont porté sur cet immeuble. Le compte rendu de la réunion de la commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat du 15 février 1996 (ci-joint) indique que le Secrétaire général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre ont fixé alors à 375 MF le montant de la compensation financière devant être versée par le ministère de la culture au ministère de l'économie et des finances en échange de ce transfert, le montant des virements de crédits correspondants entre les deux ministères devant être achevés au plus tard dans le courant de l'exercice 1998.

Par lettre du Premier ministre en date du 17 juin 1996, le montant de cette compensation a été ramené à 275 MF.

Le compte rendu de la réunion interministérielle du 7 mars 1997, qui détaille les ressources devant permettre au ministère de la culture de s'acquitter de cette compensation, indique également que « le secrétaire général du gouvernement et le cabinet du Premier ministre confirment donc le montant de 275 MF à la charge du ministère de la culture et décident que le versement de cette somme au ministère de l'économie et des finances devra intervenir sur les quatre exercices budgétaires 1997, 1998, 1999 et 2000, quel que puisse être par ailleurs le calendrier effectif des cessions immobilières envisagées par le ministère de la culture pour rationaliser ses implantations ». Le financement de cette compensation devait en effet être assuré au ministère de la Culture par les cessions des hôtels de Kunski, Vigny et Croisilles. Ces bâtiments, dont les travaux de la commission des finances de l'Assemblée nationale ont confirmé qu'ils avaient vocation à être cédés compte tenu de leur mauvaise occupation par l'affectataire, n'ont été

cédés en fait qu'en 2006 (le principe de ce financement avec le produit de la cession de ces hôtels particuliers a fait l'objet des amendements n° 20 et 21 déposés dans le cadre de l'examen de l'article 51 et état A annexé au projet de loi de finances pour 2006 et discuté lors de la deuxième séance du 24 octobre 2005 à l'Assemblée Nationale).

Ces arbitrages successifs du Premier Ministre en 1996 et 1997 n'ont jamais fait l'objet d'un commencement d'exécution par le ministère de la Culture, qui n'a jamais versé au ministère de l'Economie et des Finances la compensation due au titre du transfert d'affectation de l'immeuble : le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ne peut donc que rejoindre la Cour des comptes pour déplorer que les arbitrages successifs du Premier ministre arrêtant les modalités du transfert de l'immeuble au ministère de la Culture, à travers la nature et le montant des compensations, n'aient pas été appliqués.

La source de cette situation déplorable pour les finances publiques, pendant près de cinq ans, résulte bien de la non-application de l'arrangement financier décidé par le Premier ministre, étant donné que le fait déclencheur n'est jamais intervenu (la cession des trois hôtels occupés par le ministère de la Culture n'avait pas été lancée par le ministère de la Culture, qui occupait avec persistance les immeubles en cause). C'est la cause de l'absence de visa des dépenses envisagées par le ministère de la Culture au titre des travaux sur l'ilot C.

Il faut d'ailleurs noter que cette opération s'est finalement dénouée dans un sens opposé à l'arbitrage du Premier ministre. Cet arbitrage préconisait que le ministère de la Culture pourrait occuper l'immeuble, en contrepartie du versement d'une compensation, à financer par la cession des trois hôtels particuliers. En réalité, le ministère de la Culture a bien occupé l'ilot C, sans versement d'aucune compensation. Quant aux hôtels particuliers, ils ont bien été finalement cédés, pour des montants très intéressants, mais le produit de cette cession donnait alors droit à une possibilité de réutilisation au profit du ministère de la Culture, via le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il est donc établi que, s'agissant des responsabilités sur la période 1994-1999, le ministère de l'Economie et des Finances a été victime d'une non-application de plusieurs arbitrages du Premier ministre. Il ne peut donc être tenu pour responsable d'une situation, qui a conduit à ce que la cession immobilière qui devait être réalisée pour le dédommager l'ait été principalement au profit du ministère de la Culture, dix ans plus tard.

#### 4. Après 1999

La seconde partie de votre rapport est consacrée à la phase opérationnelle de restructuration de l'immeuble, menée par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). Elle s'inscrit dans la continuité des différents contrôles que la Cour a effectués récemment sur le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise

d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), l'établissement public du musée du quai Branly (EPMQB), ainsi que le rapport sur la conduite des grands chantiers immobiliers du ministère de la Culture.

S'agissant de ces derniers, le Budget a adressé à la Cour ses observations par courriers 8BCJS-07-386 du 8 février 2007, 8BCJS-07-1987 du 31 juillet 2007 et 8BCJS-07-2451 du 10 septembre 2007. Il ne peut que les renouveler.

Ses observations portaient notamment sur la nécessité que les conventions de mandat présentées par l'EMOC comportassent une enveloppe financière dont l'ancienneté de la date de valeur n'excédât pas un an, afin de limiter les risques de sous-estimation initiale du coût de ce projet.

En outre, l'attention du ministère de la Culture a été appelée sur la nécessité de prendre en compte le « coût complet » d'une opération immobilière : au-delà du strict coût des travaux, ce dernier est invité à présenter des esquisses intégrant également le coût des chantiers périphériques (par exemple, l'ensemble des éléments nécessaires à l'utilisation du bâtiment), voire du coût d'utilisation - fonctionnement courant et personnel - du bâtiment.

Le projet d'insertion traite également des relations entre le maître d'ouvrage, son mandataire et le(s) maître(s) d'œuvre, ainsi que des répercussions que ces dysfonctionnements peuvent avoir en termes de délais et de coûts.

Afin d'y remédier, il a été demandé au ministère de la Culture que les différents facteurs d'évolution du coût du projet, comme l'allongement du calendrier ou la survenue d'aléas en cours de réalisation, puissent être mieux identifiés.

Enfin, la Cour recommande que les opérations immobilières s'inscrivent systématiquement dans le cadre de documents pluriannuels d'orientation. Cette recommandation, que je partage, me semble rejoindre l'objectif assigné par la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Comme les autres administrations, le ministère de la Culture a été invité dans ce cadre, sur la base d'un diagnostic physique et financier des immeubles occupés, à élaborer sa stratégie à cinq ans et à en programmer l'évolution au regard de l'anticipation de ses besoins fonctionnels et de critères communs de performance immobilière, visant à rationaliser la gestion du parc immobilier. J'ai d'ailleurs écrit au ministre de la Culture le 19 novembre dernier pour lui demander de revoir ce SPSI, pour l'adapter aux orientations de la révision générale des politiques publiques le concernant (réduction du nombre de directives et regroupement des inspections, s'agissant de son administration centrale).

# RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC)

#### Présentation

«...Cette opération s'est achevée à la fin de l'année 2004 et son coût final s'est élevé à 70,67 M€, soit 16 % de plus que son enveloppe prévisionnelle. »

Deux faits expliquent la majeure partie de l'évolution constatée :

#### 1. L'extension de la mission confiée à l'établissement

Le ministère a décidé dans le cadre de l'avenant n°1 de confier à l'établissement la réalisation et l'équipement de la cuisine et des cafétérias ; cette extension de mission correspond à une augmentation de 3.7 % de l'enveloppe de l'opération.

La prise en compte de cette correction ramènerait à 12,3% le taux de dépassement de l'opération.

#### 2. Le « décrochage des prix dans le bâtiment » : « 35 heures payées 39 »

Durant la période 2000-2004, les évaluations de coût des travaux établies par les maîtres d'œuvre se sont trouvées systématiquement et notablement inférieures aux prix proposés par les entrepreneurs dans leurs soumissions. Et les appels d'offres ont été systématiquement infructueux.

Compte tenu du caractère généralisé de ces sous-évaluations qui n'étaient pas compensées par l'évolution de l'indice BT01, nous avons été amenés à plaider un décrochage des prix de vente des entreprises non pris en compte dans l'évolution de l'indice. Ce phénomène se situant en 2000-2001, au moment du passage aux 35 heures, une corrélation a été avancée entre ce « décrochage de prix » et l'accroissement du coût de la main d'œuvre résultant des " 35 heures payées 39" .

Pour faire face à ce décrochage, l'Emoc a demandé et obtenu par l'avenant n°2, après validation par la direction du budget, une compensation conjoncturelle de 10 % de la part travaux. L'Etablissement public du musée du quai Branly a, quant à lui, obtenu une compensation de 12,5 %.

La prise en compte de cette correction, en considérant que les travaux représentent 80 % du budget, ramènerait à 4,3 % le taux de dépassement de l'opération.

#### « de nouveaux retards s'étant manifestés »

Les causes de retard sont clairement identifiées et la rédaction pourrait être complétée par « en partie dus aux recours déposés contre le permis de construire, aux appels d'offres infructueux du fait de la hausse générale du coût de la construction et aux dispositions de protection contre les crues, décidées en cours de chantier, lors de la mise en œuvre, par le Préfet de Paris, du plan de protection contre le risque d'inondation (PPRI). »

#### « cinq avenants ont néanmoins été nécessaires »

Le libellé donne à penser à une gestion au fil de l'eau. Ce n'est pas le cas. Trois avenants concernent l'actualisation des crédits explicitement prévue par la convention de mandat et les autres une extension de programme ou des modifications très ponctuelles pour une opération de cette importance et de cette durée.

	Initial valeur 11/1998	Extension de programme	actualisation révision	PPRI	retard, faillites, changements	total
Initial	54 119 401					54 119 401
A∨t n°1		1 981 837				1 981 837
Avt n°2	-16		10 381 778			10 381 762
Avt n°3			1 850 000	700 000		2 550 000
Avt n°4		0			402 000	402 000
Avt n°5			1 013 000		821 000	1 834 000
	54 119 385	1 981 837	13 244 778	700 000	1 223 000	71 269 000
		3,7%	24,5%	1,3%	2,3%	

L'importance de l'actualisation contractuelle ne doit pas surprendre. Elle est liée à l'antériorité de la date de référence (novembre 1998) alors même que la majorité des paiements ont été exécutés en 2004 et 2005, soit six ou sept ans plus tard

Si on évalue l'effet de l'évolution de l'index de référence BT 01 sur les travaux, on arrive à un taux d'augmentation de 21%.

Soit, en considérant que les travaux représentent 80% du budget, un taux d'évolution du budget global de 16,8 %, auquel il y a lieu de rajouter l'effet « décrochage des prix », évoqué ci-dessus, qui a été évalué à 8%. On aboutit à un taux global de 24,8% proche des 24,5 % demandés par avenants.

		BT01			
date de valeur convention	nov-98	548,3			
début des travaux	févr-02	605,6	act.	1	10,5%
barycentre des travaux	juin-04	674,6	rev.	0,875	10,0%
taux relatif aux travaux					21%

#### « la sous-évaluation du coût des travaux »

Le terme sous – évaluation est inapproprié. Les travaux ont été correctement évalués mais en valeur novembre 1998 avec une clause d'actualisation contractuelle.

Le fait que, au delà de la compensation conjoncturelle nécessaire à la passation des marchés de travaux, aucun des cinq avenants n'ait été consacré à couvrir un dépassement de ces marchés prouve que ces derniers sont restés contenus dans les marges de tolérance réglementaires prévues dans le contrat de maîtrise d'œuvre.

## «L'EMOC a rémunéré les prestations supplémentaires.../... demeurées inopérantes »

La rémunération « à la journée » a été utilisée par défaut, dans les seuls cas où les prestations ne pouvaient pas être évaluées par extrapolation du forfait initial.

Les deux principales causes de l'augmentation des honoraires, à savoir les modifications du projet induites par les compléments de programme et les surcoûts consécutifs à l'allongement du chantier ont été quantifiés sur la base des éléments du forfait.

De toute manière, la rémunération au forfait n'a pas pour objet de responsabiliser le maître d'œuvre lorsque les aléas de conception ou de chantier ne sont pas de son fait.

#### « le jardin.../... n'est pas une réussite »

L'EMOC a demandé en juin 2006, une expertise auprès du Tribunal administratif de Paris. Les conclusions ne sont pas encore rendues mais il est avéré qu'il y a eu de la part du pépiniériste une substitution d'une essence d'eucalyptus au profit d'une autre essence gélive qui n'a pas supporté le froid de l'hiver 2005-2006. Le ministère se réserve la possibilité d'un recours contentieux s'il est établi que les garanties du contrat de fourniture n'ont pas été respectées.

#### « le 1 % artistique .../... a connu quelques accrocs »

De fait, l'installation acoustique a été déposée car l'ascensoriste a remis en cause sa garantie en cas de dysfonctionnement des boîtiers de commande en cabine.

# La gestion immobilière des ministères sociaux : la rénovation du site Ségur-Fontenoy



L'examen de la gestion immobilière des ministères sociaux fait apparaître qu'ils peinent à prendre la mesure de l'importance à accorder à la gestion de leurs moyens immobiliers, tant dans leur organisation que dans les dispositifs de suivi mis en place. L'insuffisance du nombre des agents et leur absence de formation dans le domaine immobilier sont patents, notamment dans les services déconcentrés, mais aussi à l'administration centrale.

La Cour a procédé à un examen spécifique de la rénovation du site « Ségur-Fontenoy » dans le 7ème arrondissement de Paris, qui est le pivot de la stratégie immobilière des ministères sociaux.

#### I - Les conditions de lancement du projet

#### 1 - Une étude tardive des besoins d'ensemble

La restructuration de l'îlot Ségur-Fontenoy a été décidée en 1992, lorsque dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l'affaire du sang contaminé, la ministre chargée de la santé a souhaité rapprocher et regrouper ses services. En outre, les besoins d'un réaménagement de ces locaux d'une surface de 82 515 m² de surface utile, vétustes mais d'une très bonne facture des années trente, qui hébergent environ 2000 agents, étaient indiscutables. Ces bâtiments accueillaient en 2007 les cabinets des ministres chargés de la santé et de la jeunesse et des sports, ainsi que les services du « pôle santé » et les services communs aux ministères chargés de la santé et du travail. Aucun scénario alternatif d'implantation n'a été envisagé à cette époque.

L'opération a débuté par des travaux d'aménagement qui ont pris la forme d'opérations ponctuelles de grosse maintenance, retenues en fonction de leur urgence et sans vision globale de restructuration du site. Sept catégories d'opérations —ultérieurement considérées comme des coups partis- ont été lancées entre 1994 et 1998 pour un coût de 10,77 M€ (valeur novembre 1997).

#### 2 - Un outil de rationalisation aux effets limités

Le schéma directeur architectural et technique (SDAT) a été élaboré entre 1997 et 1998 ; il a apporté à l'opération une conception globale qui lui faisait défaut. Le montant des travaux nécessaires était estimé à 99 M€(valeur 1998, soit 123 M€ valeur 2005).

Le programme a été découpé en neuf opérations : centre de ressources multimédia et bibliothèque, sous-sols, circulation et pavillon central, restaurant administratif, cour intérieure et jardins, plateaux de bureaux, courants faibles et réseaux. Il incluait diverses prestations de service et la maîtrise d'œuvre. Chacune de ces opérations a ensuite été traitée suivant le processus de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) avec définition d'un programme, d'une enveloppe financière et la sélection d'un maître d'œuvre.

Ce schéma directeur était un compromis entre un programme de base et un début de projet de maîtrise d'œuvre, puisqu'il contenait déjà des dispositions constructives. Cependant, l'estimation budgétaire **figurant dans ce document** n'était pas une référence suffisamment précise et vérifiée pour permettre d'arrêter le budget de base de la rénovation. L'administration l'a pourtant utilisé à cette fin puisque le pilotage et le contrôle budgétaire des opérations d'investissement ne se sont appuyés que sur le cadre programmatique proposé par le schéma directeur. Il a fallu en fait attendre 2005 pour disposer d'une enveloppe budgétaire, présentée par les services comme réaliste, et fondée sur les études de maîtrise d'œuvre effectuées dans le cadre des différentes opérations de rénovation du site.

#### 3 - Un projet qui n'a pas fait l'objet d'un engagement politique

La réalisation tardive (1999) de scénarios alternatifs entérinant le choix de l'implantation à Paris des services du ministère de la santé et l'effort de rationalisation de l'opération ont correspondu à la volonté de l'administration d'abandonner la logique de la maintenance au profit de celle de la rénovation d'un site occupé.

Néanmoins, aucune trace n'existe d'une décision de lancement ou même d'approbation du projet par les ministres. A fortiori, aucun ministre n'a fixé le cadre de son organisation, de son pilotage et de sa gestion.

L'administration a été contrainte, de ce fait, de gérer le projet au fil de l'eau.

#### II - Le pilotage de l'opération

Le ministère a fait le choix d'être lui-même maître d'ouvrage de l'ensemble du projet.

Créé en décembre 1996, le comité immobilier était une instance d'instruction et de concertation, appelée à rendre des avis sur les orientations générales envisagées et tenue informée de l'avancement des opérations en cours. Cette instance, qui a fait la preuve de son efficacité durant la phase de lancement, a cependant été dissoute en 2000.

Sept ans après le lancement de la restructuration de Ségur-Fontenoy, un bureau des opérations d'investissement a été créé en vue de son pilotage, dans le cadre du SDAT. Cette structure légère (sept personnes de statuts variés dans des emplois presque exclusivement techniques) assure la liaison avec les autres services de la gestion immobilière (maintenance, gestion administrative et financière) ; sur elle pèse aussi la charge du contrôle budgétaire du projet.

Le parti pris de mener le projet en l'absence d'un engagement financier sur l'ensemble, et donc sans maîtrise d'œuvre architecturale et technique unique, a fait qu'il a été conduit opération par opération, en fonction de la disponibilité des crédits. Or leur montant annuel a souvent été inférieur aux besoins ce qui a entraîné parfois des arrêts de chantiers.

L'absence de priorité budgétaire s'est ainsi ajoutée à l'absence d'engagement politique formel pour rendre plus difficile le pilotage du projet.

#### III - Une exécution ponctuée de dérapages

L'analyse d'environ 30 % des marchés d'études préalables et des marchés passés dans le cadre d'une des opérations d'investissement (rénovation des sous-sols) conduit à constater que les conditions de lancement, d'organisation et de pilotage de l'opération Ségur-Fontenoy ont eu des conséquences néfastes sur le bon déroulement de sa réalisation.

#### 1 - Une maîtrise insuffisante des marchés

L'imprécision dans la définition du programme de base et des études a eu des conséquences dans de nombreux actes d'exécution, notamment les marchés d'études dont le montant, bien que réduit, donne une bonne indication des dérapages constatés et à venir :

- Dans un premier marché d'assistance architecturale pour la conduite et l'élaboration du SDAT, la définition du contenu des prestations est insuffisante, ce qui entraîne une augmentation du prix de 198 562 € à 306 160 €, soit 54 % et oblige l'administration à négocier un nouveau contrat sans mise en concurrence préalable, en dérogeant au code des marchés publics.
- Pour la maîtrise d'œuvre de la rénovation des sous-sols, la quasitotalité des hausses du coût des prestations résulte de l'adjonction de travaux supplémentaires liés à des modifications de programme. Le montant du marché fixé initialement à 844 145 € a été porté à 1 432 934 € soit 70 % d'augmentation.
- À la suite d'un avis défavorable de la commission spécialisée des marchés du bâtiment en avril 2001, un projet d'avenant qui augmentait de 40 % le montant du marché de maîtrise d'œuvre s'est transformé en protocole transactionnel entre les parties. Dans ce cas, la commission spécialisée des marchés avait jugé que « faute d'un diagnostic préalable suffisamment précis, on est conduit à la situation où le titulaire d'un marché public contribue à fixer lui-même le montant de sa rémunération ».

Certains actes interviennent en méconnaissance du code des marchés publics, d'autres en contournent les dispositions jugées trop contraignantes :

- Nombre d'avenants interviennent en régularisation.
- Faute de crédits disponibles, le démarrage de certaines prestations a été retardé (travaux des sous-sols en novembre 2001), ce qui a obligé le service à prévoir par avenant des prolongations de délais, voire à concéder des travaux supplémentaires sans condition de durée<sup>222</sup> afin de dédommager le titulaire.

-

<sup>222)</sup> Note de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget du 17 août 2004

 La résiliation des marchés en cours d'exécution autorisée par le cahier des clauses administratives et générales des marchés de prestations intellectuelles est érigée en mode de gestion des difficultés. Elle a pour effet de masquer la réalité des dépassements de coûts, compensés par le report des prestations non exécutées sur un marché ultérieur.

Par ailleurs, l'absence de clarté et l'imprécision du libellé de certaines clauses contractuelles ont facilité leur non-application.

#### 2 - Une exécution longue et coûteuse

Alors que l'opération Ségur Fontenoy était initialement prévue pour être conduite entre 1997 et 2005, sa date d'achèvement est désormais prévue pour 2011, soit une durée de mise en œuvre de 18 ans depuis la décision de lancement et de 13 ans depuis l'approbation du schéma directeur.

A la fin de l'année 2005, le coût des travaux réalisés atteignait 166 M€ Ce montant, comparé à l'estimation figurant dans le schéma directeur en 1998 (123 M€ valeur 2005), fait apparaître un dépassement de l'ordre de 35 % en euros constants. Or, à cette date, 55 % de l'estimation initiale des travaux restaient encore à engager et 70 % des paiements restaient à effectuer. En 2006, le projet n'a guère avancé puisque les besoins d'engagement de travaux se situent à 51 % de l'enveloppe et le solde des paiements à effectuer à 69 %.

Dans l'hypothèse où une partie du produit de la cession (75 M€sur les 80 M€ de la vente) de l'immeuble de la rue d'Astorg (Paris 8ème) abritant des services du ministère serait affectée au financement du reste de l'opération, celle-ci nécessiterait encore l'ouverture d'une cinquantaine de millions d'euros de crédits supplémentaires.



Soumise à un plan d'ensemble adopté six ans après son lancement et pas assez précis pour assurer sa maîtrise, l'opération de rénovation du site Ségur- Fontenoy fait apparaître d'ores et déjà que le calendrier initial ne sera pas respecté et que le dépassement des coûts déjà constaté risque fort de s'accentuer.

Des efforts devront nécessairement être faits pour limiter le coût du regroupement des services centraux engagé par ailleurs.

#### RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

La Cour relève que « Les ministères peinent à prendre la mesure de l'importance à accorder à la gestion de leurs moyens immobiliers, tant dans leur organisation que dans des dispositifs de suivi mis en place » et « l'insuffisance du nombre des agents et leur absence de formation dans le domaine immobilier sont patents, notamment dans les services déconcentrés, mais aussi à l'administration centrale. »

Il est exact que la gestion immobilière s'inscrit dans le contexte plus global de moyens très contraints que connaissent les ministères qui n'aspirent, dans ce domaine comme dans d'autres, qu'à se hisser aux standards interministériels. C'est particulièrement vrai pour l'immobilier des services déconcentrés piloté par seulement 2 agents en centrale et qui ne disposent pas d'autres relais internes sur le terrain que les responsables hiérarchiques des DDASS et DRASS qui eux-mêmes ne disposent au sein de leurs équipes d'aucune compétence immobilière. La situation est différente en centrale avec une équipe de professionnels, tant dans le domaine de la maintenance que de la conduite des investissements, même si les moyens restent là encore limités (une petite part de temps d'un cadre A, chef de bureau, pour proposer la stratégie immobilière et écrire les PPPI et SPSI). Le Premier Président de la Cour a d'ailleurs relevé dans son courrier du 27 juillet 2007, que « la qualité et l'implication des équipes en place ne peuvent être mise en cause... ».

Dans ce contexte, les ministères soutiennent la réforme en cours de l'immobilier, en particulier le portage par une structure spécifique de la fonction de propriétaire et les projets de mutualisation de l'expertise et de la gestion immobilière.

De même, les moyens financiers accordés dans le cadre des conférences budgétaires au bon entretien du patrimoine, tant de central que des services déconcentrés ont chroniquement et de longue date été insuffisants, eu égard à l'ampleur du patrimoine (284 bâtiments, 464.500 m²), malgré les demandes récurrentes. Les ministères appuient donc la réforme de l'immobilier qui prévoit de provisionner avec les loyers, une part pour grosses réparations, gérée en interministérielle, suivant une programmation arbitrée localement en fonction de réelles priorités techniques.

Une investigation de la Cour sur les moyens respectifs dont disposent les différentes administrations de l'Etat pour faire face au bon entretien des immeubles domaniaux serait vraisemblablement éclairante. En particulier, les moyens adaptés à l'entretien du patrimoine « Ségur-Fontenoy » n'ont malheureusement pas été mis en place, au rythme souhaité, dès les premiers signes de vétusté de l'immeuble dont la partie la plus ancienne date de 1930. C'est à cette situation historique que se sont confrontés les derniers directeurs immobiliers du Ministère.

#### 1. Les conditions de lancement du projet

#### A. une étude préalable tardive des besoins

La Cour estime que la restructuration de l'îlot a été décidée en 1992. Dans les faits, en 1992, la ministre chargée de la santé a seulement décidé dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l'affaire du sang contaminé (en profitant de la création de l'agence du médicament en Plaine Saint Denis, à partir d'une direction d'administration centrale implantée à Ségur-Fontenoy) de rapprocher la DGS des cabinets et des 2 autres grandes directions œuvrant dans le domaine de la santé (DHOS, DSS). De même, dans une vaste opération de regroupement de ses services en 2 pôles majeurs, le site neuf, aux standards tertiaires « Atlantique Montparnasse » regroupant le pôle social a été constitué en 1995, alors que des immeubles épars et vétustes ont été abandonnés. Cette opération exemplaire de regroupement de services a été menée à coûts locatifs et surfaces constants. Parallèlement à ces réorganisations fonctionnelles et géographiques et alors que le pôle solidarité de Montparnasse bénéficiait de locaux aux normes de fonctionnalités et de confort, la vétusté du site principal du ministère, son obsolescence et les manquements à la réglementation se faisaient de plus en plus flagrants. Ces données ont été confirmées lors du passage, sollicité par le Ministère, de la commission de sécurité de la préfecture de Police en mars 1996.

Ce n'est qu'en janvier 1997 que l'équipe Reichen-Robert & Jacobs Sérete a été sélectionnée pour réfléchir à l'évolution fonctionnelle et à la rénovation technique et architecturale du site Ségur-Fontenoy. Le schéma directeur architectural et Technique (SDAT) qui en a résulté n'a été finalisé et validé qu'au second trimestre 1998.

C'est donc bien l'année 1998, et non 1992, qui doit être prise comme année de référence pour le projet de restructuration du site.

Dans un souci de transparence et de lisibilité complète des crédits consacrés à la restructuration du site, les opérations engagées antérieurement à la date de validation du SDAT ont été présentées dans les programmations pluriannuelles en un axe A d'un montant global de 10,77 M€ financés entre 1994 et 1998 (soit 2M€ /an, correspondant à un ratio moyen pour grosses réparations).

Ces premières opérations ponctuelles, réalisées avant d'avoir la vision globale de restructuration du site apportée par le SDAT, répondaient à des urgences identifiées, comme la création d'ouvrages d'accessibilité aux handicapés, indispensables pour une administration qui édicte avec le ministère de l'équipement, la réglementation en la matière, ou bien la rénovation des sanitaires, dont les cuvettes « à la turc » étaient restées en l'état depuis 1930... Ces travaux n'ont pas empêché la réflexion et l'engagement d'une démarche méthodique pour aboutir in fine à une réhabilitation de qualité de ce patrimoine historique avec :

- Un relevé géométral et architectural complet
- Un diagnostic de sécurité établi par un contrôleur technique agréé
- La saisine de la commission de sécurité
- Une étude de mise en sécurité et en conformité du site par un cabinet spécialisé afin d'envisager le déclassement de l'immeuble de son statut d'IGH pour un dépassement d'1,2 m du seuil réglementaire
- La validation par la séance plénière de la commission de sécurité des dispositions envisagées
- La rédaction par un programmiste, en lien avec la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP), d'un cahier des charges fixant les objectifs fonctionnels, d'image et de mise à niveau technique pour la restructuration du site permettant de lancer un appel d'offres restreint pour un marché d'études
- La conduite des 4 phases de l'étude : état des lieux, orientations, préconisations et phasage et programme pluriannuel d'investissement
- La validation d'un schéma directeur architectural et technique, véritable document de références pour toutes les opérations à mener pour transformer le site et le mettre aux normes de sécurité sur le long terme
- L'établissement de programme particulier en fonction des spécificités de chacune des opérations (restaurant administratif, centre documentaire, locaux de la petite enfance, espaces de travail...)
- La conduite de chacun des programmes particuliers dans les règles fixées par la loi MOP.

Enfin, les ministères font remarquer que le processus adopté, qui s'oppose à de nombreuses interventions au coup par coup dont souffrent tant de patrimoines publics, est considéré comme exemplaire par de nombreux professionnels, dont la MIQCP.

#### B. Des outils de rationalisation aux effets limités

La Cour relève que « l'estimation budgétaire du SDAT n'est pas une référence suffisamment précise pour permettre d'arrêter le budget de base de la rénovation. L'administration l'a pourtant utilisée à cette fin puisque le pilotage et le contrôle budgétaire des opérations d'investissement ne se sont appuyés que sur le cadre programmatique proposé par le schéma directeur».

Effectivement, le SDAT n'est pas une étude suffisamment précise pour arrêter un budget définitif et n'a pas été conçu dans cet objectif. Le SDAT se situe au niveau des études préalables (suivant la définition de la loi MOP), il cadre les interventions mais, en aucun cas, n'est un projet (toujours au sens de la loi MOP). Cet outil est à l'échelle d'un patrimoine de taille exceptionnel (totalité d'un îlot urbain parisien), ce qu'un schéma d'urbanisme peut être à l'échelle d'un territoire et la mise en œuvre progressive, suivant un schéma d'ensemble est une solution qui s'impose.

Conscients des difficultés de financement, mais confrontés à l'impérieuse obligation de réaliser les travaux, les ministères, avec l'appui de la MIQCP, se sont dotés de ce dispositif permettant de découper un programme en plusieurs opérations d'un montant plus accessibles. Chaque opération a alors été traitée suivant le processus de la loi MOP avec définition d'un programme, d'une enveloppe financière, d'un maître d'œuvre. Ce n'est qu'à cette étape que l'on peut baser la référence de coût de chaque opération concernée. Compte tenu du délai exceptionnellement long de mise en œuvre du programme, il était inadapté et risqué pour le bon déroulement de l'opération de mettre au point un projet global précis, avec un maître d'œuvre unique. En effet, dans le temps, les données de programme évoluent inévitablement, tant sur le plan fonctionnel (aujourd'hui le programme des espaces de bureaux du site intègre une densification résultant des préconisations du Conseil de l'immobilier de l'Etat, qui n'était pas envisagé en 1998) que sur le plan réglementaire (évolution des règles de sécurité incendie ou relative à la thermique, pour ne donner que ces deux exemples). Un projet figé en 1998 pour une réalisation de certaines tranches en 2011 aurait immanquablement évolué dans le temps avec toutes les conséquences financières et juridiques sur la gestion des marchés.

La démarche pragmatique mise en place par les ministères a donc permis de gérer des opérations mieux cernées dans le cadre temporel, tout en gardant le cap d'une vision globale et cohérente sur le plan patrimonial. Dans son premier relevé de constatation, la Cour notait d'ailleurs « qu'il faut reconnaître la clairvoyance qu'a représenté le lancement du SDAT...et que l'absence de recours à un maître d'œuvre général pour l'ensemble de l'îlot résulte de l'application des textes en vigueur qui ont supprimé cette possibilité ».

La gestion du processus aurait été tout autre si l'Etat avait été dans une période moins contrainte sur le plan financier, permettant de gérer la réalisation dans un délai beaucoup plus court, mais qui aurait toutefois nécessité de mobiliser sur 3 à 4 ans, les coûts locatifs de relogement de près des 2.000 postes de travail du site et l'intégralité du montant des investissements

En 1998, le ministère n'avait pas la possibilité juridique d'utiliser les montages dits « innovants », alors qu'on peut penser qu'aujourd'hui un tel projet pourrait bénéficier de l'accord de la mission d'appui au "Partenariat Public Privé", compte tenu de sa complexité.

Les ministères considèrent que le schéma adopté est globalement positif et qu'aucune alternative réaliste n'a jamais été proposée.

#### C. Un projet qui n'a pas fait l'objet d'un engagement politique

On peut reprocher que le lancement de l'opération en 1998 n'ait effectivement pas donné lieu à un arbitrage interministériel formel qui en précise le contenu. Toutefois, à cette date, les Ministères avaient la pleine maîtrise de l'ensemble immobilier car ils en étaient affectataires, devant assumer à ce titre toutes les obligations du propriétaire, cumulées à celles du chef d'établissement au titre de la réglementation incendie, avec risque pénal. Dorénavant la fonction de propriétaire est incarnée par France Domaine. La réflexion sur le sujet serait sans doute autre, aujourd'hui, le ministère n'étant maintenant qu'un occupant locataire.

De plus, s'il n'y a pas eu de décision politique formelle, le projet était naturellement connu et approuvé par les différents ministres compte tenu de son impact considérable sur la vie du ministère. Il était enfin connu des différents partenaires : le ministère du budget qui tous les ans a examiné les dossiers transmis dans le cadre des conférences budgétaires, le Secrétariat général du Gouvernement, le dossier ayant été évoqué de façon régulière lors de diverses réunions interministérielles. Enfin les ministères comme tous les autres, ont déposé en novembre 2004 leur Programme prévisionnel pluriannuel d'implantations immobilières (PPPI) devant le CITEP. Le volet pour l'administration centrale de ce document évoque très clairement la stratégie immobilière développée et le CITEP a donné son agrément pour la location de locaux de repli permettant de neutraliser sur site les zones impactées par les travaux, validant ainsi la restructuration engagée. C'est sur ces bases, que le dispositif a été intégré au Schéma prévisionnel des stratégies immobilières (SPSI) déposé en 2005, validé par le Comité immobilier de l'Etat en 2007.

La Cour remarque que « l'administration a été contrainte de gérer le projet au fil de l'eau, hors de toute programmation pluriannuelle ». Tous les projets d'investissements des ministères s'inscrivent dans le cadre annuel budgétaire fixé par les lois de finances. Ils exploitent au mieux les possibilités ouvertes par une comptabilité tenue en AE et CP. Le SDAT

offrait en outre, au-delà du cadre budgétaire, une lisibilité pluriannuelle des investissements nécessaires. La mise en œuvre du projet a toutefois été malheureusement perturbée pendant deux ans par des régulations budgétaires qui sont allées jusqu'à interdire le paiement des prestations en cours d'exécution, obligeant l'administration à recourir à l'article 48.3 du CCAG travaux pour obliger l'entreprise à poursuivre le chantier de "construction du Pavillon Central et de restructuration des circulations" qui avait été engagé.

La réforme de l'immobilier avec en particulier les expérimentations en cours sur la mutualisation des moyens de financement et de gestion des dépenses relevant du propriétaire et la mise en place d'un loyer réel provisionnant des dépenses pour grosses réparations devrait permettre à terme de donner à l'Etat les moyens de financer les nécessités d'entretien de son patrimoine.

#### 2. Le pilotage de l'opération

#### A. Le choix d'une maîtrise d'ouvrage interne

Les Ministères ont effectivement fait le choix d'assurer pleinement la maîtrise d'ouvrage de ce programme de rénovation, respectant à la lettre les termes de la loi MOP. En 1998 les ministères n'avaient pas la possibilité de recourir à un montage innovant (cf. supra point 1). Par ailleurs, la nécessité d'étaler le financement sur plusieurs années contraignait les ministères à mener l'opération en site occupé.

Dans ce contexte, une maîtrise directe du processus par l'administration se révélait judicieuse, compte tenu des facteurs suivants :

- la concertation interne avec tant les directions de centrale, que les agents et les organismes paritaires, devait nécessairement être gérée en direct par la DAGPB en charge du projet
- l'opération en site occupé et l'imbrication avec l'existant, tant sur le plan du fonctionnement des services que de l'innervation technique, nécessite une forte implication des équipes internes de la logistique et de la maintenance immobilière pour maintenir la poursuite de l'exploitation du site et assurer les mouvements de services indispensables à la neutralisation des zones en travaux. A cet égard la DAGPB a assuré en 2006, plus de 1.000 mouvements de personnels dans un climat social apaisé

Le calendrier prévisionnel proposé était clairement affiché comme un calendrier optimum tenant compte du déroulement technique des opérations, mais les ministères avaient pleinement conscience que ce calendrier était soumis aux contraintes budgétaires et qu'un allongement des opérations était envisageable. Son intérêt était d'afficher un découpage opérationnel et un enchainement logique des différentes phases avec les priorités telles qu'elles avaient été définies, après concertation au cours d'une réunion commune

CHS-CTP spécifique sur ce dossier (réunion du 21 janvier 1998). Dès lors, le délai d'exécution n'étant pas certain, il était difficile vis-à-vis des règles de la commande publique, de lancer une consultation auprès d'un maître d'ouvrage mandaté pour une prestation dont le coût, compte tenu de sa durée d'exécution était particulièrement important. Les consultations menées sur une opération limitée, mieux cernée dans le temps, comportaient, à cet égard moins de risque.

Au final la maîtrise d'ouvrage directe aura été économe pour l'Etat: en effet, comme le relève elle-même la Cour dans son rapport, "la part du budget consacré aux études ne s'élève qu'à 12,5 % du coût global, pourcentage plutôt inférieur à celui que l'on rencontre en général dans la conduite des grands projets immobiliers."

#### B. Les limites du pilotage interne

Les moyens de pilotage interne devant rester nécessairement limités, eu égard aux contraintes de limites d'emploi qui s'imposent aux ministères, l'équipe ne peut intégrer toutes les compétences techniques. C'est pourquoi il a été nécessaire de recourir à un assistant technique à maître d'ouvrage, dont la rémunération, dans le cadre rigide de la commande publique doit nécessairement évoluer par avenant pour prendre en compte les délais de mise en œuvre.

La Cour suggère un maître d'œuvre unique prenant en charge la totalité du schéma directeur; comme évoqué ci-dessus, cette proposition reste toutefois théorique et ne prend pas en compte le contexte financier. Elle aurait en effet supposé que l'Etat puisse consacrer, dans un délai très court, un montant important d'AE (166M€) ce qui était strictement impossible, dans le contexte budgétaire.

#### 3. Une exécution ponctuée de sérieux dérapages

#### A. Une maitrise insuffisante des marchés

Le marché d'assistance architecturale : le 1<sup>er</sup> marché d'études permettant de définir le schéma directeur était essentiellement composé d'une part forfaitaire correspondant aux 4 phases de l'étude mais comprenait également une petite partie sur prix unitaire permettant un premier accompagnement dans la mise en œuvre. Le coût total de cette première étude était limitée (198.000 €), ne représentant que 0,12 % du coût global du SDAT.

Il était toutefois impossible à ce stade d'un marché d'études préalables de définir les besoins d'accompagnement à un projet qui n'était pas encore défini, puisque sa définition était l'objet même de l'étude. C'est la raison pour laquelle, les ministères ont ensuite choisi la procédure dérogatoire, expressément prévue par le Code des Marchés Publics, de marché négocié sans mise en concurrence, validée par la Commission Spécialisée des Marchés, qui a néanmoins demandé de ne maintenir dans ce

marché que l'accompagnement architectural, consignes qui ont été prises en compte par les ministères.

Notons que ce marché, d'un coût de 226.000 € ne représente que 0,14% du coût global du SDAT et permet un accompagnement pendant 8 ans (de 2002 à 2010) représentant un coût de 28.250 € par an.

La Cour avait observé dans son rapport d'observations définitives « que la loi MOP ne prévoyant pas la responsabilité d'une maîtrise d'œuvre générale pour une même opération, le ministère s'est trouvé confronté à un véritable vide juridique... » pour mener à bien un tel projet. L'administration a donc fait au mieux, dans le contexte règlementaire, tout en étant vigilante à préserver une saine concurrence entre les prestataires, d'où le choix d'un marché d'études pour le schéma directeur (une procédure de marché de définition qui laissait des possibilités de marché ultérieur de maîtrise d'œuvre, sans nouvelle mise en concurrence, avait également été envisagée) ou les décisions de ne pas affermir certaines tranches des marchés, permettant ainsi de procéder à de nouveaux appels d'offres pour la poursuite des prestations intellectuelles (marchés d'AMOT).

La Cour relève les hausses de coût du projet de rénovation des sous sols résultant de modification de programmes. A cet égard il peut être observé :

- que cette analyse n'est pas représentative de l'exécution du SDAT: en effet cette opération a été lancée dès 1996 (consultation pour le choix du programmiste PATMO), alors que le SDAT n'a été établi qu'en 1998; cette opération s'inscrivait dans la poursuite de l'opération de rationalisation de l'occupation des locaux menée en 1994 / 1995, dans les niveaux en superstructures. Le schéma directeur a eu un fort impact sur le projet, d'où la modification des marchés antérieurs et la décision au final de la PRM de mettre fin à l'opération à l'issue de sa première tranche et de la relancer en septembre 2006 (date du programme "COPLAN") sur des bases assainies, intégrant les préconisations techniques du SDAT.
- que le marché de maîtrise d'œuvre de cette phase des sous sols qui a été analysé par la Cour s'élève à 1,1 M€ et ne représente que 0,7 % du coût global du SDAT
- que d'autres marchés n'ont pas ou très peu subi d'aléas : on pourrait citer ainsi : le marché de production thermo frigorifique (4,3 M€), le marché de réalisation de la centrale groupe électrogène (1,8 M€).

La Cour relève que nombre d'avenants interviennent en régularisation. Dans le contexte particulièrement complexe de la restructuration du site, la gestion des inévitables aléas d'un chantier nécessite un traitement par voie d'avenant qui suppose des délais administratifs; ils interviennent alors souvent hors délais par rapport à la vie du chantier. Il est en effet impossible d'immobiliser le chantier dans l'attente de la notification de l'avenant, ce qui aurait des conséquences financières catastrophiques pour indemniser l'entreprise au titre de cet arrêt de chantier. La doctrine s'interroge sur la pertinence de cette disposition dans les marchés publics.<sup>223</sup>

La Cour considère que la résiliation des marchés en cours d'exécution est érigée en mode de gestion des difficultés. En fait le terme de "résiliation en cours d'exécution" semble pour le moins approprié. Il s'agit, en réalité, de ne pas affermir les tranches conditionnelles de travaux. Or, c'est aussi pour gérer des incertitudes que l'administration a la faculté de scinder des programmes en tranches, avec la possibilité pour elle de ne pas donner de suite à l'issue de l'exécution de la tranche ferme. Il est précisé que cette décision, tout à fait légale de la PRM, n'a été utilisée que pour les marchés des sous-sols, lancés antérieurement au SDAT (cf. supra) et les marchés de services transversaux, dont l'économie générale était bouleversée compte tenu des allongements de mission résultants des défauts de financement, non imputables au maître d'ouvrage et que ces décisions ont été prises en accord avec le contrôle financier pour privilégier une saine remise en concurrence des prestataires.

#### B. Une exécution longue et coûteuse

La Cour juge du dépassement des délais par rapport à un calendrier technique minimum dont il a été expliqué précédemment qu'il n'était qu'un planning minimum tenant compte des contraintes techniques de l'opération et son découpage et qu'il serait nécessairement confronté à un étalement lié aux possibilités de financement.

Il en va de même du coût : la Cour prend comme base de l'évolution du coût (27% en euros constant d'après la Cour), un chiffre annoncé en 1998 sur la base d'un niveau d'études préalables. Ce faisant, elle méconnaît qu'il ne s'agissait alors, en aucun cas d'un engagement sur un coût d'objectif au sens de la loi MOP, qui ne pouvait intervenir à ce stade, mais simplement d'un ordre de grandeur de l'importance financière à consacrer à la rénovation de ce patrimoine. Dans ce contexte, les ministères considèrent, que compte tenu de l'importance du projet et de sa complexité, l'évolution, reste globalement maîtrisée, surtout si l'on prend en compte les évolutions de programme au niveau technique (performance énergétique des bâtiments, démarche HQE), réglementaire (sécurité incendie et accessibilité handicapés) et fonctionnel (maintien sur site dans de nouveaux locaux adaptés du centre technique informatique) qui n'étaient pas chiffrées dans le SDAT.

-

<sup>223)</sup> Voir en particulier le récent article paru au Moniteur des Bâtiments et des Trayaux Publics.

#### Conclusion

Confronté à un patrimoine vétuste, le ministère s'est doté d'un outil performant avec le SDAT, garantissant une démarche cohérente sur le long terme, permettant de résoudre les risques liés à la sécurité incendie, qui auraient pu, en cas de sinistre, mettre en jeu des responsabilités pénales. Cette démarche permet une très bonne valorisation d'un patrimoine d'une grande qualité architecturale<sup>224</sup>, dont l'évolution est suivie par l'administration du ministère de la culture, les architectes des bâtiments de France successifs ayant toujours validé la démarche et les résultats obtenus.

Sur le plan financier, l'immeuble qui était estimé par l'administration des domaines à 151 M€ en 2002 est aujourd'hui valorisé, suivant une récente étude diligentée par le Conseil de l'immobilier de l'Etat, entre 500 et 600 M€ à l'issue de sa restructuration, donc après réalisation des 166 M€ de travaux du SDAT. Cette valorisation du bien ne peut que conforter la stratégie immobilière de l'Etat de conservation et de mise en valeur de ce patrimoine.

Le délai de mise en œuvre, particulièrement long est totalement subordonné aux moyens que l'Etat, confronté à de multiples difficultés financières et à des arbitrages incessants, est en mesure de consacrer à l'entretien de son patrimoine. La démarche actuelle, menée dans le cadre de la réforme de l'immobilier, est totalement soutenue par les ministères. La rationaliser visant à obtenir de meilleures performances immobilières, doit en effet, permettre de dégager les moyens indispensables à la pérennisation des actifs immobiliers de valeur indispensables à la conduite de l'action du gouvernement. Dans ce cadre, l'engagement des ministères pour accroitre de 10 % la capacité en postes de travail du site Ségur-Fontenoy a été pris ; les 185 postes supplémentaires ainsi dégagés permettront de libérer à l'issue des travaux plus de 5.000m² locatifs sur le site de Montparnasse permettant une économie de plus de 3,3 M€ TTC par an, qui viendra en complément de l'abandon des 10.000m² servant actuellement de zone de repli pour le bon déroulement des travaux.

<sup>224)</sup> situé au cœur d'un quartier historique, à proximité de monuments majeurs tels les Invalides, la Tour Eiffel ou l'Ecole militaire, les bâtiments se révèlent d'une grande valeur: ordonnancement des façades en pierre, modénatures des façades intérieures en brique, volumétrie de la salle des premiers guichets de la sécurité sociale, grande verrières décors soignés des bas reliefs et vitraux réalisés par des artistes de renom et technique de construction novatrice avec l'utilisation d'une ossature métallique dont les profilés ont été fournis par l'Allemagne au titre de la dette de la guerre 1914-1918 ou premiers grands ensembles verriers sur la façade Duquesne datant de 1970

En ce qui concerne la stratégie immobilière, il convient de souligner aujourd'hui la cohérence d'implantation des deux pôles majeurs hébergeant les services d'administration centrale qui regroupent depuis 2004, avec l'abandon de l'immeuble rue Brancion, 87 % des effectifs. Cette stratégie d'implantation est clairement présentée dans le programme prévisionnel des implantations immobilières pour la période 2005 / 2009 qui a été transmis au CITEP en novembre 2004.

Au-delà de l'échéance du PPPI, le ministère restera attentif aux préconisations qui seront données par le CIE pour l'implantation des administrations centrales. Le ministère souhaite néanmoins que soit prise en compte l'importance de son réseau d'opérateurs implantés sur l'ensemble du territoire (2,4 millions de professionnels sanitaires et sociaux regroupés dans 80.000 structures). En effet, l'administration centrale ne représente que 0,1 % des effectifs qu'elle régule et abandonnera après restructuration du site plus de 15.000 m2 locatifs dans Paris intra-muros, ce qui permettra de réduire de plus de la moitié, la dépense locative actuelle.

## Les opérations immobilières Kléber / Convention à Paris



Le regroupement des services parisiens du ministère des affaires étrangères devait être une illustration exemplaire à la fois de la démarche de modernisation de cette administration et de la nouvelle politique immobilière de l'Etat conduite par le ministère chargé du budget.

Sans doute positif sous l'angle de la modernisation administrative, l'ensemble d'opérations immobilières conclues en 2007 pour réaliser ce projet se solde, toutefois, par un bilan - encore provisoire - moins convaincant d'un point de vue financier et nettement insatisfaisant en termes de qualité de gestion patrimoniale.

En choisissant comme site de regroupement l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, situé rue de la Convention dans le  $15^{\text{ème}}$  arrondissement, l'Etat a, en effet, racheté ces locaux (28.000 m²), en juillet 2007, pour 325 M€ HT, au groupe privé qui les avait lui-même acquis de l'entreprise publique, en janvier 2006, pour 85 M€ HT. Ce rachat a été financé par la vente, en avril 2007, pour 404 M€ HT, du centre des conférences internationales de l'avenue Kléber (24.000 m²), un ensemble immobilier de prestige situé à proximité des Champs Elysées.

Certes, la comparaison des prix de vente et de rachat de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale ne saurait ignorer la forte croissance des prix du marché de l'immobilier parisien intervenue entre 2003 – année de la conclusion de la vente de son siège par l'entreprise publique - et 2007, ni la restructuration complète dont ont fait l'objet les bâtiments. Il n'en reste pas moins que l'Imprimerie nationale a vendu cet immeuble au plus bas, tandis que l'Etat l'a racheté au prix fort.

Alors même que « l'Etat propriétaire » s'est engagé dans un programme national de cessions de grande ampleur (2,3Md€ depuis 2004), sa nouvelle gestion immobilière est, en l'espèce, loin d'avoir porté ses fruits, faute d'avoir été véritablement appliquée. Il s'agissait pourtant de la plus importante restructuration immobilière réalisée jusqu'à présent dans ce nouveau cadre.

Inspirée, en 2006, par les conclusions d'un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, la nouvelle politique immobilière de l'Etat a été décrite dans une circulaire du premier ministre du 28 février 2007. L'objectif est d'aboutir à un parc moins onéreux et mieux adapté au service public, grâce à une gestion immobilière plus stratégique, mieux organisée et conduite avec un plus grand professionnalisme.

Une distinction essentielle est désormais opérée entre, d'une part, « l'Etat propriétaire », représenté par le ministère chargé du budget et plus particulièrement France Domaine, créée le 1<sup>er</sup> février 2006 par transformation de l'ancien service des domaines et, d'autre part, les administrations affectataires des locaux, dorénavant soumises à l'obligation d'acquitter un loyer.

C'est dans ce contexte qu'ont été lancées, au premier semestre 2006, les recherches d'immeubles puis conclues en moins d'un an les transactions qui vont permettre au ministère des affaires étrangères de remédier, en 2009, à la dispersion actuelle de ses 3.000 agents<sup>2</sup> entre huit sites parisiens (au total environ 90.000 m² de surfaces utiles).

Après plusieurs propositions de regroupement finalement abandonnés, le ministère a défini, en mai 2006, un nouveau schéma de localisation : son cœur historique resterait dans les bâtiments du quai d'Orsay (le ministre, son cabinet et l'ensemble des directions politiques, soit environ 1.200 personnes) ; les autres services seraient regroupés dans un immeuble de bureaux, moderne et fonctionnel, dans Paris *intra muros* ou en proche banlieue ; les archives diplomatiques seraient transférées du quai d'Orsay à La Courneuve dans un bâtiment construit à cet effet<sup>3</sup>.

-

<sup>1)</sup> Rapport d'information présenté en juillet 2005 par M. Georges Tron, député de l'Essonne.

<sup>2)</sup> Outre l'immeuble historique du quai d'Orsay et l'ensemble de l'avenue Kléber (8ème), ce ministère occupe : un hôtel particulier au 20, rue Monsieur (7ème) et différents immeubles et locaux au 6, rue de Talleyrand (7ème), au 57, Bd des Invalides, au 103, rue de l'Université (7ème), au 244, bd St Germain ou encore au 3, avenue de Lowendal (7ème).

<sup>3)</sup> Voir dans le présent rapport : « Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères »

Fin 2006, l'Etat a pris la double décision d'acquérir l'immeuble de la rue de la Convention pour y installer les services à regrouper et de mettre en vente les sept immeubles qu'ils occupaient, dont l'ensemble immobilier Kléber, comprenant à la fois des bureaux et le Centre des conférences internationales, constituait la pièce maîtresse.

#### I - Un vaste ensemble d'opérations conjointes

L'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale puis la cession de l'ensemble immobilier de l'avenue Kléber ont constitué deux opérations liées, conduites en parallèle, avec le même souci d'aboutir avant les échéances électorales du printemps 2007. Le lien établi entre les opérations et la contrainte de calendrier ont été peu favorables aux intérêts de l'Etat.

#### A - Des cessions immobilières majeures

La loi de finances initiale pour 2006 comportait un objectif ambitieux de cessions immobilières, d'un montant de 480 M€ qui devait contribuer à limiter le déficit budgétaire. Pour l'atteindre, le ministère chargé du budget, et notamment France Domaine, se sont mobilisés pour trouver au plus vite d'importants ensembles immobiliers à céder. Dans ce contexte budgétaire pressant, la vente du centre de conférences de l'avenue Kléber et des bâtiments contigus occupés par le ministère des affaires étrangères s'est rapidement imposée.

#### 1 - La cession du centre Kléber

La procédure de vente de cet ancien grand hôtel de luxe a été engagée par un appel d'offres lancé le 9 février 2007. Dix offres recevables ont été remises, allant de 225 M€à 404 M€ Cette dernière, présentée par un investisseur étranger, dépassait de 46 M€ la proposition classée en deuxième position. Nettement supérieure aux estimations dont disposait l'administration (155 M€en 2005 selon le service des Domaines), elle a été retenue et la vente a été juridiquement conclue le 26 avril 2007.

Compte tenu de l'emplacement et du caractère exceptionnels de cet ensemble immobilier, ainsi que de la hausse des prix de l'immobilier de bureau parisien à l'époque, la question de l'opportunité d'un deuxième tour, prévu par le règlement de l'appel d'offres, s'est posée. Cette option a finalement été écartée, du fait selon l'administration, de l'importance de l'écart entre la meilleure offre et la suivante. En réalité, de moins bonnes raisons ont aussi interféré.

Malencontreusement, les résultats du premier tour de l'appel d'offres, qui devaient évidemment rester strictement confidentiels dans la perspective d'un éventuel second tour, ont été connus des acteurs concernés du marché dans les heures qui ont suivi l'ouverture des plis. Par ailleurs, le parallélisme et la liaison en termes de financement entre cette procédure de cession et les négociations menées dans le même temps par l'Etat pour l'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, alors que le ministère des affaires étrangères était préoccupé de régler le relogement de ses services avant les prochaines échéances politiques, ont également dissuadé de faire jouer plus avant la concurrence.

Tout comme « l'Etat actionnaire » s'attache à sécuriser ses procédures d'acquisition ou de cession de titres sur le marché, « l'Etat propriétaire » devrait se mettre en mesure de mieux assurer la confidentialité des siennes.

#### 2 - Les autres cessions

Outre l'ensemble Kléber, ont également été cédés l'immeuble de la rue de l'Université à l'Assemblée nationale, pour un montant de 9,9 M $\in$ , et, plus récemment, l'hôtel particulier de la rue Monsieur, pour un montant de 142 M $\in$ 

Le transfert à titre onéreux de l'immeuble du 244, boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, pour un montant de 96,3 M€, n'est pas encore intervenu, le financement par ce ministère étant lui-même tributaire de produits de cessions à venir. Les ventes de trois autres sites n'ont pas non plus encore été effectuées⁴.

Au total, le produit des cessions opérées à ce jour s'élève à 555,90 M€

#### B - L'acquisition de l'immeuble de la rue de la Convention

#### 1 - La cession par l'Imprimerie nationale en 2003

Depuis plusieurs années, cette entreprise publique, dont l'Etat détient 100 % du capital social, avait décidé, en raison d'une situation financière difficile, de vendre son implantation de la rue de la Convention, où se trouvaient son siège et les ateliers attenants, au demeurant inadaptés aux activités industrielles qui s'y exerçaient.

<sup>4) 6,</sup> rue de Talleyrand (7ème); 57, bd des Invalides (7ème); 3, avenue de Lowendal (7ème)

A l'issue de deux consultations successives, l'Imprimerie nationale<sup>5</sup> avait signé, le 19 juin 2003, un compromis de vente avec la filiale d'un investisseur international, pour un prix de 85 M€HT. L'acquéreur s'engageait également à verser un complément de prix dans le cas où, avant le 31 décembre 2007, le produit de la location ou de la revente de l'immeuble excéderait des montants préalablement fixés.

Ce compromis de vente a été conclu à un mauvais moment, alors que les prix de l'immobilier de bureau à Paris avaient fortement baissé. Pour autant, l'Etat, en tant qu'actionnaire et tuteur de l'entreprise, s'était donné pour priorité de rétablir la situation financière dégradée de l'entreprise et lui a imposé la vente de son siège.

Ce choix s'est révélé d'autant plus préjudiciable que, par suite des délais de libération des locaux et de réalisation des travaux de dépollution, l'acte de vente n'a été signé que deux ans et demi plus tard, le 31 janvier 2006, après le retournement à la hausse des prix du marché.

Mais le compromis de vente ne prévoyait le versement d'aucun acompte, et la clause de complément de prix était loin de répercuter à due concurrence la hausse des prix du marché, sans que les engagements signés ne permettent de modifier le prix de vente conclu en 2003. Au contraire, l'Imprimerie nationale a été contrainte, pour assurer sa trésorerie, de contracter un prêt-relais de 50 M€ qui a généré des frais financiers de l'ordre de 6 M€

Au surplus, la vente a été conclue à un prix particulièrement bas, inférieur de 10 M€à une estimation du service des domaines, remontant à avril 2002, elle-même intrinsèquement faible, car portant sur l'immeuble en l'état, c'est-à-dire aménagé et utilisé principalement pour des activités industrielles d'impression, et non sur sa valeur potentielle, après restructuration en usage commercial, de bureau ou de logement. Or, au lendemain de la signature du compromis de vente, l'acquéreur demandait au préfet un agrément autorisant la transformation d'une partie importante des locaux d'activités en locaux de bureaux (13.249 m² sur 26.286 m²), qui a été obtenu dès le 26 septembre 2003, donnant après coup à l'immeuble une valeur bien supérieure.

\_

<sup>5)</sup> Voir, dans le présent rapport, p. 419 et suivantes, l'insertion consacrée à l'Imprimerie nationale. Les comptes et la gestion de cett<e entreprise publique ont été examinés par la Cour au titre de ses contrôles périodiques. Elle a aussi fait l'objet d'une autre enquête de la Cour effectuée sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En outre, tel que rédigé, le compromis de vente a permis à l'acquéreur de transférer l'immeuble à une filiale de droit luxembourgeois, et ce faisant de rendre non imposable, notamment en France, les plusvalues susceptibles d'être dégagées en cas de cession ultérieure.

Enfin, bien qu'au même moment plusieurs administrations, dont le ministère des affaires étrangères, étaient à la recherche de locaux, l'Etat ne s'est aucunement interrogé, à cette époque, sur les possibilités de rationaliser les implantations de ses propres services en utilisant les bâtiments libérés par l'Imprimerie nationale.

#### 2 - L'acquisition par l'Etat en 2007

La perspective d'une vente de l'ensemble immobilier Kléber imposait au ministère des affaires étrangères de trouver au plus vite un site de substitution. A la suite d'un appel aux opérateurs lancé durant l'été 2006, le ministère et France Domaine ont, dans un premier temps, examiné quatre propositions : l'une dans Paris *intra muros* et les autres en périphérie. Elles furent toutes écartées, en raison de leur localisation ou de leurs caractéristiques. La possibilité d'une installation dans l'ancien siège de l'Imprimerie Nationale n'a été envisagée par le ministère et France Domaine qu'à la fin de l'année 2006. La négociation a aussitôt été engagée.

#### a) Le choix d'un conseil immobilier et son rôle ambigu

Pour l'aider à sélectionner les implantations possibles, le ministère des affaires étrangères a fait appel, en juillet 2006, aux services d'un conseil immobilier. Son recrutement a été effectué par appel à la concurrence, mais sans respecter toutes les règles de la consultation<sup>6</sup>.

Ce marché d'assistance a été interrompu de façon anticipée, par le ministère, à compter du 30 octobre 2006, au motif que la mission de l'expert était achevée. Pourtant, à cette époque, le ministère n'avait pas encore trouvé le site recherché.

Malgré l'interruption du marché, la société conseil a néanmoins continué à intervenir. Elle a ainsi pris part aux discussions qui devaient conduire à l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention. A la demande du ministère des affaires étrangères et de France domaine, elle en a même validé le prix d'acquisition.

.

<sup>6)</sup> L'objet social de la société incluait la fonction d'agent immobilier, alors que l'avis d'appel à la concurrence précisait que la prestation à effectuer devait l'être par un conseil en immobilier n'exerçant pas la profession de marchand de biens ou d'agent immobilier. Cette candidature, comme d'ailleurs d'autres parmi celles qui furent admises, aurait donc dû être écartée avant l'examen des offres.

Ces prestations, faites sans titre, n'ont pas été rémunérées par l'administration. Cependant cette même société conseil, qui avait aussi procédé à l'estimation, pour le compte du ministère des affaires étrangères, de l'hôtel particulier de la rue Monsieur, a par ailleurs été le conseil de l'un des acquéreurs dudit immeuble.

Selon la société conseil, la prolongation de son intervention audelà du 30 octobre 2006 a eu le caractère d'« une prospection commerciale », restée sans suite dans le cas de l'immeuble de la rue de la Convention, mais réussie dans le cas de la rue Monsieur, où elle a pu se positionner auprès de l'acquéreur et où elle bénéficiera « d'une commission d'intermédiation, à la charge exclusive » de celui-ci lors de la signature de l'acte de vente.

En agissant comme elle l'a fait, l'administration porte une lourde responsabilité dans le développement de cette situation à tout le moins ambiguë.

#### b) La validation contestable du prix d'acquisition

Utilisées pour attester le bien-fondé du prix acquitté par l'Etat, les évaluations réalisées à l'époque, tant par la société conseil que par France Domaine, apparaissent élevées.

La société conseil a estimé la valeur de l'immeuble à 335 M€HT sur la base d'une valeur locative identique à celle figurant dans les documents produits par le vendeur mais en recourant à un taux de capitalisation sensiblement plus faible que celui retenu par France Domaine<sup>7</sup>.

De son côté, France Domaine, à la fois évaluateur et négociateur de l'achat au nom de l'Etat, a fourni une estimation à première vue moindre, à hauteur de 300 M€HT, mais assortie d'une marge de 10 % en plus ou en moins et reposant sur une valeur locative de 550 €m² quand, au même moment, à l'occasion de l'estimation d'un autre immeuble en état futur de restructuration, il retenait, à partir de références immobilières précises, une valeur locative de 500 €m² dans le même arrondissement, valeur confirmée par une étude publiée à la mi-2007. Or sur cette base, la valeur vénale de l'immeuble de la rue de la Convention se serait établie à 275 M€ soit 50 M€de moins que le prix acquitté.

.

<sup>7) 4,30 %</sup> contre 4,75 %.

#### c) Les réserves du Conseil de l'immobilier de l'Etat

Créé, en octobre 2006, pour jouer en quelque sorte le rôle d'un conseil de surveillance en matière de politique immobilière, le conseil de l'immobilier de l'Etat a notamment été chargé de rendre un avis sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière que doit présenter chaque ministère. Il a été saisi, en décembre 2006, de celui du ministère des affaires étrangères, mais l'hypothèse d'un relogement dans l'immeuble de la rue de la Convention lui a alors été résolument occultée, alors que le choix de ce site et les négociations avec le vendeur étaient déjà largement engagés.

Une fois informé, le président du conseil de l'immobilier de l'Etat<sup>8</sup>, dans une lettre du 23 mars 2007 adressée aux services du premier ministre et restée sans réponse, a exprimé ses réserves sur le rachat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale, fondées sur la localisation dans un quartier central de Paris ainsi que sur le prix élevé du rachat. Il y suggérait également de rechercher des solutions alternatives.

#### d) Un prix d'acquisition élevé

L'écart entre le prix de la vente par l'Imprimerie nationale et le prix du rachat par l'Etat trouve une part de justification dans la forte hausse de l'immobilier de bureaux constatée en 2006 et 2007. Il résulte également du coût de la restructuration des bâtiments, dont le montant s'élèverait, selon le vendeur, à 100 M€ chiffre que la Cour n'est en mesure ni de confirmer ni d'infirmer. Enfin, le prix acquitté par l'Etat (325 M€ HT) intègre aussi un montant de 10 M€ HT de travaux supplémentaires exécutés par le vendeur à la demande du ministère des affaires étrangères.

De facto, l'Etat aura également supporté le complément de prix de 18 M€imposé par la clause de « retour à meilleure fortune » prévue dans l'acte de cession de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale. Après avoir tenté en vain d'obtenir de l'entreprise publique et de sa tutelle – l'Etat - la modification de cette clause, le vendeur a mené la négociation de telle sorte que le prix finalement accepté par l'Etat a pris en compte cet élément.

-

<sup>8)</sup> Le conseil de l'immobilier de l'Etat a été créé en octobre 2006 afin de « formuler régulièrement au ministre chargé des domaines des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

De façon plus générale, ne disposant d'aucune alternative et s'étant lui-même enfermé dans un calendrier contraignant, l'Etat ne se sera jamais mis en situation de véritablement négocier.

Dans l'hypothèse d'un montant de travaux de 100 M€exécutés par le vendeur, la plus value réalisée s'élèverait à environ 120 M€ hors frais de portage financier de l'immeuble, soit 1,4 fois le prix payé pour l'achat de l'immeuble à l'Imprimerie nationale.

#### e) Une plus-value susceptible d'échapper à l'impôt

La plus-value dégagée par l'investisseur vendeur aura été d'autant plus appréciable qu'elle est susceptible d'être non imposable dès lors que la société venderesse est une filiale de droit luxembourgeois. L'enjeu financier peut être évalué à environ 40 M€, si la plus-value était bien de 120 M€

Cette possibilité d'exonération tient à une divergence d'interprétation entre les juridictions françaises et luxembourgeoises sur la convention fiscale franco-luxembourgeoise. Si le vendeur a été pressé de conclure, ce n'est sans doute pas sans lien avec la signature, le 24 novembre 2006, d'un avenant à cette convention, et avec l'engagement du processus de ratification de ce texte qui devait le rendre applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. De fait, l'exonération fiscale a pris fin à compter de cette date à la suite de la complète ratification de l'avenant par les parties française et luxembourgeoise.

Ainsi, le vendeur était donc lui aussi vraisemblablement spécialement soucieux de pouvoir réaliser rapidement la cession de l'immeuble. Cet élément n'a cependant pas été pris en compte dans la négociation.

#### II - Le bilan d'ensemble

#### A - Un effort de regroupement significatif

Au terme des opérations engagées, le regroupement sur deux sites des services parisiens du ministère devrait bien se traduire par une réduction des surfaces aujourd'hui occupées et par des économies de fonctionnement. Toutefois, la portée de ces réductions et économies gagnerait à être précisée.

#### 1 - La réduction des surfaces occupées

Selon le ministère, les superficies occupées devraient être ramenées de 88.000 m² à 50.000 m², soit une diminution de 43 %.

Cependant, ces chiffres n'intègrent pas le nouvel immeuble des archives construit à La Courneuve, d'une superficie de 27.233 m² (10.869 m² pour les bureaux et annexes et 16.364 m² pour les archives). En le prenant en compte, la réduction serait de 7,6 % seulement. Elle atteindrait 26 % en déduisant les surfaces affectées au seul stockage des archives et à l'Hôtel du ministre.

Le ratio de superficie par agent serait ramené, grâce au regroupement, de 30 à 18 m². En incluant l'immeuble de La Courneuve, hors les superficies de stockage, il serait de 22 m².

## 2 - Des économies de fonctionnement attendues mais non réellement évaluées

Une économie de fonctionnement, de l'ordre de 5,5 M€ est attendue de la suppression des liaisons de toute nature entre sites, de la réduction des dépenses de maintenance et de gains substantiels sur les contrats de prestations de services

Néanmoins, il s'agit d'une évaluation approximative avancée sans véritable étude chiffrée. La validation globale du projet a, en effet, été obtenue du ministre chargé du budget sans qu'un bilan d'exploitation précis par agent n'ait été établi. Certes, le ministère des affaires étrangères a fourni une analyse des gains potentiels du regroupement, mais cette évaluation, datée de janvier 2007, se fonde sur un site non identifié, pour lequel le loyer budgétaire serait de 455  $\P$  / m², sensiblement au-dessous des prix du marché.

#### B - Un bilan financier nuancé

Budgétairement, les opérations en cause ne sont pas imputées sur le budget général, mais sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Leur solde financier, tel que retracé dans le compte d'affectation spéciale, devrait être positif. Néanmoins, l'équilibre financier global pour l'Etat sera, en réalité, plus tendu.

# 1 - Le solde des opérations retracées dans le compte spécial devrait être positif

#### a) Les recettes

Le financement des opérations est assuré par le produit des cessions, qui s'élevait au 30 novembre 2007 à 555,9 M€ Selon la règle de fonctionnement du compte d'affectation spéciale, une déduction de 15 %, soit 83,4 M€, sera affectée au désendettement de l'Etat. Les recettes nettes utilisables par le ministère des affaires étrangères s'élevaient donc à 472,5 M€

#### 1) Recettes enregistrées sur le compte d'affectation spéciale

RECETTES (M€)	
Cession Kléber	404,00
Cession Rue de l'Université	9,90
Cession Rue Monsieur	142
S/TOTAL	555,9
Contribution au désendettement	- 83,4
TOTAL	472,5

Sources : ministère des affaires étrangères et France Domaine

Devrait s'ajouter à ce bilan provisoire, dans les mois à venir, le produit des cessions prévues des immeubles de l'avenue de Lowendal, du boulevard des Invalides et de l'avenue de Talleyrand.

L'éventuel transfert de l'immeuble du 244 boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable aura au mieux un effet net nul, la recette pour le ministère « vendeur » étant équilibrée par une dépense de même montant du ministère « acheteur ».

#### b) Les dépenses

Le coût global de l'opération de regroupement s'élève, à ce jour, à 452,6 M€TTC. Il inclut, outre divers frais administratifs, le montant de l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention, les loyers intercalaires correspondant au maintien dans les lieux du site Kléber jusqu'au 31 mars 2009<sup>9</sup> et les travaux complémentaires effectués rue de la Convention par le ministère des affaires étrangères.

<sup>9)</sup> Si le ministère des affaires étrangères devait se maintenir dans les lieux au-delà du 31 mars 2009, les loyers seraient majorés de 25 % jusqu'au 30 juin 2009, de 30 % entre le 1er juillet et le 30 septembre et de 35 % entre le 1er octobre et le 1er février 2010. Si la libération, n'était pas intervenue le 1er février, la vente serait résolue de plein droit.

Ce bilan n'est encore que partiel. Il devra ultérieurement prendre en compte d'autres dépenses, notamment le coût des travaux de rénovation prévus dans l'immeuble du Quai d'Orsay, estimé actuellement à 60 M€de façon approximative.

#### 2) Dépenses enregistrées sur le compte d'affectation spéciale

DEPENSES (M€)	
Acquisition immeuble	325,00
TVA	63,70
Frais administratifs	1,00
Loyers intercalaires Kléber	32,8
TVA sur loyers	6,4
Loyers intercalaires rue Monsieur	8,5
TVA sur loyers	1,6
Travaux complémentaires	20
TVA sur travaux	3,9
TOTAL	462,7

Sources : ministère des affaires étrangères et France Domaine

Au total, dans le compte d'affectation spéciale, déduction faite de la contribution au désendettement de l'Etat, les recettes (472,5 M $\oplus$ ) sont supérieures aux dépenses connues (462,7 M $\oplus$ ). Normalement, elles devraient le rester, à la condition que les cessions prévues soient bien réalisées et que les dépenses restent dans les prévisions.

#### 2 - Le bilan financier global pour l'Etat

Pour l'Etat, le bilan financier global doit cependant prendre en compte deux autres éléments :

- la TVA perçue sur les opérations concernées, qui constitue une recette du budget général et doit donc être déduite des dépenses enregistrées TTC sur le compte d'affectation spéciale, celles-ci étant ainsi ramenées à un montant de 387,3 M€HT;
- le coût du transfert des archives diplomatiques sur le site de La Courneuve, soit 64,9 M€HT, qui, à l'inverse, doit être ajouté à l'ensemble des dépenses.

N'étant pas imputé sur le compte d'affectation spéciale mais sur le budget général, le transfert des archives a, en effet, échappé au principe d'équilibre du financement des dépenses par les recettes des cessions.

Ceci a notamment été rendu possible par le portage juridique et financier particulier utilisé pour réaliser le nouveau centre des archives diplomatiques¹0: l'investissement correspondant est assuré par une entreprise moyennant le versement par l'Etat d'un loyer annuel (3,8 M€ hors taxe) pendant 28,17 annuités. Le coût total de 64,9 M€HT recouvre la valeur actualisée de ces loyers, sur la base d'un taux d'actualisation de 4 %, soit 58,7 M€ le coût d'acquisition du terrain (1,9 M€), ainsi que les dépenses inutilement engagées par l'Etat durant toute la phase où fut envisagée la conduite de cette opération en maîtrise d'ouvrage publique (environ 4,3 M€).

En définitive, le bilan financier global du regroupement des services parisiens du ministère s'établit, au 30 novembre 2007, en dépenses à 452,2 M€ HT, non compris les autres charges à venir, notamment le coût de la rénovation des bâtiments du quai d'Orsay.

En regard, les recettes ressortent pour un montant de 472,5 M€de produit des cessions réalisées à ce jour¹¹, alors que des dépenses restent à venir. Le bilan global est donc incertain même si des recettes sont encore attendues, trois immeubles restant à vendre. Par ailleurs, ce bilan fait abstraction de la perte de recettes qui résulterait de la non imposition de la plus value réalisée par le vendeur de l'immeuble de la rue de la Convention.

<sup>10)</sup> Voir l'insertion du présent rapport (pages 671 et suivantes) consacrée à cette opération.

<sup>11)</sup> Hors contribution au désendettement de l'Etat (83,4 M€).

#### C - Les enseignements à tirer

Cette première illustration d'envergure des nouvelles orientations de la politique immobilière de l'Etat est particulièrement instructive du point de vue, plus large, de la qualité et des performances de la gestion patrimoniale.

#### 1 - Une insuffisante unité de pilotage

En dépit de la collaboration effective entre France Domaine et le ministère des affaires étrangères, les dysfonctionnements observés dans la conduite des opérations témoignent des progrès qui restent à accomplir pour assurer une véritable unité de pilotage de la politique immobilière, sous la direction du ministère chargé du budget.

En l'espèce, le ministère occupant – celui des affaires étrangères - a mené de bout en bout la recherche et la sélection du site de regroupement, tandis que la négociation du prix avec le vendeur a reposé sur France Domaine. Dans un contexte marqué par une précipitation certaine, sans véritable urgence, et par l'absence de réelle recherche de solution alternative, l'Etat n'a jamais été, de son fait, en bonne situation pour négocier un meilleur prix. En réalité, France Domaine n'aura pas été en mesure d'assurer pleinement son rôle de propriétaire et de garant de la cohérence de la stratégie immobilière de l'Etat. En outre, le conseil de l'immobilier de l'Etat a été délibérément tenu à l'écart.

De même, alors que France Domaine relève du ministère chargé du budget, la dimension fiscale des opérations n'a aucunement été prise en considération.

#### 2 - Un professionnalisme encore défectueux

L'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale pose également la question de l'expertise et de la professionnalisation des services de l'Etat dans un secteur, l'immobilier, aux enjeux financiers lourds et complexes.

Une première difficulté a trait aux conditions d'évaluation des biens. De ce point de vue, le recours à des prestataires privés extérieurs à l'administration, dont l'utilité n'est pas contestée, devrait s'effectuer suivant des principes et des modalités mieux définis. Par ailleurs, les évaluations réalisées par l'Etat devraient davantage tenir compte des évolutions les plus récentes du marché et des mouvements possibles et non pas seulement des transactions passées.

Une deuxième difficulté tient à l'absence de séparation organique, au sein de France Domaine, entre la fonction d'évaluation et celle de négociation. Cette confusion n'est optimale ni pour l'une ni pour l'autre.

Pour les acquisitions immobilières les plus importantes, un encadrement plus précis des procédures devrait être recherché, à l'instar de ce qui existe en matière de cessions de participations avec l'intervention d'une commission chargée de veiller à la transparence et à la qualité des opérations.

De façon générale, un renforcement des ressources humaines de France Domaine en compétences spécialisées reste nécessaire.

#### 3 - Une véritable stratégie à définir

Obéissant en priorité à une logique budgétaire de court terme, la politique immobilière de l'Etat privilégie l'objectif de cession, au détriment d'une vision plus stratégique. La conduite d'opérations au coup par coup, dans le cadre du compte d'affectation spéciale où les cessions conditionnent les acquisitions, n'offre pas une garantie d'optimisation financière suffisante.

La politique immobilière de l'Etat devrait reposer, non pas sur une approche par administration, mais sur une stratégie et une vision patrimoniale d'ensemble. En dépit des efforts entrepris depuis deux ans, une telle approche reste à construire.

L'Etat pourrait de la sorte mieux intégrer le facteur temps dans la conduite de ses projets immobiliers et dans la gestion de ses interventions sur le marché. Il éviterait ainsi qu'obéissant à des préoccupations de court terme une entreprise publique cède son siège, à contre cycle et de façon peu optimale, puis que l'Etat le rachète peu après au prix fort.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS-

Cette première opération d'envergure, effectuée dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, permet à la Cour, qui poursuit actuellement une enquête d'ensemble sur cette politique, de formuler d'ores et déjà quelques recommandations :

- Marquer de façon plus effective la séparation entre « l'Etat propriétaire » et les administrations occupantes ;
- Promouvoir une vision et une gestion d'ensemble qui mettent fin aux logiques ministérielles ;
- Améliorer le professionnalisme, notamment de France Domaine, dans la conduite des opérations de cessions et d'acquisitions;
- Intégrer dans la gestion immobilière l'ensemble des enjeux patrimoniaux pour l'Etat, qu'il s'agisse de la fiscalité ou de la gestion actif / passif de son patrimoine;
- Assurer une meilleure gouvernance d'ensemble de la politique immobilière, en particulier en faisant jouer au conseil de l'immobilier de l'Etat le rôle de conseil de surveillance qui lui revient.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux opérations immobilières Kléber/Convention à Paris appelle de ma part les observations suivantes.

Sur le projet de regroupement proprement dit, le MAEE ne peut que confirmer les bénéfices escomptés d'une telle opération attendue depuis de nombreuses années :

- véritable rationalisation administrative et fonctionnelle par la réduction du nombre d'implantations et celle des surfaces occupées;
- économies de fonctionnement significatives et gains de productivité élevés, étant entendu qu'il est aujourd'hui impossible, même si cela est regrettable comme le relève la Cour, de les cerner avec précision;
- amélioration des conditions de travail des personnels et impact d'un tel projet sur l'organisation des services. Il est à noter d'ailleurs la forte attente des personnels de mon ministère à l'égard de ce projet de regroupement.

Au total, davantage qu'un projet strictement immobilier, cette opération doit être vue comme un véritable « projet managérial ».

#### Remarques spécifiques

1/ « La cession de l'ensemble immobilier Kléber et l'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale ont constitué deux opérations liées, conduites en parallèle, avec le même souci d'aboutir avant les échéances électorales du printemps 2007. Le lien établi entre les opérations et la contrainte de calendrier ont été peu favorables aux intérêts de l'Etat. » )

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, le lien entre les deux opérations est resté purement logique et aucune décision n'a été prise sous la contrainte : ce n'est pas la cession de Kléber qui a imposé la recherche d'un site de remplacement, mais c'est la séquence inverse qui a été mise en œuvre ; il a été clair dès le montage de ce projet début 2006, lorsqu'a été prise la décision de principe d'opérer un regroupement des implantations du MAEE, que c'était l'identification d'un site de regroupement qui commanderait dans un second temps la mise en œuvre des cessions des immeubles parisiens occupés par le MAEE. Il aurait en effet été insensé que le Département acceptât de céder ses emprises sans avoir de certitude quant à sa localisation future. Cela étant, compte tenu des délais nécessaires à la préparation du dossier technique d'appel d'offres en vue de la cession de l'immeuble Kléber (notamment l'ampleur des diagnostics techniques à joindre au dossier), il a été convenu entre le MAEE et France Domaine de préparer en amont, dès

l'automne 2006, cette phase technique ; dans cette affaire comme pour toutes les autres cessions, l'Etat conservait la possibilité de ne pas donner suite à l'appel d'offres, ce qui relativise quelque peu la « contrainte » supposée qui aurait pesé sur cette cession.

La Cour relève néanmoins à juste titre la promptitude avec laquelle le processus d'acquisition du site Convention, puis le lancement de la cession de l'immeuble Kléber ont pu être conduits ; les services du MAAE et du ministère du budget ont à cet égard strictement mis en œuvre les instructions reçues de la part de leurs ministres respectifs et du cabinet du Premier ministre, soucieux de faire aboutir avant le printemps 2007 cette opération immobilière ambitieuse menée dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat.

2/ « Enfin, bien qu'au même moment plusieurs administrations, dont le ministère des affaires étrangères, étaient à la recherche de locaux, l'Etat ne s'est aucunement interrogé, à cette époque, sur les possibilités de rationaliser les implantations de ses propres services en utilisant les bâtiments libérés par l'Imprimerie nationale. ».

Pour ce qui concerne le seul ministère des affaires étrangères, en juin 2003 lorsque l'Imprimerie nationale a signé le compromis de vente pour ses locaux, le MAEE n'était pas à la recherche de locaux. Les réflexions lancées par le ministre des affaires étrangères M. Michel Barnier à partir du mois d'avril 2004 ont porté sur un projet de regroupement total des services parisiens sur un site unique à acquérir ou à construire représentant une surface de l'ordre de 80 000 m2, sans commune mesure avec celle offerte par l'ancien siège de l'Imprimerie nationale. L'abandon de ce projet de site unique puis la décision de regrouper les services du MAEE sur deux emprises, celle du Quai d'Orsay et celle d'un immeuble à acquérir, ont alors amené l'Etat à s'intéresser au site de l'ancienne Imprimerie nationale à partir de l'automne 2006.

3/ « Dans un contexte marqué par une précipitation certaine, sans véritable urgence, et par l'absence de solution alternative, l'Etat n'a jamais été, de son fait, en bonne situation pour négocier un meilleur prix. (...) En outre, le conseil de l'immobilier de l'Etat a été délibérément tenu à l'écart. »

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, cette opération n'a fait l'objet d'aucune précipitation, puisque le MAEE a pris le temps de procéder à un large « appel au marché » par voie de presse, et de s'adjoindre un conseil immobilier qui a pu durant plusieurs mois analyser les offres reçues et explorer toutes les solutions alternatives : outre l'immeuble de la rue de la Fédération explicitement mentionné comme solution de repli, deux immeubles situés à La Défense et à Issy-les-Moulineaux ont également fait l'objet d'études poussées.

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, l'hypothèse d'un relogement des services du MAEE dans l'immeuble de la rue de la Convention n'a pas été résolument occultée au CIE. Ce dernier ne pouvait en effet ignorer les projets précis de regroupement du ministère des affaires étrangères puisque le Secrétaire général du CIE avait, dès le 14 novembre 2006, participé à une réunion interministérielle au cours de laquelle le cabinet du Premier ministre avait validé le schéma immobilier d'ensemble incluant l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention, avec comme solution de repli l'immeuble de la rue de la Fédération, ainsi que le programme des cessions envisagées.

Le MAEE a eu connaissance de la lettre adressée par le Président du CIE le 23 mars 2007 au Premier ministre par laquelle il a exprimé ses observations sur cette opération d'achat de l'immeuble de la rue de la convention. Les services du MAEE ont transmis, le 5 avril, un projet de réponse au Cabinet du Premier ministre.

4/« a) Le choix d'un conseil immobilier et son rôle ambigu; Son recrutement a été effectué par appel à la concurrence, mais sans respecter toutes les règles de la consultation. (...) Ces prestations, faites sans titre, n'ont pas été rémunérées par l'administration. (...) En agissant comme elle l'a fait, l'administration porte une lourde responsabilité dans le développement de cette situation à tout le moins ambiguë. »

Le MAEE a estimé indispensable de s'entourer des conseils d'un cabinet spécialisé dans le montage d'opérations de ce type. Le recrutement du conseil immobilier s'est fait par appel d'offres restreint en procédure adaptée, avec une première phase de sélection des candidatures, et une seconde phase de remise des offres par les candidats retenus. La commission d'appel d'offres a vérifié la régularité formelle des dossiers présentés par les candidats et leur aptitude à honorer le cahier des charges, mais n'a pas vérifié, ce qui aurait dû être fait, les statuts des entreprises candidates; cette carence est vraie pour l'ensemble des candidats admis à présenter une offre, qui ont ainsi été traités sur un pied d'égalité.

La décision de mettre fin à la relation contractuelle entre le MAEE et son conseil immobilier a été prise d'un commun accord entre les deux parties, au motif qu'aucune des pistes explorées par le conseil n'avait abouti.

Par ailleurs, la nouvelle piste identifiée (l'immeuble de la rue de la Convention) a été proposée spontanément au MAEE et à France Domaine par les responsables du groupe Carlyle, rendant dès lors le rôle d'un conseil superfétatoire. Pour autant, l'administration n'a pas voulu se priver (dans son propre intérêt et avec l'accord de ce conseil) de demander à cette société, dont elle avait pu apprécier le professionnalisme et la compétence, certains documents d'ordre général lui permettant, d'une part, d'estimer la valeur de l'immeuble de la rue de la Convention, d'autre part, de s'assurer de la faisabilité du bouclage financier de l'opération de regroupement de ses services.

S'agissant de la vente de l'immeuble de la Rue Monsieur, en novembre 2007, le MAEE ne peut que souligner que le prix proposé par l'acquéreur était très sensiblement supérieur à l'offre classée en deuxième position. Les conseils dont il s'est entouré relèvent de la seule responsabilité de cet acquéreur.

5/ « La réduction des surfaces occupées – (...) Le ratio de superficie par agent serait ramené, grâce au regroupement, de 30 à 18 m². En incluant l'immeuble de La Courneuve, hors les superficies de stockage, il serait de 22 m². »

La situation immobilière du MAEE se présente comme suit aux stades actuel et intermédiaire: la situation intermédiaire fait apparaître une moyenne de 11,17 m² de surface de bureau par agent contre 12,67 m² actuellement. Les ratios dans la situation ultime de regroupement sur trois sites parisiens ne peuvent pas être calculés à ce stade en raison, d'une part, des incertitudes qui pèsent sur les surfaces utiles disponibles à terme (études techniques encore à conduire sur le site du Quai d'Orsay), d'autre part des incertitudes qui pèsent sur les effectifs en raison des réflexions en cours dans le cadre de la RGPP. Au vu des éléments dont il dispose, le ministère considère qu'il aura achevé son opération de regroupement sur trois sites à l'échéance 2011 – 2012.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE STRATÉGIES AND CORP.

Dans son rapport, la Cour met en exergue d'une part les conditions d'intervention de la société STRATÉGIES AND CORP. en tant que conseil du ministère de affaires étrangères et d'autre part, la qualité de son évaluation du prix de l'immeuble de la rue de la Convention.

La société mise en cause entend porter sur ces deux points les précisions suivantes :

# 1 – Sur le marché de conseil immobilier du ministère des affaires étrangères

Le marché lui a été attribué après appel à la concurrence. La société STRATÉGIES ANS CORP. n'a aucun motif de penser que les règles du code des marchés publics n'aient pas été strictement observées par le ministère à l'initiative de cet appel à concurrence.

La société STRATÉGIES AND CORP. entend souligner que le marché d'assistance a été interrompu à l'initiative de l'Administration, sans contestation sur la qualité du service rendu, mais simplement par l'extinction de l'objet de la mission.

## 2 – Sur la qualité de l'évaluation remise gracieusement à l'Administration par STRATÉGIES AND CORP. de l'immeuble de la rue de la Convention

Le loyer figurant dans les documents de commercialisation de la société propriétaire stipulait un prix de  $550 \in$  par an le  $m^2$  auquel s'ajoutait une quote-part dite de RIE (pour Restaurant Inter Entreprises) de  $25 \in$  par an, par mètre carré, de bureaux loués.

Le coût réel de location de chaque mètre carré de bureau était ainsi de  $575 \, \mathrm{m}^2$ 

STRATEGIES AND CORP entend souligner que la présentation opérée par le propriétaire est un usage de place constant, consistant à isoler les surfaces nécessaires à la restauration interentreprises pour en répercuter le coût au prorata des surfaces réellement occupées par chacun des locataires de l'immeuble.

S'agissant d'un immeuble monolocataire, il eût été envisageable pour le propriétaire de ne pas faire de différence entre les surfaces de bureaux et les surfaces dédiées au restaurant d'entreprises, ce qui aurait alors augmenté à la valeur locative d'immeuble.

Il ne saurait enfin être reproché à STRATEGIES AND CORP d'avoir utilisé un taux de capitalisation différent de celui proposé par France Domaines, l'écart relatif entre les deux taux étant de l'ordre de 10 %; il s'agit là d'un écart naturel de jugement sur l'état d'un marché, et non pas d'un manquement quelconque à ses obligations professionnelles.

# L'immeuble abritant le « pôle renseignement » du ministère de l'intérieur



Début 2005, le ministère a décidé de regrouper la direction de la surveillance du territoire (DST), la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) et la division nationale anti-terroriste de la police judiciaire (DNAT) –soit environ 1 700 agents au total - dans un même immeuble afin de constituer un « pôle renseignement ». Cette décision répondait à deux objectifs : la rationalisation des implantations parisiennes du ministère et la fusion des deux directions de la police nationale chargées du renseignement.

## I- Le choix de l'immeuble « Villiers » à Levallois-Perret et sa prise à bail

Dès la fin de 2003, le ministère avait engagé une recherche d'immeuble pour le futur « pôle renseignement » à Paris et dans sa petite couronne. Parmi une soixantaine d'immeubles, potentiellement disponibles à la location à brève ou moyenne échéance, ont été analysées trois implantations possibles à partir de trois critères : caractéristiques immobilières, facilités informatiques et sécurité.

Le 31 mars 2005, sans aucune étude précise *ex ante* du coût et des bénéfices attendus de l'opération, le ministère a décidé de louer un immeuble, situé avenue de Villiers à Levallois Perret. Cet immeuble était classé 3<sup>ème</sup> selon les deux premiers critères et 2<sup>ème</sup> pour le dernier. Le

loyer demandé (493,5 €m²) était nettement le plus élevé, supérieur de 14 % à celui demandé pour l'immeuble classé 1<sup>er</sup> selon les trois critères, mais dont les commodités d'accès 24 h sur 24 étaient moindres pour les agents.

Le 23 décembre 2005, l'Etat a conclu un bail, prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2006, pour une durée de 12 ans. Le loyer convenu, compte tenu d'une franchise d'un an, est de 9,17 M€hors taxe par an, de 10,7 % inférieur à celui initialement demandé par le bailleur, mais de 3,5 % supérieur à l'estimation du service des domaines.

### II - Le nouveau bail avec option d'achat

Dans les semaines qui ont suivi la décision de prendre simplement à bail l'immeuble, le ministère, informé du souhait du propriétaire de le céder, a décidé de l'acquérir. Selon le ministère, cette décision a été motivée par « la nature des services occupants et l'importance des travaux d'aménagement et de sécurisation rendus nécessaires par l'installation du pôle renseignement ».

#### La Cour observe que :

- le choix entre location ou acquisition est d'abord une décision de nature patrimoniale ; or aucune étude financière *ad hoc* n'est venue l'éclairer :
- les motifs invoqués en faveur d'une acquisition étaient connus lorsque l'immeuble « Villiers » a été choisi mais en location ; d'ailleurs, si ces motifs avaient été déterminants, ils auraient dû conduire le ministère à ne rechercher que des immeubles offerts à la vente, ce qui n'a pas été le cas ;
- le ministère ne connaissait pas à cette époque l'importance et le coût des travaux d'aménagement ; un an plus tard, il ne les connaissait pas encore exactement, loin s'en faut.

Le ministère, ne pouvant payer comptant l'immeuble, faute de crédits budgétaires, a formé le projet de l'acquérir par une location avec option d'achat (LOA). A cette fin, en juillet 2005, il a demandé l'ouverture de crédits pour couvrir l'engagement de l'Etat, crédits qui ont été ouverts dans la loi de finances pour 2006.

# A- La convention de location avec option d'achat (LOA)

Le ministère a demandé au groupe *ICADE*, qui avait l'intention d'acquérir l'immeuble « Villiers », de s'en porter acquéreur puis de le louer à l'Etat en lui consentant une option d'achat. Le choix du ministère de globaliser une acquisition immobilière et son financement l'a conduit *de facto* à faire négocier par un tiers, sans mandat exprès, le prix d'un immeuble intégralement payé *in fine* par l'Etat et à ne pas faire jouer la concurrence pour le financement.

Le 2 août 2006, l'Etat a signé, avec une société du groupe *ICADE*, créée à compter du 13 janvier 2006, une convention de LOA, avec effet à compter de la date où cette société serait elle-même devenue propriétaire de l'immeuble et jusqu'au 31 décembre 2026. L'Etat peut lever son option d'achat sur l'immeuble à la fin de chaque année.

# a) Le prix de l'immeuble et le loyer

Le prix de l'immeuble mentionné dans la convention d'août 2006 est de 166,2 € Il est supérieur de 5,1 M€à la valeur vénale estimée par le service des domaines dans son avis du 13 mars 2006.

S'agissant du loyer, la convention initiale n'en fixait le montant, à 6,4 M€, que pour le deuxième semestre 2006. Il a été arrêté le 20 septembre 2006 à 13,1 M€ hors taxes pour 2007, fixant une progression ultérieure à 2 % par an.

## b) Les travaux d'aménagement et la mise à disposition des locaux

Si l'Etat était resté locataire de l'immeuble, l'ensemble des travaux d'aménagement n'incombant pas au bailleur auraient dû être financés par les crédits du ministère. La convention d'août 2006 confie ces travaux au bailleur qui s'engage à les réaliser dans la limite de 10,97 M€hors taxe.

# **B** - L'impact sur les finances publiques

Le coût de cette opération pour l'Etat, quelle que soit la méthode retenue pour le calculer, est particulièrement élevé : le total des loyers (hors taxe) est de 366,2 M€ y compris le coût de la levée de l'option d'achat, supposée intervenir le 31 décembre 2026, pour un investissement

de 179,9 M€<sup>36</sup>, soit une somme d'intérêts, non actualisée, de 186,3 M€, étalée sur vingt ans et demi.

Toutefois, pour apprécier l'impact de l'opération sur les finances publiques, il convient de comparer son coût à ceux de la poursuite de la location de ce même immeuble ou à son acquisition payée comptant.

# c) Comparaison entre location avec option d'achat (LOA) et location simple

La LOA entraîne des dépenses budgétaires, hors taxes, supérieures à la location simple pendant vingt ans : 324,6 M€, hors levée de l'option (ou 366,2 M€, après levée de l'option), contre 258,8 M€ $^{37}$ , soit une différence de 65,8 M€ hors taxe.

Toutefois, après actualisation des flux de loyers futurs<sup>238</sup>, la LOA apparaît, sous certaines hypothèses, financièrement plus avantageuse que la location simple. La valeur actuelle de cet avantage est d'environ 30 M€, mais le marché de l'immobilier de bureaux est cyclique<sup>239</sup> et la période actuelle de prix plutôt élevés n'est sans doute pas la meilleure pour acheter un immeuble<sup>240</sup>.

### d) Comparaison entre LOA et acquisition payée comptant

La convention du 2 août 2006 est en fait une convention de prêt au taux de 7,066 % sur vingt ans.

Mi 2006, l'Etat aurait pu emprunter directement à un taux d'environ 4 % pour une durée de vingt ans. A supposer qu'un tel emprunt ait donné lieu à des remboursements égaux aux loyers semestriels de LOA, il aurait été entièrement remboursé le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et aurait coûté en intérêt 64,8 M€

<sup>236) 166,2</sup> M€(prix de l'immeuble) + 10,87 M€(coût des travaux) + 2,825 € (droits d'enregistrement) = 179,895 M€

<sup>237)</sup> Dans l'hypothèse d'une progression de l'indice du coût de la construction de 2% par an et de la poursuite du bail, supposé renouvelé à son échéance du 31 décembre 2017

<sup>238)</sup> L'hypothèse d'une progression de l'ICC de 2 % par an combinée avec un taux d'actualisation de base de 4 %, en monnaie constante, a conduit la Cour à retenir un taux d'actualisation de 6,08 %.

<sup>239)</sup> De 1990 à 1995, les prix ont baissé ; ce n'est qu'en 2000, qu'ils ont retrouvé leur valeur de 1990, en monnaie courante. 2006 était une époque de prix élevé, sans doute pas la meilleure pour acheter un immeuble

<sup>240)</sup> Dans le cas où les prix de l'immobilier resteraient stables entre 2006 et 2026, l'avantage précité de 30 M€disparaîtrait.

Dans cette hypothèse, le surcoût, hors taxe et non actualisé, du mode de financement choisi par l'Etat ressort à près de 121,5 M€ Après actualisation, l'acquisition directe par l'Etat aurait été plus avantageuse que la LOA. La valeur actuelle de la perte pour l'Etat est d'environ 40 M€

Si la LOA permet à l'Etat de devenir, à terme, propriétaire d'un immeuble sans accroître le déficit budgétaire de l'année 2006, pour autant elle augmente ses charges globales bien davantage que s'il avait payé cet immeuble comptant.

C'est pourquoi, nonobstant l'information donnée au Parlement dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2006, la Cour estime cette opération préjudiciable aux finances de l'Etat.

### C - Les travaux

L'aménagement de l'immeuble a nécessité des travaux longs et coûteux ; ils ont débuté fin 2006 et se sont terminés en 2007. Le défaut d'organisation du ministère explique sans doute une partie des difficultés rencontrées.

# e) Les études

L'ancien propriétaire de l'immeuble avait achevé la restructuration de l'immeuble le 1<sup>er</sup> janvier 2006, date de prise d'effet du bail. A condition que les besoins aient été définis pendant le 2<sup>ème</sup> semestre de l'année 2005, le ministère disposant des caractéristiques générales de l'immeuble, les études d'aménagement auraient pu commencer début 2006.

Toutefois ce n'est qu'à la mi-mars 2006 que le ministère a demandé au nouveau propriétaire pressenti de l'immeuble de faire l'étude du programme et d'en préfinancer le coût, sans engagement ni sur le coût, ni sur le délai de ces études. Formellement, ce n'est qu'avec la signature de la convention, le 2 août, que cette situation irrégulière a cessé. Ce n'est ensuite qu'à la mi-août que les besoins des services ont été complètement définis, puis fin novembre que l'essentiel des études a été terminé.

## f) Les coûts des travaux

Alors que, selon la convention de LOA, tous les travaux d'aménagement de l'immeuble devaient être faits par le bailleur, le dépassement de l'enveloppe initialement prévue (10,97 M€hors taxe) a conduit à les répartir en deux sous-ensembles.

Le premier est à la charge du bailleur, maître d'ouvrage, qui les a confié à une société soeur. Leur coût est de 10,97 M€hors taxe.

Le deuxième sous-ensemble est à la charge de l'Etat. Début 2007, le ministère en a délégué, de gré à gré, la maîtrise d'ouvrage à la même société soeur du bailleur, et a dispensé de mettre en concurrence les entreprises chargées des travaux au motif de leur confidentialité. Leur coût est de 7,95 M€hors taxe.

Le coût prévisionnel des travaux d'aménagement de l'immeuble, initialement sous-estimé, a donc augmenté de 72 % en l'espace de quelques mois. En outre, la Cour observe que si le ministère s'était organisé plus précocement pour les définir, d'une part, leur cadre juridique aurait pu être mieux assuré, d'autre part, le déménagement des services aurait pu avoir lieu environ six mois plus tôt, évitant ainsi une dépense inutile d'environ  $7 \, \text{M} \ensuremath{\mathfrak{E}}^{41}$ .

Un troisième sous-ensemble de travaux, autres que ceux d'aménagement de l'immeuble stricto sensu, est également à la charge de l'Etat. Ils sont à entreprendre après le 30 juin 2007. Leur coût prévisionnel, s'ils devaient être tous réalisés, serait de 4,4 M€hors taxe.

# III - La « rationalisation » des implantations immobilières

L'opération semble avoir apporté au ministère des locaux répondant aux besoins actuels de ses services de renseignement.

La LOA de l'immeuble « Villiers » s'inscrit dans la « rationalisation » des implantations immobilières parisiennes des administrations centrales du ministère de l'intérieur. Du point de vue de l'Etat, sur la période 2005-2008, on peut considérer que cette LOA a pour contrepartie, d'une part, directement, l'abandon de locations autour du site Nélaton, en juillet 2007 puis en janvier 2008, induisant une économie de loyers de 3,1 M€, hors taxe, en année pleine, d'autre part, indirectement, la cession pour 31 M€ d'un immeuble, avenue Charles Floquet, en 2006, libéré par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)..

<sup>241)</sup> Le cas échéant en effet, l'immeuble « Villiers » n'aurait pas été loué pendant environ six mois en pure perte, perte dont le montant peut-être estimé à 6 M€; la réalisation des économies attendues de la libération des locaux occupés par la DST et la DCRG aurait pu être anticipée d'environ six mois, permettant une économie d'environ 1 M€

Le total des surfaces utiles par agent libérées est de 10 864 m². Les surfaces louées avec option d'achat sont de 19 418 m², soit une augmentation de 8 554 m². A l'issue de ces opérations, les agents disposent d'espaces plus spacieux (11,4 m² par agent), mieux adaptés et en meilleur état.

Les charges récurrentes de l'Etat s'accroissent d'environ 10 M€ (hors taxe)<sup>242</sup>, compte non tenu de la probable augmentation des frais de fonctionnement due à l'augmentation des surfaces gérées. Le solde des charges et produits non récurrents représente un gain d'environ 5,3 M€ soit d'environ 0,26 M€ par an réparti sur vingt ans. Au total, le coût strictement immobilier du m² supplémentaire ressort à environ 840 € par an. Il est souhaitable que la fusion annoncée de la DST et de la DCRG permette de dégager des économies de fonctionnement, venant ainsi réduire le surcroît de dépenses entraîné par cette opération immobilière.

### ----- CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS -----

La Cour ne conteste pas l'intérêt de regrouper dans un même immeuble les services centraux de la DST et de la DCRG et la DNAT, afin d'en faciliter la fusion, annoncée au conseil des ministres du 20 juin 2007, ni la nécessité d'améliorer les conditions de travail des agents concernés.

Toutefois elle observe que ce regroupement, dont l'un des objectifs était de « rationaliser » les implantations parisiennes des administrations centrales du ministère, se traduit par un coût moyen du m² supplémentaire particulièrement élevé.

Ce surcoût résulte tant du prix de l'immeuble choisi, nettement plus cher que celui d'autres immeubles susceptibles de répondre au besoin, que des travaux nécessités par son aménagement. Il tient ensuite au mode de financement de l'opération, en l'absence de crédits de paiement pour le payer comptant : en faisant payer l'immeuble par un tiers, c'est une charge supplémentaire d'environ 121,5 M€ que l'Etat devra supporter au titre des intérêts.

Or il apparaît que c'est parce que son propriétaire avait choisi de vendre que l'Etat s'est finalement décidé à acheter un immeuble dont il n'avait d'abord prévu que la location.

242) Loyer de la LOA (13,10 M€HT en 2008) - loyers économisés dans le XVème arrondissement (3,09 M€HT).

\_

L'analyse de cette opération conduit la Cour à faire les recommandations suivantes :

- de façon générale, si l'acquisition d'un immeuble est estimée préférable à sa location, pour les finances publiques, financer directement cette acquisition et non la faire financer par un tiers ;
- pour une opération immobilière importante, mettre en place une organisation permettant de définir les besoins et de réaliser les études d'aménagement au plus tôt, afin de raccourcir la durée de sous-utilisation des locaux et de disposer des délais nécessaires à la mise en concurrence ;
- dans le cas d'espèce, rendre des crédits disponibles pour lever l'option d'achat dès que possible, ce qui sera sans incidence immédiate sur le « déficit » budgétaire et la dette publique, l'année de la levée d'option, et bénéfique après.

# RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### I. Le choix de l'immeuble « Villiers » à Levallois-Perret et sa prise à bail

Une recherche immobilière de près de 18 mois a eu lieu afin d'identifier les immeubles susceptibles de convenir à l'implantation du pôle de renseignement intérieur.

Parmi la soixantaine de sites potentiellement disponibles à court ou moyen terme, plus d'une dizaine de sites a été visité. Trois implantations ont finalement été sélectionnées, au regard des trois critères, immobilier, informatique et de sécurité, du cahier des charges. Elles ont été départagées en fonction de l'accessibilité aux transports en commun, particulièrement sensible pour les fonctionnaires de police travaillant en horaires décalés.

S'il est vrai que l'offre commerciale initiale du propriétaire de l'immeuble de Levallois n'était pas la plus basse des trois immeubles sélectionnés, elle a pu être ramenée en cours de négociation de 12,28 M€TTC à 10,86 M€TTC par an, soit une baisse de près de 11,6 %..

### II. Le nouveau bail avec option d'achat

## A. La convention de location avec option d'achat.

La Cour estime que le ministère aurait dû mettre en concurrence la partie financière du contrat en scindant l'opération en deux parties distinctes, l'acquisition et son financement. Le ministère en prend bonne note.

Il a cependant considéré, au vu des analyses juridiques faites alors, que pour l'acquisition d'un immeuble, l'Etat n'était pas soumis au code des marchés publics, alors même que l'acquisition n'a pas été réalisée au comptant mais à crédit, conformément à la loi de finances et dans la limite des crédits voté, sous la forme d'une location avec option d'achat, dispositions que le ministère a considéré comme relevant des règles de la domanialité publique.

## B. L'impact sur les finances publiques.

La LOA apparaît financièrement plus avantageuse que la location simple, après actualisation des flux de loyers futurs, comme le confirme la Cour des Comptes

Si la Cour observe en revanche que la LOA est plus onéreuse que l'achat au comptant, le ministère fait remarquer qu'il ne pouvait faute de crédits budgétaires procéder à cette acquisition, la possibilité ne lui en ayant pas été offerte par la loi de finances pour 2006 et qu'il ne pouvait pas davantage recourir à un emprunt pour son propre compte.

### C. Les travaux.

C'est après avoir négocié le montant de l'acquisition de l'immeuble avec son nouveau propriétaire que le ministère lui a demandé de faire les études de programme. Aussi ont-elles démarré en mars 2006. Quand bien même le ministère aurait mené des études avant cette date, elles n'auraient pu être utilisées, la maîtrise d'ouvrage des travaux étant confiée au propriétaire.

Les travaux ont consisté à transformer un immeuble de bureaux standard en un immeuble adapté aux spécificités de services de renseignement et de lutte anti-terroriste. Ils ont permis, en dix-huit mois, de sécuriser et d'aménager 25.000 m2<sup>243</sup> et d'y accueillir dans de bonnes conditions les 1800 fonctionnaires du pôle de renseignement intérieur de notre pays moins de deux ans après l'annonce officielle de sa création.

# III. La rationalisation des implantations immobilières

La Cour relève que les charges récurrentes de l'Etat s'accroissent de 10 M€ hors taxes par an, en retranchant 3,09 M€ HT de loyers économisés dans le XVème arrondissement des 13,10 M€ HT de la LOA. Elle compare ainsi un montant de loyer avec option d'achat intégrant une partie du remboursement d'un investissement à un loyer simple. Or il convient évidemment d'inclure dans le raisonnement l'acquisition progressive d'un bien immeuble sur 20 ans qui, au contraire d'une location simple, est une immobilisation et figure comme telle au bilan de l'Etat, et donc de défalquer le surcoût lié à cette acquisition.

### IV. Conclusions

Le projet de création d'un pôle de renseignement intérieur prévoyant l'implantation sur un site unique des deux services de renseignements du ministère et de la sous direction anti-terroriste de la police judicaire a été annoncé par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, en juillet 2005. Deux ans plus tard, le pôle est installé dans ses nouveaux locaux.

L'objectif premier est opérationnel. Il s'agit d'améliorer la lutte contre le terrorisme en regroupant les services qui en sont chargés et de faciliter leur fonctionnement et leur sécurisation en séparant physiquement leur implantation immobilière, qui doit répondre à des besoins très spécifiques liés au renseignement et à la police opérationnelle, de celle des services administratifs classiques d'administration centrale avec lesquels ils partageaient jusqu'ici leurs locaux.

Cette opération a également permis une rationalisation et une diminution du nombre des implantations du ministère au cœur de Paris et l'installation, en petite couronne parisienne, de son nouveau pôle de renseignement intérieur, par la libération de locaux dans les VII<sup>ème</sup>, VIII<sup>ème</sup> et

٠

<sup>243)</sup> surface utile locative.

XV<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, conformément à la nouvelle politique immobilière de l'Etat.

C'est donc le principe même de la LOA et le fait que, d'une manière générale, le recours ponctuel au financement sur le marché génère un surcoût par rapport à une acquisition au comptant financée sur emprunt d'Etat qui font l'objet des remarques de la Cour. Or le dispositif de location avec option d'achat est juridiquement régulier, il fait l'objet de textes l'encadrant et il avait en l'espèce bénéficié d'une autorisation parlementaire formelle puisque cette opération figurait dans le projet de loi de finances pour 2006 qui avait prévu les autorisations d'engagement nécessaires.

## RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE ICADE

## II- A. La convention de location avec option d'achat (LOA)

La Cour relève que « Le ministère a demandé au groupe ICADE qui avait l'intention d'acquérir l'immeuble « Villiers », de s'en porter acquéreur puis de le louer à l'Etat (...). Le choix du ministère l'a conduit de facto à faire négocier par un tiers (...) le prix [de l'] immeuble (...) et à ne pas faire jouer la concurrence pour le financement » :

<u>Réponse ICADE</u>: ICADE a eu connaissance de l'intention de Général Electric de vendre cet immeuble sur le marché et comme d'autres acquéreurs à l'écoute du marché, a étudié cette opération. ICADE a pour sa part, proposé une solution d'acquisition couplée avec une location avec option d'achat en faveur du locataire en l'occurrence le ministère.

Dans ce but, ICADE a obtenu de Général Electric, après de longues négociations, une réduction du prix d'acquisition dont elle a fait bénéficier intégralement le ministère dans le cadre du montage.

Quant au financement bancaire de son acquisition, ICADE, alors qu'elle n'y était pas tenue légalement, a bien mis en concurrence plusieurs établissements financiers et a proposé une cession de créances pour en diminuer le coût.

# Selon la Cour, La LOA a été signée « ... avec une société du Groupe ICADE créée à compter du 13/01/06 ...»

<u>Réponse ICADE</u>: la société en question, ICADE Foncière Publique, a été créée le 13 janvier 2006 pour porter l'ensemble des investissements à usage public ou dans le domaine de la santé et les participations du Groupe ICADE dans les contrats de Partenariats Publics Privés. Elle n'a pas été spécialement constituée pour l'acquisition de l'immeuble de Levallois comme pourrait le laisser entendre cette précision (ce n'est pas la société « ad-hoc » de l'immeuble Villiers). ICADE Foncière Publique détient en effet d'autres actifs dans son portefeuille et poursuit une politique active d'investissement.

### II – A. a) Le prix de l'immobilier et le loyer

# La Cour relève un prix d'acquisition « ... supérieur de 5.1 M€ à la valeur estimée par les Domaines le 13 mars 2007 »

<u>Réponse ICADE</u>: L'immeuble Villiers a été acquis par ICADE le 18 septembre 2006 soit plus de 6 mois après la date de remise du rapport des services des domaines. L'augmentation de prix constatée de 5.1 M $\in$  (soit +3.16%) est cohérente avec la hausse des prix de l'immobilier de bureaux neufs observée sur 6 mois à Levallois).

# La Cour relève que « la progression ultérieure [du loyer a été ixée] à 2 % par an.

<u>Réponse ICADE</u>: Le loyer est un loyer ressortant d'un tableau financier qui ne subit aucune indexation: il s'agit en effet financièrement d'une progression de 2% figée sur la durée, permettant de réduire les premiers loyers et d'en adapter la charge.

## II – A. b) Les travaux d'aménagement et la mise à disposition des locaux

La Cour relève dans b) que « La convention d'août 2006 confie ces travaux au bailleur qui s'engage à les réaliser dans la limite de 10.97 M€ HT (...) » et Page 4 dans d) « Alors que, selon la convention de LOA, (...) les travaux (...) devaient être faits par le bailleur, le dépassement de l'enveloppe initialement prévue 10,97 M€ HT) ... »

Réponse ICADE: ce montant de 10,97 M€ HT initialement sousestimé n'a pu couvrir qu'une partie des travaux d'aménagements demandés par le ministère. Ces travaux ont bien été réalisés par le bailleur ICADE FONCIERE PUBLIQUE, Maître d'Ouvrage dans les délais, conformément à l'annexe du contrat de LOA et n'ont fait l'objet d'aucun dépassement.

# C – Les travaux

# La Cour a relevé que « l'aménagement de l'immeuble a nécessité des travaux longs et coûteux... »

Réponse ICADE: En ce qui concerne le coût, il est à la hauteur du programme réalisé pour le ministère. Il concerne ICADE Foncière Publique pour le premier sous-ensemble de travaux d'un montant de 10,97 M€ HT confié a ICADE G3A (Assistant aux Maîtres d'Ouvrage, mandataire et conducteur d'opération « historique » du groupe Icade) et réalisé dans le cadre de la convention de LOA. Le deuxième sous-ensemble de travaux, faisant suite à un programme complémentaire, a été confié par le ministère à ICADE G3A compte tenu de la connexité des ensembles de travaux et de la contrainte de délais.

Pour les délais, il convient de rappeler le calendrier dans ses grandes lignes :

- 2 juin 2006 : transmission des plans de cloisonnement par ICADE G3A au ministère de l'Intérieur
- 13 juillet 2006 : transmission de nouveaux plans de cloisonnement suite aux remarques des utilisateurs et à une modification du programme fonctionnel.
- 28 août 2006 : transmission des derniers éléments programmatiques.
- 22 septembre 2006 : finalisation des études.
- novembre 2006: modification partielle du programme.
- lancement des travaux préparatoires : 8 décembre 2006

Le délai de réalisation de ce projet a été extrêmement tendu et a été optimisé de façon à permettre un emménagement progressif des services, dès le 21 mai 2007, date du premier emménagement, puis régulièrement, chaque semaine et ce jusque début juillet 2007, fin des emménagements des services.

Cette opération a non seulement permis de réaliser un montant global de travaux de 19 millions d'euros HT en seulement un peu plus de six mois, ce qui constitue en soi une performance, mais a également laissé une large possibilité d'emménagement pour les services occupants, dont les premiers ont démarré moins de six mois après le début du chantier.

Ainsi l'indisponibilité des locaux en raison de travaux a été fortement limitée dans le temps.

### C – b) Les coûts des travaux

La Cour indique que « Le premier [sous-ensemble de travaux d'aménagement] est à la charge du bailleur, maître d'ouvrage, qui les a confié à une société sœur ».

<u>Réponse ICADE</u>: la « société sœur » en question est ICADE G3A, filiale à 100% d'ICADE et spécialisée dans l'assistance aux Maîtres d'Ouvrage pour les opérations de construction dans le cadre de contrats d'AMO, de conduite d'opération et de mandats publics et privés : il était logique et économique qu'ICADE FONCIERE PUBLIQUE, une fois propriétaire de l'immeuble, fasse appel à elle pour assurer les travaux du premier sous-ensemble, compte tenu des délais impartis et des pénalités encourues.

# Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes

### - PRESENTATION -

Depuis de nombreuses années, le ministère des affaires étrangères et européennes souhaitait réaliser un nouveau centre pour accueillir les archives diplomatiques. Ce projet vise à faciliter l'exploitation et l'utilisation de ces fonds documentaires d'une grande richesse, aujourd'hui dispersés entre plusieurs sites dont certains insalubres ou inondables. Il s'inscrit également dans une volonté de rationalisation des multiples implantations de cette administration et de réaménagement de l'immeuble historique du quai d'Orsay<sup>244</sup>. Force est toutefois de constater que cette opération aura été marquée par des insuffisances de pilotage. De plus, la formule juridique et financière retenue pour en assurer la réalisation, à savoir une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) assortie d'une convention de location, ne manquera pas d'avoir, à terme, de lourdes conséquences sur les comptes de l'Etat, tout en évitant dans l'immédiat de dégrader le déficit budgétaire et la dette publique au regard des critères de Maastricht.

<sup>244)</sup> Cf. insertion sur les opérations Kléber/Convention (pages 635 et suivantes).

# I - Une opération en autorisation d'occupation temporaire du domaine public

Pour mener à bien son projet, et après avoir exploré plusieurs localisations possibles, le ministère des affaires étrangères et européennes a acquis en 2001 un terrain de 20 000 m² situé à La Courneuve pour un prix relativement avantageux, au regard des conditions du marché, de 1,9 M€ Or, au même moment, les Archives nationales étaient engagées dans un processus de conception et de réalisation d'une nouvelle cité des archives à Pierrefitte. Pour autant, aucune approche globale et coordonnée, n'aura été menée par l'Etat sur le sort à réserver à l'ensemble des archives de la Nation. Simultanément, aucune analyse n'a été conduite sur les réutilisations possibles de locaux appartenant à l'Etat disponibles ou ayant vocation à être libérés à brève échéance (Fontainebleau pour les Archives nationales, Nantes pour les archives diplomatiques, etc.).

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et européennes a, dans un premier temps et après une procédure anormalement longue, fait le choix d'assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage de ce projet. Pourtant, il n'avait alors aucune assurance de disposer des crédits budgétaires nécessaires au financement de l'opération. De plus, son plan de charge immobilier était à l'époque particulièrement lourd (réalisation engagée des ambassades de Pékin et Tokyo) et la contrainte budgétaire qui pesait sur lui très forte. Néanmoins, le ministère a lancé un concours d'architecture, signé un contrat avec l'équipe retenue, financé de nombreux marchés d'études préalables, pour finalement, faute de crédits disponibles, renoncer au projet et indemniser de façon coûteuse l'architecte. Il en est résulté, outre un retard de cette opération d'environ 4 ans, des dépenses inutiles pour l'Etat qui peuvent au total être estimées à environ 4,3 M€

Bien que la réalisation du centre des archives diplomatiques eut, par nature, pu attendre quelques années supplémentaires, le ministère a souhaité maintenir coûte que coûte cette opération. C'est ainsi qu'il s'est engagé, à partir de 2004, dans une formule alternative au financement sur crédits budgétaires, à savoir donner à une entreprise une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutive de droits réels, assortie d'une convention de location. En l'espèce, il s'agissait de faire supporter par la société *ICADE* (filiale de la Caisse des dépôts et consignations), la réalisation de la construction et le portage juridique et financier de l'investissement en contrepartie de l'engagement par l'Etat de lui verser un loyer annuel pendant 28,17 années (soit 30 ans moins la période de construction).

# II - Une opération coûteuse à terme

La procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui a été retenue pour le portage de ce projet pose une question majeure au regard de son coût global pour les finances publiques.

Les critères et les modalités de fixation du loyer annuel servi à l'opérateur n'ont pas été déterminés de manière claire. Dans un premier temps, le loyer fut calculé comme s'il s'était agi d'une opération en crédit-bail, ce qui en l'espèce était irrégulier. Après une consultation tardive des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis, le loyer fut finalement assis sur la valeur locative du marché, conformément au code du domaine de l'Etat. Il s'établit, hors charges locatives<sup>245</sup>, à 3,509 M€HT par an.

Le coût actualisé de la construction du nouveau centre des archives est estimé par l'opérateur à 39,53 M€ hors taxes. Ce montant n'intègre pas les coûts de conception, de maîtrise d'ouvrage et les intérêts de préfinancement, ni le coût des assurances et des frais bancaires. En revanche, ces différents éléments sont pris en compte par l'opérateur dans le calcul du loyer demandé, alors que l'Etat n'aurait pas eu à en supporter la totalité si l'opération avait été conduite en maîtrise d'ouvrage publique.

Sur ces bases, le coût total des loyers que devra supporter l'Etat pendant 28,17 années est de 98,9 M€ HT. En retenant un taux d'actualisation de 4  $\%^{246}$ , la valeur actuelle en 2007 de ces annuités est de 58,7 M€HT. Par comparaison, le coût total d'un financement sur crédits budgétaires (emprunt au taux de 4,47  $\%^{247}$ ) se serait élevé à 71,3 M€, soit en valeur actuelle 41,7 M€

Ainsi, le cumul des loyers acquittés par l'administration sera supérieur de 41 % au coût d'un financement sur crédits budgétaires et ceci sans même avoir pris en compte la revalorisation annuelle du loyer prévue par la convention.

.

<sup>245) 0,451</sup> M€

<sup>246)</sup> Taux recommandé par un rapport du plan en janvier 2005 pour les calculs d'actualisation en monnaie constante (hors inflation).

<sup>247)</sup> Taux de l'AOT sur 20 ans.

Tableau comparatif des coûts selon le mode de financement

	Coût annuel HT (en M€)	Coût total HT (en M€)
Financement sur ressources budgétaires (c'est-à-dire par un emprunt au taux de 4,47%)	2,40	71,30
Valeur actualisée		41,75
Financement par une AOT	3,509	98,85
Valeur actualisée		58,70

Par ailleurs, alors que la conclusion d'un contrat de crédit-bail se traduit par l'inscription au bilan, d'une part, de la valeur du bien à l'actif, d'autre part, du montant de la dette envers le bailleur au passif, cette opération, à bien des égards comparables à un crédit bail, n'est pas inscrite au bilan de l'Etat lors de sa conclusion. La direction générale de la comptabilité publique considère en effet que la plupart des risques de réalisation de la construction puis de l'exploitation de l'immeuble incombent à l'entreprise porteuse de l'immeuble. Cette opération ne sera enregistrée dans les comptes de l'Etat que progressivement : chaque année la part des loyers correspondant à l'investissement étant immobilisée, l'autre étant constatée en charge. Il en va de même, selon les normes d'Eurostat : cet engagement conventionnel n'est pas compté dans la dette publique telle que déclarée aux autorités européennes pour s'assurer du respect de l'un des critères du Traité de Maastricht.

Ainsi cette formule de financement, au demeurant plus onéreuse à long terme, présente le double avantage immédiat de ne peser sur le déficit budgétaire que pour le montant annuel du loyer et de ne pas alourdir la dette publique.

## — CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —

De manière générale, cette opération pose la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé notamment dans le cas des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Cette formule apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'Etat une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique.

La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes.

# RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif au centre des archives diplomatiques appelle de la part du ministère des affaires étrangères et européennes les observations suivantes.

## I/ Remarques générales

La saturation complète des dépôts d'archives diplomatiques, les conditions très dégradées d'accueil des chercheurs, l'incongruité de maintenir au cœur du VII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris des espaces de stockage d'archives expliquent que le ministère des Affaires étrangères ait recherché, pendant de nombreuses années, une solution de relocalisation des ses archives diplomatiques. Contrairement à ce qu'estime la Cour, un tel projet ne pouvait attendre quelques années de plus, sauf à considérer que l'Etat pouvait se satisfaire d'une dégradation des conditions de stockage, de préservation et de consultation de ses archives diplomatiques.

Le choix d'une implantation à La Courneuve pour les archives diplomatiques a été décidé par le ministre Hubert Védrine en 2000 ; il a été explicitement confirmé par la suite par MM. de Villepin, Barnier et Douste-Blazy. La communauté archivistique, en particulier la Commission supérieure des archives diplomatiques, a plaidé en faveur de ce choix. Les discussions budgétaires successives, au cours desquelles le projet « archives diplomatiques » constituait l'un des dossiers importants soumis à l'arbitrage des ministres, ont conduit en 2000 à un accord sur le financement des seules dépenses d'acquisition du terrain et de maîtrise d'œuvre, renvoyant à plus tard un arbitrage sur le financement de la construction.

Lors du lancement du concours d'architecture, en 2001, le ministère était effectivement dans l'incertitude quant à sa capacité budgétaire à passer à la phase des travaux, une fois le lauréat choisi. Le contexte particulier de préparation du PLF 2002 (élections de 2002) a conduit le gouvernement à reporter à plus tard la décision du financement des travaux.

Ce projet « archives diplomatiques » a donné lieu à de multiples consultations interministérielles préalables à son lancement, avec le ministère de la culture (entre les ministres, avec la direction des archives de France, avec le président de la BNF) et avec le ministère des finances. Plusieurs réunions à Matignon sur la question des archives diplomatiques se sont tenues entre 1998 et 2000. Le choix final a été entériné par le comité de décentralisation en novembre 2000 puis par le comité interministériel pour le transfert des emplois publics (CITEP) en octobre 2003.

Le changement de portage du projet, d'abord lancé en maîtrise d'ouvrage classique sur financement budgétaire, avant d'être conduit à partir de 2004 selon une formule de type « partenariat public-privé » (PPP), a été décidé faute pour le ministère des affaires étrangères de disposer des moyens budgétaires suffisants. La Cour a constaté combien ce changement de portage du projet avait déstabilisé la conduite d'une opération déjà suffisamment complexe et entraîné délais et coûts administratifs.

Ce ministère a déjà répondu qu'il aurait effectivement été très préférable que le projet de La Courneuve fût conduit d'emblée selon un mode opératoire unique. Mais une forte contrainte budgétaire pesant sur le Département à l'époque (projets d'ambassades à Berlin et Pékin) d'une part, les arbitrages budgétaires ayant conduit le ministère des finances à refuser d'accorder des crédits supplémentaires pour faire face au financement de cette opération d'autre part, ont amené le gouvernement à retenir une formule de type PPP. Ce choix, dans la lignée de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les partenariats, correspondait en outre à une orientation forte du Premier ministre qui souhaitait alors que les administrations privilégient ce mode de réalisation des projets d'infrastructure publics.

Le choix du montage juridique d'autorisation d'occupation du domaine public de l'Etat, assorti d'une convention de location de longue durée de l'ouvrage construit par un opérateur privé, s'est rapidement imposé lorsque le dossier a été instruit fin 2004, compte tenu des avis juridiques dont le Département s'était entouré, des contacts établis alors avec les services compétents du MINEFI (service des domaines de la direction générale des impôts) et des premières expériences de montages immobiliers innovants auxquels l'Etat commençait à recourir.

## II/ Remarques spécifiques

### « II - Une opération coûteuse à terme ».

Le ministère conteste les termes de la comparaison faite par la Cour entre le financement sur ressources budgétaires et le financement par une AOT. Dans son tableau comparatif, la Cour utilise un coût de construction de 39,53 M€ (hors coût de maîtrise d'ouvrage et actualisation) pour l'hypothèse d'un financement sur ressources budgétaires, et un coût de 50 M€ (incluant le coût de la maîtrise d'ouvrage et l'actualisation) pour le cas d'un financement par une AOT. La maîtrise d'ouvrage est une étape nécessaire et obligatoire de tout projet de construction immobilière. Que cette maîtrise d'ouvrage soit publique ou déléguée, elle a toujours un coût et doit donc être incluse dans les deux termes de la comparaison.

Ainsi, en prenant l'hypothèse que la maîtrise d'ouvrage réalisée par l'Etat ne coûterait pas plus chère (notamment en terme de charges de personnel) que celle réalisée par le partenaire privé, la comparaison s'établit ainsi:

Tableau comparatif des coûts selon le mode de financement (hors charges d'entretien et de réparations)

	Coût annuel HT (en M€)	Coût total HT (en M€)
Financement par une AOT constitutive de droits réels	3,509	98,843 Valeur actualisée à 4% : 58,669
Financement budgétaire	3,160	89,017 Valeur actualisée à 4% : 52,83

En conséquence, la différence de coût annuel entre un financement budgétaire et un financement par une AOT constitutive de droits réels s'élève à 349 K $\in$  HT, soit + 11 %.

Cette différence est sans commune mesure avec le chiffre de 41 % évoqué dans le rapport de la Cour. Elle s'explique par deux raisons :

- tout d'abord, dans le cas de la maîtrise d'ouvrage publique, le risque relatif à l'investissement est pris par l'Etat et n'est pas quantifié au départ;
- ensuite, dans le cas du financement par une AOT constitutive de droits réels, le risque (garantie prix / délais et garantie entretien et maintenance / renouvellement) est pris par la personne privée. Ce risque est clairement quantifié au départ.

# 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				
	2005	2006	2007		
Contrôle, audit et évaluation (toutes phases)	954	1 255	1 146		
Certification des comptes de l'État	-	103	87		
Certification des comptes du régime général de la Sécurité sociale	-	-	30		
TOTAL GENERAL	954	1 392	1 291		

# Les publications et communications au Parlement (\*)

	2005	2006	2007
Rapport public annuel (nombre d'insertions classiques + de suivi)	1 (16+16)	1 (21+26)	1 (26+38)
Rapports publics thématiques	6	6	7
Rapports sur les organismes faisant appel à la générosité publique	1	2	4
Rapports sur la loi de finances, la loi de financement de la sécurité sociale, les perspectives des finances publiques et les comptes	3	4	5
Communications au Parlement (art. 58-2 et 58-6 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)	10	16	15

<sup>\*</sup> La liste exhaustive des publications et communications figure pages 691 et 693.

T	• 4•	1 • • 4 4•	1 1	<b>a</b>	4
Les comm	unications	administratives	de la	Cour de	es comptes
Lacs commi	umcauons	aummon anves	uc ia	Cour u	o comb

	Nature de la communication	Nomb	re de cor	nmunica	tions adre	essées
	Nature de la communication	2003	2004	2005	2006	2007
	Référés	39	41	31	31	38
	Communications du Procureur Général (CPG)	122	88	45	51	52
Cour	Lettres du président	316	235	261	266	220
	Rapports particuliers	34	33	31	34	17
	SOUS-TOTAL	511	397	368	382	327
CRTC	CPG demandées par les CRTC	33	48	30	21	22
Affaires	Transmises par la Cour	2	4	2	7	3
pénales	Transmises par les CRTC	22	26	29	21	28
	TOTAL GENERAL	568	475	429	431	380

## Les différents types de communication

<u>Référés</u>: Communication adressée par le Premier président de la Cour des comptes à un ministre pour attirer son attention sur des erreurs ou des irrégularités constatées lors de l'examen des comptes et de la gestion et lui suggérer les moyens d'y remédier.

<u>Communications du Procureur général</u> (CPG): Communications adressées par le Procureur général, à la demande des présidents de chambre, aux directeurs et chefs de service des organismes contrôlés, leur signalant des irrégularités dans la gestion financière.

<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.

<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.

# Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2003	2004	2005	2006	2007
Arrêts	377	373	321	280	347
Arrêts d'appel	39	40	33	31	56
Amendes	2	3	3	1	0
Gestion de fait	22	14	10	14	14
Arrêts de débet	20	34	38	33	45

\*\*\*

# 2 - Les activités internationales de la Cour et des CRC

	Nombre de rapports déposés						
	2005 2006 2007						
Commissariat aux comptes d'organisations internationales *	50	34	28				

<sup>\*</sup> En 2007, les mandats de commissariat aux comptes concernaient : l'ONU, l'UNESCO, Interpol et l'Organisation internationale de la francophonie

# 3 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

# Contrôle des actes budgétaires

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	2003	2004	2005	2006	2007
Budget non voté dans le délai légal					
(art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	125	146	159	129	114
	123	140	139	129	114
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT)					
-Saisines	134	153	142	115	112
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT)					
- Saisines	58	57	103	84	70
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	190	160	143	119	101
	190	100	143	119	101
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	336	325	326	283	225
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411 du CGCT)				10	17
				10	
Autres saisines					4
Total des saisines	843	841	873	740	643
Total des avis (1 <sup>er</sup> et 2 <sup>ème</sup> stade)	866	862	986	825	648

<b>Jugement</b>	des	comi	ntes
uzcincin	uco	COLL	

	2003	2004	2005	2006	2007
Jugement des comptes des comptables publics :					
Nombre de jugements prononcés (1)	24 995	25 122	16 215	11 790	9701
- dont Nombre de débets prononcés	448	253	388	213	294
Gestions de fait :					
Nombre de jugements prononcés	43	48	63	78	55
Nombre de déclarations provisoires	12	10	22	16	21
Nombre de déclarations définitives	8	14	11	26	15
Nombre de débets prononcés	1	5	0	0	4
Condamnations définitives à l'amende :					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	39	34	77	104	86
Amendes pour gestion de fait	8	10	2	3	15

(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.

La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets de ces transferts de compétence : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification.

Les statistiques pour 2003 et 2004 reflètent naturellement l'effet inverse : les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

# Interventions administratives des CRTC Répartition par catégorie de destinataires

	2003	2004	2005	2006	2007	
Organismes soumis aux règles	de la coi	nptabilit	té publiq	ue		
Collectivités territoriales						
- Rapports d'observations définitives	272	256	303	291	298	
- Autres interventions administratives	107	99	125	124	124	
Etablissements publics locaux						
- Rapports d'observations définitives	223	197	217	214	189	
- Autres interventions administratives	129	228	90	113	113	
Etablissements publics spécialisés						
- Rapports d'observations définitives	98	143	111	109	129	
- Autres interventions administratives	80	67	58	68	49	
Organismes non soumis aux règl	es de la c	comptab	ilité publ	lique		
Sociétés d'économie mixte						
- Rapports d'observations définitives	28	43	41	34	43	
- Autres interventions administratives	8	29	8	6	6	
• Associations subventionnées et autres org financier	ganismes	recevan	it un con	cours		
- Rapports d'observations définitives	37	47	45	65	38	
- Autres interventions administratives	15	17	11	26	9	
• Autres (OPH, CCI,)						
- Rapports d'observations définitives					9	
- Autres interventions administratives					0	
Total rapports d'observations définitives	659	686	717	713	706	
Total autres interventions administratives	339	443	292	337	301	

# Activité de chacune des CRTC en 2006 et 2007

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
ALSACE	5	9	316	273	29	13
AQUITAINE	41	23	603	708	48	72
AUVERGNE	14	23	388	333	19	12
BOURGOGNE	28	32	402	335	28	27
BRETAGNE	8	9	714	688	43	38
CENTRE	38	22	574	545	29	33
CHAMPAGNE ARDENNE	30	18	379	342	20	22
CORSE	15	16	129	95	7	7
FRANCHE COMTE	28	55	378	271	11	11
ILE-DE-FRANCE	78	66	1358	1072	72	70
LANGUEDOC-ROUSSILLON	35	24	263	205	20	20
LIMOUSIN	11	20	218	157	22	14
LORRAINE	38	20	645	800	44	36
MIDI-PYRENEES	72	68	858	331	44	44
NORD-PAS-DE-CALAIS	28	21	842	699	16	19
BASSE-NORMANDIE	10	12	190	306	15	22
HAUTE-NORMANDIE	15	34	357	346	10	12
PAYS - DE - L A- LOIRE	13	9	1214	609	53	53
PICARDIE	25	24	415	315	33	25
POITOU CHARENTES	14	17	510	312	22	33
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	37	33	457	589	23	31
RHONE-ALPES	73	49	278	206	58	52
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	153	121	131	50	10	13
LA REUNION	11	7	79	43	20	11
NOUVELLE CALEDONIE	3	4	55	43	5	9
POLYNESIE FRANCAISE	2	0	37	28	12	10
TOTAL	825	648	11790	9701	713	706

# B - Le personnel des juridictions financières

Les données s'entendent au 31 octobre de chaque année.

1 – La Cour des comptes
 Evolution des effectifs en activité à la Cour des comptes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Premier président	1	1	1	1	1	1
Procureur général	1	1	1	1	1	1
Présidents de chambre	7	7	7	7	8	8
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	3	3	3	3	4	3
Avocats généraux	3	3	3	3	4	4
Total	15	15	15	15	18	17
P	ersonn	els de co	ntrôle			
Conseillers maîtres (1)	106	109	106	116	118	123
Conseillers référendaires	70	84	76	76	75	76
Auditeurs	18	14	16	20	18	15
Rapporteurs à temps plein (2)	48	56	60	60	65	65
Assistants	80	84	83	70	75	66
Experts et inspecteurs de certification (3)					24	37
Total personnels de contrôle	322	347	341	342	375	382
Personnels administratifs						
Personnels administratifs	253	258	256	259	257	266
Total Cour des comptes	590	620	612	616	650	665

<sup>(1)</sup> Y compris les présidents de chambre maintenus en activité et les conseillers maîtres en service extraordinaire

<sup>(2)</sup> La Cour fait par ailleurs appel à des rapporteurs à temps partiel, au nombre de 23 en 2007

<sup>(3)</sup> 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 (*)	219
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	5
Détachés dans une administration ou un organisme public	99
En disponibilité	50
Hors cadre	5
Total	405

<sup>(\*)</sup> Hors conseillers maîtres en service extraordinaire, au nombre de 12.

# 2 – Les chambres régionales et territoriales des comptes

# Evolution des effectifs en activité dans les chambres régionales et territoriales des comptes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Présidents et vice-président	27	27	27	27	27	27
	Perso	nnels de	contrôle			
Magistrats	330	323	342	340	331	324*
Rapporteurs	7	7	7	4	3	4
Assistants	325	328	337	338	334	345
Total personnels de contrôle	662	658	686	682	668	673
Personnels administratifs	467	474	474	472	463	439
TOTAL CRTC	1129	1155	1187	1154	1131	1112

<sup>\*</sup> dont 276 magistrats de CRTC et 48 fonctionnaires détachés dans ce corps

# Répartition des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Présidents de section	52		
Premiers conseillers	248		
Conseillers	28		

# Position administrative des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

En service dans les chambres régionales et territoriales des comptes	276
Détachés dans le corps des magistrats de CRC (Art 212-5 du CJF )	48
Mis à disposition de la Cour des comptes	4
Mis à disposition auprès d'une administration	0
Détachés dans une administration ou un organisme public (1)	75
En disponibilité	8
Hors cadre	2
Total	413

<sup>(1)</sup> dont 7 détachés dans le statut d'emploi de rapporteurs à la Cour des comptes

# Répartition des effectifs par chambre au 31 octobre 2007 (Hors président de CRTC)

	1	2	3	4
	Effectif réel de	Assistants	Agents	Total
Chambres	magistrats	de	administratifs	de 1-2-3
	et rapporteurs	vérification		
ALSACE	non magistrats	8	17	35
	10			
AQUITAINE	18	21	19	58
AUVERGNE	9	12	12	33
BOURGOGNE	9	10	17	36
BRETAGNE	17	16	20	53
CENTRE	13	16	16	45
CHAMPAGNE ARDENNE	7	8	14	29
CORSE	5	6	12	23
FRANCHE COMTE	7	9	13	29
ILE-DE-FRANCE	47	46	45	138
LANGUEDOC- ROUSSILLON	11	13	19	43
LIMOUSIN	4	4	13	21
LORRAINE	13	15	19	47
MIDI-PYRENEES	13	14	22	49
NORD-PAS-DE-CALAIS	19	20	22	61
BASSE-NORMANDIE	7	10	12	29
HAUTE-NORMANDIE	10	11	12	33
PAYS-DE-LA-LOIRE	19	20	21	60
PICARDIE	8	8	15	31
POITOU CHARENTES	11	9	15	35
PROVENCE-ALPES- COTE D'AZUR	22	25	24	71
RHONE-ALPES	29	27	26	82
GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE	8	7	15	30
LA REUNION	5	4	11	20
NOUVELLE CALEDONIE	4	3	4	11
POLYNESIE FRANCAISE	3	3	4	10
Total	328	345	439	1112

# **B** - Les moyens financiers

# Évolution des dépenses des juridictions financières

(Crédits de paiement en M€)

1	er cuitis are patternerit ere 1/2 e)			
	Dépenses			
	2006	2007		
Dépenses de personnel	141,15	146,44		
- dont rémunérations nettes	64,62	64,72		
- dont indemnités	35,67	38,35		
- dont cotisations et prestations sociales	40,86	43.37		
Autres dépenses de fonctionnement	19,69	22,89		
- dont informatique	2.02	1,87		
- dont matériel et fonctionnement	17,67	21,02		
Total des dépenses de fonctionnement	160,84	169,33		
Dépenses d'investissement	2,69	3,54		
TOTAL DEPENSES	163,53	172,87		

<sup>\*</sup> 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 en 2006 et 2007

- \* Rapport public annuel (février 2006)
- \* Rapport public annuel (février 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)

# \* Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007) La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- \* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)
- \* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)
- \* Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale exercice 2006 (juin 2007)
- \* Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique

Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)

Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

# Rapports publics thématiques :

Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)

Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)

Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)

La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)

L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

# Rapports communiqués au Parlement en 2006

## Aux deux assemblées

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

## A l'Assemblée nationale (article 58-2 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)

Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI) Programme majeur d'armement 2000-2004

La gestion de la prime pour l'emploi

Les personnels de l'éducation nationale, détachés ou mis à disposition de la MGEN

Enquête sur le fonctionnement et le financement de divers régimes spéciaux de retraite

Enquête sur la mise en œuvre de la réforme du financement des établissements de santé publics et privés

Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés

Tutelles et curatelles

Les relations entre le ministère chargé de la jeunesse et de la vie associative, l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction de la jeunesse

La formation continue dans les universités

### Au Sénat (article 58-2 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)

Le fonctionnement du service public de l'équarrissage

La gestion immobilière du ministère de l'équipement

Commissions et instances consultatives et délibératives placées auprès du 1er ministre

L'impact des aides à l'emploi, les contrats aidés

Le fonctionnement de l'ANVAR (Agence Nationale de Valorisation de la Recherche), acteur important de l'innovation dans les PME, et sa transformation en OSEO ANVAR

Association française d'action artistique (AFAA)

- exercices 2000 à 2005 -

# Rapports communiqués au Parlement en 2007

# Aux deux assemblées

Rapport sur les décrets d'avance (article 58-6 de la LOLF)

## A l'Assemblée nationale (article 58-2 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)

La consommation et la prescription de médicaments

L'Imprimerie nationale

L'immobilier du ministère de la Défense

Bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle

Les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activités

Le financement de l'enseignement privé

Les taxes sur le médicament humain

# Au Sénat (article 58-2 de la LOLF et L.132-3-1 du CJF)

La protection sociale agricole

L'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC)

Le recouvrement des créances de contrôle fiscal et le recouvrement contentieux des amendes et des condamnations judiciaires

Le service des pensions de l'État

La gestion et l'efficacité des remboursements et des dégrèvements

La gestion des crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville

L'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation des Armées

# RAPPORT PUBLIC ANNUEL

2<sup>ème</sup> partie : Suites données aux observations des juridictions financières

DÉLIBÉRÉ	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	III	
Chapitre I - Lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, comptes de l'Etat et de la sécurité sociale			
	Rapport	Réponses	
Le budget de l'Etat	3	8	
La comptabilité de l'Etat	17	20	
La sécurité sociale	21	27	
Chapitre II – Politiques publiques	·····	29	
	Rapport	Réponses	
La réforme de la protection juridique des majeurs	31	33	
Suppression de la déduction fiscale de certaines sanctions et pénalités dues par les entreprises	35		
Le crédit d'impôt-recherche	37	42	
La gouvernance des universités	47	51	
La scolarisation des élèves handicapés	57	60	
Les personnes sans domicile	65		
Les dispositifs de lutte contre les discriminations qui affectent les populations immigrées et issues de l'immigration	67	77	
La connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration	85	91	
Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	95		
La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle	97	100	
La création d'un fonds de régulation du régime d'assurance chômage	101		
Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation	103	107	
Les aides de l'État à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles	111	116	
Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)	121	125	
Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les professions agricoles	127	130	
Le service public de l'équarrissage	133	145	

Chapitre III - Gestion des services de l'Etat et des organismes publics		155
	Rapport	Réponses
La gestion par la fédération française de football de ses « droits de marketing »	157	167
La gestion immobilière au ministère de l'équipement	171	174
Les réformes de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et la réorganisation de l'entretien du réseau routier national	175	184
Le statut de la Commission de recours des réfugiés	187	189
La poursuite des réformes à la Banque de France	191	197
L'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées	199	
L'Agence nationale de l'habitat	201	203
L'Agence nationale des chèques-vacances	205	209
La gestion des personnels et des dépenses d'action sociale de la Caisse des dépôts et consignation	213	217
Le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS)	219	221
La gestion de l'Institution nationale des invalides	227	
L'Institut de Veille sanitaire	231	234
L'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD)	237	242
L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire	245	
L'Opéra national de Paris	247	252
L'association française des volontaires du progrès	257	260
Chapitre IV - Générosité publique		263
	Rapport	Réponses
Les déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité publique	265	
Quelques éléments de suivi du rapport sur « L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 »	273	276
Libéralités, produits de la générosité publique	277	***************************************

DÉLIBÉRÉ I

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. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Delafosse, Cieutat, Carrez, Fragonard, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Billaud, de Mourgues, Mayaud, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Thérond, Mme Froment-Meurice, MM. Cazanave, Ritz, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Pannier, Moulin, Lebuy, Lefas, Durrleman, Gauron, Alventosa, Lafaure, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Phéline, Bertucci, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Lefebvre, Couty, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Maistre, Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Corbin, Ravier, Rabaté, Doyelle, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), M. Guibert, Mme Carrère-Gée, MM. Uguen, Zérah, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, M. Martin (Claude), conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Lemasson, Schaefer, Zeller, d'Aboville, Limodin, André, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

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

N'ont pas pris part aux délibérations :

- M. Frèches, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'Etat actionnaire : apports et limites de l'Agence des participations de l'Etat » ;
- M. Lemasson, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne l'insertion « Le bilan de la gestion des défaisance » ;
- M. Couty, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'établissement public de santé national de Fresnes » et l'insertion « La gestion des Thermes nationaux d'Aix-les-Bains » ;
- M. Billaud, conseiller maître, en ce qui concerne l'insertion « L'Opéra national de Paris ».

\*\*\*

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

Fait à la Cour, le 23 janvier 2008

# Chapitre I

Lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, comptes Etat et sécurité sociale

### Le budget de l'Etat

Dans les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat et dans les rapports sur les décrets d'avance transmis au Parlement après la publication de la LOLF, la Cour a émis de nombreuses recommandations.

Au total, des progrès réels ont été effectués dans la période récente, dans le sens de préconisations faites par la Cour, au regard des modalités techniques de la gestion budgétaire. L'entrée en application du nouveau cadre budgétaire issu de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, que la Cour avait contribué à inspirer, a sans aucun doute favorisé cette évolution.

Néanmoins, un certain nombre de recommandations n'ont pas encore fait l'objet de décisions, dont certaines se rapportent à des enjeux importants en termes de maîtrise des finances publiques et d'exactitude des comptes de l'Etat.

#### Plusieurs recommandations ont été mises en œuvre

La Cour a plusieurs fois recommandé une amélioration des modalités de décompte et de suivi des effectifs de l'Etat et de la qualité du calibrage des crédits de titre 2.

Si des progrès restent nécessaires dans plusieurs secteurs, l'information relative à l'évolution du nombre d'équivalents temps plein travaillé et de départs en retraite a commencé de s'affiner et elle figure désormais dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances. Par ailleurs, sauf exceptions, les gestionnaires ont, pour la première fois, disposé en 2006 d'enveloppes de crédits suffisantes pour absorber en gestion le coût des mesures de revalorisation des traitements.

# La Cour avait demandé à maintes reprises une amélioration des modalités de la mise en réserve de crédits en début d'exercice.

Si elle a admis le principe de mesures prises en gestion pour assurer la maîtrise des équilibres budgétaires, la Cour a en effet estimé cette pratique contestable, faute d'encadrement législatif, au regard notamment de l'information du Parlement et de ses incidences sur la gestion des administrations et la mise en œuvre des programmes votés.

La loi organique du 12 juillet 2005 a introduit à l'article 51 de la LOLF un alinéa prévoyant que la mise en réserve des crédits fait désormais l'objet d'une présentation en annexe au projet de loi de finances.

#### La Cour avait demandé qu'il soit mis fin aux insuffisances chroniques dans la prévision et l'exécution de certaines enveloppes budgétaires.

Des améliorations significatives récentes peuvent être mentionnées. Notamment, le caractère désormais limitatif des dotations en matière de frais de justice, va dans le sens de ses recommandations; il a permis de contenir l'évolution de ces dépenses, qui ont été, pour la première fois en 2006, maintenues dans la limite des crédits ouverts.

Dans son rapport sur la gestion budgétaire de l'exercice 2005, la Cour a recommandé que le budget de la Présidence de la République intègre toutes les dépenses de personnel et de fonctionnement qui concourent à son activité.

La loi de finances initiale pour 2008 porte de 31,8 à 100,8 M€la dotation du programme budgétaire correspondant en imputant sur cette dotation des dépenses antérieurement comptabilisées sur les budgets de différents ministères. Il en résultera une meilleure appréhension des moyens mis en œuvre sur ce programme.

#### Certaines recommandations ont été partiellement appliquées

La Cour a recommandé de manière répétée qu'il soit mis fin aux anomalies constatées dans la fixation du niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale sur différentes lignes du budget général. Les dernières analyses auxquelles la Cour a procédé ont permis de constater que plusieurs dotations initiales qui avaient fait l'objet de critiques pour leur insuffisance au cours des dernières années ont fait l'objet de remises à niveau au moins partielles dans les lois de finances pour 2006 et 2007. Tel est le cas des provisions budgétées au titre des opérations extérieures du ministère de la Défense, qui sont passées progressivement de 25 à 375 M€dans la loi de finances pour 2007, même si la dépense est encore très supérieure (634 M€en 2006). De même, les crédits inscrits dans le budget initial pour couvrir le coût des opérations de maintien de la paix financées par le ministère des affaires étrangères ont été en partie remis à niveau (186 M€contre 136 M€en 2006).

En revanche, la loi de finances pour 2007 a continué de sous-estimer d'importantes dotations. Les missions travail et emploi et agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, les primes d'épargne logement et l'aide médicale d'Etat en sont les exemples donnés par la Cour dans le rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Différentes recommandations de la Cour sur la structure budgétaire appliquée en 2005 et 2006 ont visé à remédier à sa complexité et à ce que soient adaptés le nombre et la pertinence des indicateurs de performance

Plusieurs recommandations convergentes avec celles des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont été suivies d'effet. Tel est le cas de celles relatives au nombre des budgets opérationnels de programme (ramené en 2007 de 2282 à 2165).

En outre, sur plusieurs programmes, la significativité des indicateurs retenus pour mesurer les résultats de la gestion budgétaire a été nettement améliorée.

De même, la Cour a critiqué les modalités du suivi du niveau des dépenses de l'Etat, la norme de dépenses retenue n'ayant qu'une signification limitée

La Cour avait critiqué les modalités de calcul de la norme fixée par le Gouvernement pour assurer la maîtrise de l'évolution de ses dépenses qui, en l'état, n'avait qu'une signification limitée. Elle n'intègre pas, en effet, diverses dépenses (opérations des comptes spéciaux, prélèvements sur recettes, dépenses couvertes par des affectations de recettes, remboursements et dégrèvements,

des dépenses fiscales, dont une partie au moins pourrait être prise en compte). Pour ce qui concerne les dépenses fiscales qui ne pourraient être incluses dans la norme actuellement en vigueur, la Cour a notamment recommandé, dans ses rapports de mai et juin 2007, que soit mise en place, après l'amélioration des chiffrages disponibles, une norme spécifique qui s'ajouterait à la norme existante.

La récente décision d'inclure dans la norme de dépenses pour le budget de 2008 le montant des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales, de même que les nouvelles affectations de recettes, va dans le sens préconisé, même si ces mesures restent insuffisantes pour donner une image exhaustive de l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre.

#### D'autres recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet

Plusieurs exemples peuvent être tirés du rapport de la Cour, publié en mai 2007, sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2006.

#### La Cour a relevé l'insuffisante articulation entre les données de comptabilité générale, celles issues de la comptabilité budgétaire et le tableau de financement prévu par l'article 37 de la LOLF.

Des progrès doivent être faits rapidement pour remédier au fait que les éléments produits par l'administration ne permettent pas, en l'état actuel des choses, d'apprécier de manière suffisamment fiable et transparente les conditions dans lesquelles a été mise en œuvre l'autorisation parlementaire, dans ses différentes dimensions énoncées à l'article 34 de la LOLF (dépenses, recettes et données générales de l'équilibre budgétaire, notamment).

# La Cour a aussi recommandé qu'une assise juridique soit donnée à la fonction de responsable de programme.

La Cour a recommandé, notamment, que soit défini un cadre de référence précisant, au plan interministériel ou dans chaque ministère, les rôles respectifs du secrétaire général, des responsables de programme et des directeurs de moyens. Les mesures préconisées sont nécessaires pour remédier aux principales insuffisances relevées, à l'expérience, dans le nouveau dispositif de pilotage budgétaire mis en place par la LOLF.

# Enfin, la Cour a recommandé une modification des modalités de traitement des recettes non fiscales.

Elle a jugé indispensable, car ces mesures ont une incidence croissante sur le niveau du solde budgétaire, que soient mieux encadrées les conditions de la mobilisation de ressources autres que celles inscrites dans la loi de finances. En particulier, les règles prudentielles applicables à la constitution de réserves ou de fonds de garantie devraient être exposées dans les documents budgétaires et dans l'annexe du compte général de l'Etat.

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

Je note avec satisfaction que, dans son insertion sur le suivi des recommandations du rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, la Cour relève qu'un certain nombre de ses recommandations formulées dans la période récente, notamment dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État et dans ses rapports au Parlement sur les mouvements réglementaires effectués en cours de gestion, ont été largement mises en œuvre.

La Cour constate ainsi de réels progrès concernant, en particulier, la gestion des rémunérations, la réserve de précaution et la budgétisation de la loi de finances ainsi que sur l'élargissement de la norme de dépenses, bien que la Cour regrette que celle-ci n'intègre pas certains comptes spéciaux.

Aux yeux de la Cour, trois recommandations ne semblent pas avoir suffisamment été suivies d'effets :

- La Cour reproche l'insuffisante articulation entre les données de la comptabilité générale de l'État, celles de la comptabilité budgétaire et, le tableau de financement ;
- la Cour critique l'absence d'assise juridique de la fonction de responsable de programme ;
- enfin, la Cour désapprouve certaines des modalités de traitement des recettes non fiscales.

Les éléments développés en annexe devraient permettre d'éclairer la Cour sur ces points et rendre compte, notamment des avancées concrètes qui ont pu être réalisées depuis l'expression de ses recommandations.

\*\*\*

La Cour a critiqué les modalités du suivi du niveau des dépenses de l'État, la norme de dépenses retenue n'ayant selon elle qu'une signification relative

La Cour avait critiqué les modalités de calcul de la norme fixée par le Gouvernement pour assurer la maîtrise de l'évolution de ses dépenses en raison notamment de sa portée relativement limitée. Elle n'intègre pas, en effet, diverses dépenses (opérations des comptes spéciaux, prélèvements sur recettes, dépenses couvertes par des affectations de recettes, remboursements et dégrèvements, des dépenses fiscales, dont une partie au moins pourrait être prise en compte).

La récente décision d'inclure dans la norme de dépenses pour le budget de 2008 le montant des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités territoriales, de même que les nouvelles affectations de recettes, va dans le sens préconisé, même si ces mesures restent, selon la Cour, insuffisantes pour donner une image exhaustive de l'évolution des dépenses d'une année sur l'autre.

#### Réponse :

Concernant la norme de dépense, la Cour souligne très justement le progrès important qui a consisté, à l'occasion du PLF 2008, à élargir son périmètre aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi qu'aux nouvelles affectations de recettes. Les prélèvements sur recettes s'apparentent en effet directement à des dépenses de l'État et sont, pour une très large part, traités comme telles en comptabilité nationale ; les affectations de recettes constituent un mode de financement des dépenses publiques qui n'est pas foncièrement différent d'une subvention budgétaire et a pu être utilisé par le passé pour améliorer optiquement l'évolution de la norme.

Il en va différemment pour d'autres types d'agrégats, tels les remboursements et dégrèvements d'impôt ou les dépenses fiscales. Si le recours à ces mécanismes en lieu et place de dépenses budgétaires peut parfois être avéré, il convient de rappeler les inconvénients majeurs qui s'attacheraient à l'intégration de ces éléments dans la norme :

- sur le plan des principes, la norme de dépense a pour objet de déconnecter évolution des dépenses et évolution des recettes de l'État. Intégrer dans la norme des éléments relatifs à la stratégie fiscale du Gouvernement lui ferait perdre de son sens et la rapprocherait très sensiblement d'un instrument plus global de pilotage du solde budgétaire; or, il ne s'agit pas de la finalité de la norme de dépense, dont l'objet est de s'assurer de la maîtrise des seules dépenses de l'État, indépendamment de l'évolution des recettes;
- sur un plan plus pratique, il s'agit d'éléments hétérogènes (mêlant éléments inhérents à la mécanique fiscale et éléments relevant des politiques publiques) dont le chiffrage s'avère particulièrement délicat et incertain; ce dernier point est discriminant, le fait d'agréger dans un même instrument des dépenses parfaitement circonscrites et limitatives (crédits budgétaires) et des « dépenses » de nature évaluative et extrêmement volatiles (dépenses fiscales, remboursements et dégrèvements) ne pouvant que miner la crédibilité de la norme de dépense.

La préservation d'un instrument de pilotage des seules dépenses et l'effet de contagion qu'entraînerait l'intégration dans la norme d'éléments de nature évaluative doit plutôt conduire à s'interroger sur les contours que pourraient prendre une nouvelle norme, parallèle à la norme de dépense,

destinée à assurer un pilotage opérationnel des dépenses fiscales et, le cas échéant, des mesures d'allégement de prélèvement obligatoires.

L'extension du périmètre de la norme aux dépenses des comptes spéciaux doit pour sa part faire l'objet d'une approche distincte selon les catégories de comptes. Pour ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale « participations financières de l'État » et « immobilier », leur intégration dans la norme n'aurait guère de sens et contreviendrait même aux objectifs de désendettement et (dans le second cas) d'intéressement des ministères à la rentabilité des opérations de cession. Concernant le CAS « pensions », il convient de rappeler que la contribution du budget général, qui constitue l'essentiel des recettes de ce compte, est prise en compte dans la norme; cette contribution, dont le taux est ajusté chaque année aux besoins du CAS, présente le caractère d'une subvention d'équilibre, permettant d'appréhender dans le cadre de la norme de dépense la dynamique des pensions. Concernant les autres comptes d'affectation spéciale, leur inclusion dans la norme pourrait le cas échéant être étudiée, en prenant toutefois en compte les logiques spécifiques ayant conduit à créer une procédure d'affectation pour les dépenses ainsi financées.

La Cour a relevé l'insuffisante articulation entre les données de comptabilité générale, celles issues de la comptabilité budgétaire et le tableau de financement prévu par l'article 37 de la LOLF.

Des progrès doivent être faits rapidement pour remédier au fait que les éléments produits par l'administration ne permettent pas, en l'état actuel des choses, d'apprécier de manière suffisamment fiable et transparente les conditions dans lesquelles a été mise en œuvre l'autorisation parlementaire, dans ses différentes dimensions énoncées à l'article 34 de la LOLF (dépenses, recettes et données générales de l'équilibre budgétaire, notamment).

#### Réponse :

La direction générale du Trésor et de la politique économique, la direction générale de la comptabilité publique et la direction du budget travaillent actuellement à améliorer le suivi comptable des opérations de trésorerie qui ont un impact sur le tableau de financement et notamment celles dont les résultats sont réconciliées au sein du solde budgétaire en gestion. Comme annoncé par lettre du 27 avril 2007 (DGTPE/DGCP/CD-0838), l'ensemble des directions concernées sont prêtes à examiner avec la Cour les aménagements qui pourraient être apportés pour améliorer le suivi de ces opérations. Il reste à souligner que l'ensemble de ces opérations de trésorerie sont retracées en comptabilité générale selon les différentes catégories prévues par la LOLF (mouvements de disponibilités, escompte et encaissement des effets de toute nature, gestion des fonds des correspondants, émission, conversion, gestion et remboursement des emprunts et autres dettes de l'État).

# La Cour a aussi recommandé qu'une assise juridique soit donnée à la fonction de responsable de programme.

La Cour a recommandé, notamment, que soit défini un cadre de référence précisant, au plan interministériel ou dans chaque ministère, les rôles respectifs du secrétaire général, des responsables de programme et des directeurs de moyens. Les mesures préconisées sont nécessaires pour remédier aux principales insuffisances relevées, à l'expérience, dans le nouveau dispositif de pilotage budgétaire mis en place par la LOLF.

#### Réponse :

Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ne peut qu'acquiescer à la recommandation de la Cour concernant la nécessaire définition d'un cadre de référence précisant les rôles respectifs des secrétaires généraux, des responsables de programmes et des directeurs de moyens dans chaque ministère. C'est la raison pour laquelle, depuis 2006, dans le cadre du forum des responsables de programme qu'il anime, le ministère a conduit des travaux préparatoire à une circulaire interministérielle demandant à chaque ministre de poser plus clairement le nouveau système institutionnel que composent ces acteurs et de préciser dans ce cadre, le champ d'attribution des responsables de programme.

Ce projet a fait l'objet de discussions interministérielles se concluant, en mars 2007, sur le constat d'un quasi consensus sur le sujet. Les travaux se poursuivent néanmoins pour préciser notamment les relations entre les responsables de programmes et le niveau déconcentré interministériel (préfets).

En substance, ce projet de circulaire pose les points suivants :

#### Le système institutionnel de la nouvelle gestion publique comprend :

- les responsables de programme, dorénavant mentionnés dans les PAP et les RAP annexés aux projets de lois de finances et de règlement, concourent sous l'autorité du ministre à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme. Ils sont les garants de la déclinaison de ces objectifs et, dans ce but, animent les méthodes de gestion au sein des services. Ils pilotent la mise en œuvre d'une politique publique en déclinant aux échelons opérationnels la logique de responsabilité, d'autonomie et d'engagement sur les résultats. Ils veillent à la diffusion du principe de responsabilité et du dialogue de gestion à tous les niveaux de l'action administrative.

- Les secrétaires généraux sont plus particulièrement chargés des questions de gestion transversale d'un ministère, de modernisation et de management des cadres dirigeants et supérieurs. La pratique développée depuis a en effet conduit la plupart d'entre eux à assumer certaines fonctions

anciennement prises en charge par les autres directeurs des administrations centrales, pour constituer un champ de compétences couvrant de plus en plus des fonctions d'assistance aux ministres dans l'orientation générale et la conduite des affaires. Ainsi, en pratique, les secrétaires généraux ne s'occupent plus seulement de la gestion des ressources humaines, des affaires financières, mais s'occupent aujourd'hui de plus en plus de la mise en place des systèmes d'information ou de la gestion du parc immobilier. Leur rôle au sein des ministères s'en est donc trouvé renforcé : certains sont désignés responsables de programme (généralement sur le programme soutien d'un ministère).

- Les responsables des fonctions d'appui (DAF, DRH) sont dans de nombreux cas placés sous l'autorité directe du secrétaire général du ministère. Ils peuvent également être responsables de certains programmes soutien.
- Le préfet constitue l'autorité locale de synthèse nécessaire à la convergence des objectifs nationaux et des politiques territoriales dont il a la responsabilité.
- Les dirigeants des opérateurs de l'Etat participent de la démarche de performance du PAP et rendent compte de leur action également dans ce cadre par le biais de leur tutelle.
  - Le nouveau cadre de gestion publique suppose des interactions constantes entre l'ensemble de ces acteurs.

Après plus d'une année d'exercice de la gestion publique "en mode LOLF", plusieurs points de sensibilité sont apparus :

- une nouvelle répartition des rôles au niveau "supra-programme" entre le secrétaire général, les responsables de programme et les responsables de fonctions d'appui est apparue qui permet de conjuguer l'autonomie de gestion du programme et la garantie d'une cohérence ministérielle qu'apportent les structures transversales;
- o du fait des spécificités inhérentes à l'autonomie de gestion que confère le statut de personne morale aux opérateurs, la LOLF n'a pas directement prévu la transposition des règles de gestion qu'elle a édictées. L'exercice de la tutelle de l'Etat sur les opérateurs appelle une nouvelle définition et des modalités plus précises;
- o enfin les relations entre le responsable de programme et le Parlement sont appelées à évoluer. Dans l'esprit du texte de la LOLF, qui renforce les pouvoirs d'amendement et de contrôle du Parlement et le consacre en tant qu'acteur clef de la démarche de performance, les discussions relatives à la nouvelle architecture budgétaire ainsi que l'examen des PAP

et des RAP ont permis d'établir une pratique nouvelle d'auditions. Cette pratique prend une valeur particulière s'agissant du responsable de programme, qui s'est engagé, sous l'autorité de son ministre, sur les résultats de sa politique.

Tout l'objet du projet de circulaire précité est d'améliorer le fonctionnement de ce système institutionnel, en précisant ses mécanismes et en confortant le rôle et l'existence de certains acteurs. Cela vaut principalement pour les responsables de programme.

Sur la base de cette circulaire interministérielle, des chartes ministérielles de gestion pourraient poser les rôles respectifs de chacun des acteurs et les modes de fonctionnement réciproques.

# Enfin, la Cour a recommandé une modification des modalités de traitement des recettes non fiscales.

Elle a jugé indispensable, car ces mesures ont une incidence croissante sur le niveau du solde budgétaire, que soient mieux encadrées les conditions de la mobilisation de ressources autres que celles inscrites dans la loi de finances. En particulier, les règles prudentielles applicables à la constitution de réserves ou de fonds de garantie devraient être exposées dans les documents budgétaires et dans le compte général de l'État.

#### Réponse :

En matière de prélèvement, il convient de distinguer si les montants peuvent faire l'objet d'une prévision exacte en lois de finances ou de seulement une estimation.

Dans le cas de la **COFACE ou de Natixis**, les prélèvements font l'objet d'une évaluation exacte en LFI qui peut être éventuellement ajustée en LFR. Ce prélèvement est effectué en fonction notamment des disponibilités du compte retraçant les procédures de la COFACE bénéficiant de la garantie de l'État. Dans la mesure où le prélèvement est voté par le Parlement, il ne semble pas opportun d'aller plus avant dans la définition de règles encadrant ce prélèvement.

Dans le cas des fonds d'épargne gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, les prélèvements sont évalués en lois de finances, l'exécution pouvant s'avérer différente. Toutefois, des règles strictes encadrent la détermination des montants perçus par l'État. Ces règles sont les suivantes.

L'État accorde sa garantie aux dépôts des livrets A, des livrets bleus et aux livrets d'épargne populaire. Afin que la garantie de l'État ne soit directement appelée, des fonds prudentiels sont constitués pour chaque fonds d'épargne<sup>1</sup>.

Les prélèvements au titre de la garantie de l'État sont ainsi régis par différents décrets :

- Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne : décret en Conseil d'État n° 83-1189 du 30 décembre 1983 (art R512-63 et R512-62 du code monétaire et financier)
- Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne : décret n° 90-1220 du 31 décembre 1990 (art R518-53 et R518-54 du code monétaire et financier)
- Fonds de réserve du livret d'épargne populaire : décret en Conseil d'État n° 95-1019 du 15 septembre 1995 (art R221-60 du code monétaire et financier)

D'après ces textes réglementaires, le montant des prélèvements est déterminé chaque année par décret après avis de la commission de surveillance. Le prélèvement ne doit pas faire baisser le fonds concerné en deçà de 2 % des encours du livret correspondant. Le prélèvement ne représente donc pas forcément l'ensemble des sommes excédant les 2 %.

En pratique, la Caisse des Dépôts et Consignations respecte les exigences des accords de Bâle II concernant les fonds propres, conclus en 2004 et traduits en droit communautaire par la directive du 14 juin 2006. Ces règles étant plus contraignantes que les textes réglementaires précités, les fonds prudentiels correspondent à plus de 4% des encours des fonds d'épargne.

Le résultat des fonds d'épargne, qui n'inclut pas les sommes affectées à ces réserves², est ensuite prélevé en totalité par l'État au moment de la certification des comptes. Le montant de ce prélèvement est par ailleurs précisé par décret.

Enfin, concernant les **opérations ponctuelles de prélèvement** que la Cour a qualifié de contestables<sup>3</sup>, il convient de noter qu'elles ont été autorisées par le Parlement.

<sup>1)</sup> Ces fonds d'épargne règlementés font donc l'objet d'une comptabilité séparée.

<sup>2)</sup> Ces réserves figurent au passif du fonds d'épargne et donc, par définition, le prélèvement du résultat respecte les normes Bâle II.

<sup>3)</sup> Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, p. 20 ; prélèvements sur le FGAS et la Sovafim notamment.

Ainsi, le prélèvement sur le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) est prévu par l'article 34 de la LFI pour 2006 tant dans son principe que dans les modalités de fixation de son montant.

Quant au versement de la Sovafim, il s'agit tout simplement d'un dividende correspondant à la distribution d'une fraction des plus-values réalisées lors de la cession de divers actifs ferroviaires que la Sovafim a été chargée de valoriser. En tant qu'actionnaire unique de la société anonyme Sovafim, l'État a toute latitude pour décider de l'opportunité d'un tel dividende, lors de l'assemblée générale ordinaire statuant sur l'affectation des résultats annuels<sup>4</sup>. Ainsi, la Sovafim a contribué, en 2006, à hauteur de 220 millions d'euros aux recettes publiques, dont 170 millions au titre des dividendes et 50 millions au titre de l'impôt sur les sociétés. Enfin, 9 millions d'euros ont été reversés à RFF en application des règles de partage des plus-values fixées en application du II de l'article 63 de la loi de finances initiale pour 2006.

De façon plus large, le versement d'un dividende par la Sovafim à l'État est une des conséquences logiques et attendues de la création de cette société; elle illustre le succès qu'elle rencontre dans l'accomplissement de sa mission, et cela, dès son premier exercice.

<sup>4)</sup> Article L.232-11 du Code du commerce.

# La comptabilité de l'État

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001 a introduit dans notre pays une profonde réforme comptable pour l'État. Jusqu'alors, celui-ci tenait essentiellement une comptabilité budgétaire, fondée sur un système de caisse et retraçant uniquement ses recettes et ses dépenses. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, il tient également une comptabilité générale rénovée, fondée sur un système de droits constatés et donnant une image de son patrimoine et de sa situation financière. Cette comptabilité est très proche de celle que pratiquent les entreprises. Ainsi, l'État publie désormais chaque année un bilan, un compte de résultat et des annexes. Pour compléter cette réforme, le Parlement a confié à la Cour une mission de certification de ces nouveaux comptes, mission dont elle s'est acquittée pour la première fois en mai 2007.

Au préalable, en préparation de sa nouvelle mission de certification des comptes et afin d'accompagner l'État dans la mise en œuvre de cette réforme d'ampleur, la Cour avait remis au Parlement, chaque année entre 2004 et 2006, un rapport sur l'état d'avancement de la nouvelle comptabilité.

Ces trois rapports contenaient au total pas moins de 167 recommandations qui visaient toutes à améliorer la qualité des comptes et l'environnement comptable de l'État avant la première certification.

Ce nombre inhabituellement élevé de recommandations est à la mesure de l'ampleur du chantier que constitue l'application de la nouvelle comptabilité de l'État.

La Cour relève avec satisfaction qu'environ 90 % de ses recommandations ont été mis en œuvre au cours de ces dernières années.

Celles-ci ont notamment influencé:

- la définition et la mise en place progressive d'un dispositif de contrôle interne interministériel conçu par le ministère des finances et étendu à l'ensemble des ministères pour limiter les risques d'erreurs significatives dans les comptes;
- l'adaptation de l'organisation de la fonction comptable de l'État :
- la révision de procédures ou de schémas comptables inadaptés ;
- les corrections d'erreurs ou d'omissions significatives dans les comptes;
- les modifications apportées aux systèmes d'information financière et comptable de l'État.

En outre, au cours de ses travaux préparatoires à la certification des comptes de 2006, elle a formulé 129 observations d'audit visant à corriger des anomalies significatives dans les comptes ou dans l'annexe. 92 % ont été retenues par l'État avant signature des comptes par le ministre chargé des finances pour un total conduisant à dégrader la situation nette de près de 42 Md€et le solde des opérations de l'exercice de 3,4 Md€, sans compter les nombreux reclassements qui ont été acceptés.

Cette performance de l'administration et le dialogue constructif noué entre la Cour et le producteur des comptes ont contribué à ce que la Cour prenne en mai 2007 la décision de certifier, avec treize réserves substantielles, les premiers comptes de l'État publiés pour l'exercice 2006 dans le nouveau format et selon les nouvelles règles prescrites par la LOLF.

Le processus qui a conduit à cette première certification illustre parfaitement le rôle d'assistance que joue la Cour tant visà-vis du Gouvernement et donc de l'administration que du Parlement.

En effet, la Cour n'a pas attendu que la réforme entre en vigueur pour en faire un état des lieux. Elle a accompagné l'administration en amont, dans le temps de son action, en lui faisant valoir les éléments positifs de la mise en œuvre de la nouvelle comptabilité de l'État mais également les zones de faiblesse et les retards.

Elle a souligné dans ses publications et, par là même, a soutenu les efforts conséquents consentis par l'ensemble des services de l'État en charge de la réforme comptable et de sa bonne application, services au premier rang desquels se trouve la direction générale de la comptabilité publique qui en assure le pilotage.

Ces premiers résultats positifs ne doivent cependant pas dissimuler que la réforme comptable est loin d'avoir encore abouti et que le système d'information financière et comptable de l'État n'est pas adapté aux exigences de la comptabilité d'exercice et de sa bonne articulation avec la comptabilité budgétaire.

Comme la Cour l'a fait valoir dans son premier acte de certification publié le 29 mai 2007, en émettant des réserves substantielles sur les comptes de 2006, il reste encore beaucoup de travail à l'administration pour fiabiliser et enrichir les comptes de l'État. Le réseau des comptables publics s'est globalement approprié la réforme. Mais les gestionnaires des ministères, qui jouent désormais un rôle décisif dans la production d'une information comptable de qualité, puisqu'ils sont seuls à pouvoir connaître la réalité d'éléments tels que les charges à payer, les provisions à constituer ou les immobilisations corporelles ou incorporelles, sont inégalement mobilisés. Il importe donc que l'effort ne soit pas relâché dans les administrations, malgré leurs autres priorités.

Des engagements ont néanmoins été pris par les administrations pour répondre aux problèmes soulevés par la Cour avant que celle-ci n'adopte son acte de certification.

Pour la détermination de sa position sur les comptes de l'exercice 2007, la Cour prendra en compte le respect de ces engagements au même titre que le résultat des vérifications qu'elle aura opérées sur les comptes eux-mêmes.

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

La certification des comptes confiée par le Parlement à la Cour des comptes dans le cadre de la réforme comptable de l'Etat constitue une étape importante dans la modernisation des comptes de l'Etat.

Comme l'insertion l'indique, la Cour des comptes a pris toute sa place, aux côtés de l'administration, dans le succès de cette réforme exemplaire.

Je ne peux qu'être sensible aux développements consacrés aux efforts consentis par l'ensemble des services de l'Etat et en particulier à ceux de la direction générale de la comptabilité publique.

Il s'agit d'une première étape et la réforme se poursuit dans une démarche d'amélioration permanente. Les engagements souscrits par l'administration, appuyés par la prochaine rénovation des systèmes d'information financière, contribueront à améliorer encore davantage la qualité des comptes de l'Etat.

Aussi, j'ai l'honneur de vous informer que cette insertion n'appelle pas d'observations particulières.

#### La sécurité sociale

Chaque année, dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour formule des recommandations : certaines constituent plutôt des orientations destinées à servir de guide pour l'action publique, d'autres sont plus précises et susceptibles d'une traduction en mesures législatives<sup>5</sup>, réglementaires, ou qui supposent parfois seulement l'évolution de pratiques administratives. Elles visent toutes à souligner les points essentiels des insertions et à prolonger les analyses de la Cour par des propositions de réforme.

S'agissant des mesures les plus significatives, de nature législative, la LFSS 2008 intègre nombre de dispositions qui correspondent à de précédentes recommandations formulées dans les RALFSS des dernières années. Résultant parfois d'amendements parlementaires, les suites ainsi données dans dix-sept articles de la loi de financement pour 2008 traduisent la qualité du dialogue entretenu par la Cour avec les services des ministères de tutelle et avec le Parlement.

\*\*\*

La recommandation n° 13 du RALFSS de 2007 suggérait de « réexaminer ou plafonner les exonérations de cotisations sociales applicables à la plus-value d'acquisition des stocks-options, aux déductions forfaitaires spécifiques dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement ».

<sup>5)</sup> Pour ne donner qu'un exemple, la loi organique relative aux lois de financement du 2 août 2005 a ainsi intégré nombre de recommandations, notamment relatives aux comptes ou à l'ONDAM.

<sup>6)</sup> En outre, parmi les articles censurés par le Conseil constitutionnel, au motif qu'ils constituaient des cavaliers ne pouvant figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale, plusieurs correspondaient à des propositions antérieures de la Cour.

L'article 13 de la LFSS institue, pour les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites, accordées à compter du 16 octobre 2007, une contribution patronale, dont le taux est fixé à 10 %, sur une assiette égale soit à la « juste valeur des options telle qu'elle est estimée pour l'établissement des comptes consolidés en application des normes comptables internationales », soit « à 25°% de la valeur des actions sur lesquelles portent ces options, à la date de décision d'attribution » ; ainsi qu'une contribution salariale, « dont le taux est fixé à 2,5 % », sur le montant de l'avantage défini par le code des impôts ».

L'article 16 est relatif à la contribution instituée, à la charge de l'employeur et au profit de la CNAVTS, sur les indemnités versées en cas de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur. Le taux est fixé à 50 % (25 % pour les indemnités versées avant le 31 décembre 2008).

La disposition relative aux stock-options et attributions gratuites d'actions ne se traduira par des recettes nouvelles, pour sa part salariale, qu'au-delà du délai d'exercice des options, soit pas avant 2009 et en pratique très peu avant 2012. En revanche, la contribution patronale devrait générer 250M€ de recettes dès 2008.

Quant à la deuxième disposition, relative à la taxation de certaines indemnités de départ en retraite, elle ne s'étend pas aux indemnités de licenciement, ce qui risque d'inciter l'employeur à verser plutôt une indemnité de licenciement au salarié.

La recommandation  $n^\circ$  20 du RALFSS 2007 visait à « mettre en place des mécanismes de pénalisation financière complétant les dispositifs incitatifs existants afin de mieux répartir l'offre de soins sur le territoire et de préserver l'égal accès aux soins ».

Les articles 46, 47 et 48 précisent que des mesures notamment incitatives doivent être prises, après concertation avec les organisations les plus représentatives des professionnels de santé, pour aboutir à une meilleure régulation de la répartition de ces derniers sur le territoire national.

Ces mesures sont cependant en retrait par rapport aux intentions initiales du Gouvernement, pour prendre en compte l'opposition manifestée par les internes devant toute limitation au principe de la liberté d'installation.

La recommandation  $n^\circ$  21 du RALFSS 2007 proposait de « poursuivre les transferts de compétences entre professionnels de santé ».

L'article 40 autorise les infirmiers à effectuer certaines vaccinations sans prescription médicale.

Cet article prolonge sur un point présentant des enjeux significatifs les transferts de compétence déjà autorisés par la précédente loi de financement, qui permet depuis le printemps 2007 aux opticiens-lunetiers d'effectuer le renouvellement de verres correcteurs, dans le cadre d'une prescription médicale initiale, et aux infirmiers de prescrire certains dispositifs médicaux.

La recommandation  $n^\circ$  27 du RALFSS 2007 était de « faire aboutir la réforme des critères d'admission au remboursement des médicaments et (de) réviser de manière plus régulière la liste des médicaments remboursables, en permettant la prise en compte de critères médico-économiques dans les deux cas ».

L'article 41 donne compétence à la Haute Autorité de santé (HAS) pour émettre des recommandations et des avis médico-économiques sur les stratégies de soins, de prescription ou de prise en charge les plus efficientes.

La possibilité ainsi donnée à la HAS d'intégrer les considérations médico-économiques devrait permettre de mieux prendre les décisions d'admission au remboursement.

La recommandation  $n^\circ$  39 du RALFSS 2007 préconisait de « mieux prendre en compte la progression du coût de l'enfant avec l'âge dans les majorations des allocations familiales et dans l'allocation de rentrée scolaire ».

L'article 93 permet de faire varier l'allocation de rentrée scolaire en fonction de l'âge de l'enfant.

La recommandation de principe a ainsi été suivie (étant rappelé que ces modulations devraient être effectuées à coût nul pour la branche selon la Cour).

La recommandation  $n^\circ$  42 du RALFSS 2007 était de « recentrer la tutelle de l'Etat en cohérence avec le renforcement des pouvoirs de la caisse centrale de MSA prévue par la COG 2006-2009, et la  $n^\circ$  43 était d'« accélérer la restructuration du réseau de caisses afin notamment de dégager des économies de gestion et des gains de productivité ».

L'article 102 permet à la CCMSA d'assurer un meilleur pilotage de son réseau, ce qui se traduira notamment par la possibilité d'accélérer les fusions prévues entre caisses.

L'extension des pouvoirs de la CCMSA lui permet désormais de jouer pleinement le rôle d'une tête de réseau.

La recommandation n° 3 du RALFSS 2006 suggérait, «concernant la régulation des dépenses, si la situation l'exige, (de) prendre des mesures infra-annuelles d'ajustement selon des modalités plus efficaces que celles qui ont été appliquées en 2005 ».

L'article 36 prévoit de mieux articuler la politique conventionnelle de négociation tarifaire et la réalisation de l'ONDAM en cours d'année, en instituant une période d'observation de six mois pour toute mesure tarifaire ou en décalant l'effet des mesures tarifaires au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante en cas de déclenchement de la procédure d'alerte.

Ces mesures qui visent à mieux maîtriser l'ONDAM sont importantes sur le plan symbolique. Leur impact financier direct reste limité cependant, puisqu'elles conduisent seulement à retarder les mesures de six mois.

Les recommandations n° 35 du RALFSS 2005 et n° 26 du RALFSS 2007 demandaient respectivement d'« étudier la faisabilité d'une évolution du mode de rémunération des médecins généralistes qui séparerait ce qui devrait relever du paiement à l'acte et ce qui devrait relever du forfait » ; puis de « conduire sans tarder une réflexion sur l'articulation du paiement à l'acte et du paiement au forfait des médecins généralistes ».

L'article 44 met en place un dispositif expérimental sur cinq ans à partir de 2008, portant sur de nouveaux modes de rémunération des professionnels de santé complétant le paiement à l'acte ou s'y substituant.

Quant à l'article 43, il permet des contrats individuels entre caisses primaires et professionnels de santé sur la base d'engagements individualisés pour diverses actions de prescription, de prévention et de coordination des soins. Ces contrats donnent lieu à des contreparties financières à définir.

La réflexion nécessaire sur l'évolution des paiements à l'acte et au forfait doit conduire à ne pas additionner les dispositifs, comme cela a déjà été fait, mais plutôt à envisager de vrais dispositifs de substitution. Pour peu que les dispositifs de substitution qui y sont évoqués soient privilégiés, l'article 44 peut représenter un premier pas dans cette démarche.

La recommandation  $n^\circ 3$  du RALFSS 2004 visait, « pour les transports, (à) élaborer un référentiel médical de transport opposable à l'ensemble des prescripteurs, y compris hospitaliers ; revoir la réglementation du transport de malades et réorganiser avec la profession le transport d'urgence de jour ».

L'article 37, outre l'extension de la procédure de mise sous accord préalable à l'ensemble des domaines de prescription des médecins, prévoit pour les transports en ambulance une procédure spécifique de mise sous accord préalable qui s'ajoute à celle globale existant déjà en matière de transport sanitaire.

L'article 38 vise à assurer un encadrement des dépenses de transport en taxi en prévoyant une obligation de conventionnement entre les sociétés de taxi et les caisses d'assurance maladie fixant notamment les tarifs et les conditions de tiers payant.

L'article 51 étend aux transporteurs sanitaires, aux taxis et aux fournisseurs et prestataires de service un dispositif de pénalités pour les professionnels de santé, les employeurs, les assurés et les établissements méconnaissant les règles en vigueur.

L'article 64, enfin, prévoit un dispositif expérimental de prise en charge des frais de transport prescrits par les praticiens hospitaliers. Dans ce dispositif, les frais de transport concernés sont mis à la charge des établissements expérimentateurs ; la part de frais prise en charge par l'assurance maladie étant financée par dotation annuelle et la participation de l'assuré versée aux établissements concernés.

La recommandation de la Cour relative aux transports de malades faite dans le RALFSS 2004 n'avait, dans un premier temps, guère été suivie d'effets. La dérive financière constatée depuis (+ 8 % à 9 % d'augmentation par an, pour une dépense de 100 M€), notamment pour les taxis (+ 15 %) a conduit les pouvoirs publics à prendre une série de mesures visant à rendre moins dynamiques ces dépenses et à responsabiliser les praticiens hospitaliers qui sont à l'origine des 2/3 des prescriptions.

La recommandation n° 27 du RALFSS 2004 était de « mettre en place dans les branches maladie et famille des budgets de gestion administrative intégrant la totalité des dépenses de personnel ».

L'article 101 prévoit notamment, au sein de la CNAMTS, la fusion des deux fonds nationaux de gestion administrative et du contrôle médical, qui financent tous deux le même type de dépenses.

Cette mesure de fusion de fonds, suggérée par la Cour pour les branches maladie et famille, reste circonscrite à la seule branche maladie.

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

L'insertion sur le suivi des recommandations formulées dans les rapports de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale appelle de ma part les observations suivantes :

- 1°) Comme le constate la Cour, la loi de financement de la sécurité pour 2008 s'inspire, dans plus de vingt articles, des recommandations formulées dans les précédents rapports annuels. Ce fait confirme la pertinence des analyses et des propositions de réforme formulées par la Cour et témoigne de la qualité des échanges qui se sont établis avec les services des ministères et avec le Parlement.
- 2°) Par sa décision n°2007-558 DC du 13 décembre dernier, le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution, au titre de « cavaliers sociaux » ne trouvant pas leur place en loi de financement de la sécurité sociale, certaines dispositions issues de recommandations de la Cour. Il s'agit:
- de l'article 49, qui prévoyait de supprimer le comité de démographie médicale institué par la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance-maladie (recommandation n°19 du RALFSS de 2007);
- de l'article 42, qui proposait de mettre en place un mécanisme de sanction pour les entreprises pharmaceutiques en cas de non-réalisation ou de retard dans les études réalisées postérieurement à l'autorisation de mise sur le marché (recommandation n° 28 du RALFSS 2007);
- de l'article 58 qui créait une obligation pour les fabricants ou distributeurs de dispositifs médicaux de déclarer à l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé l'ensemble des produits ou prestations qu'ils commercialisent et le code correspondant (recommandation  $n^{\circ}$  2 du RALFSS 2004).
- Le Conseil constitutionnel n'ayant pas remis en cause la pertinence de ces mesures, le Gouvernement reste déterminé à mettre en œuvre les recommandations de la Cour, par des moyens qui ne nécessitent pas l'intervention d'un véhicule législatif.
- 3°) S'agissant par ailleurs des articles 46, 47 et 48 tendant à mettre en œuvre la recommandation n° 20 du RALFSS 2007, la Cour regrette que les mesures finalement adoptées par la représentation nationale soient en retrait par rapport aux intentions initiales du Gouvernement. Les questions liées à l'organisation et à la répartition de l'offre de soins demeurent une priorité de l'action gouvernementale : des engagements ont ainsi été pris pour tenir rapidement, dès février 2008, des états généraux de l'organisation de la santé, qui permettront de cadrer la négociation conventionnelle, que sera amenée à conduire l'union nationale des caisses d'assurance maladie, et de préparer le projet de loi sur l'accès aux soins prévu pour l'été.

# Chapitre II Politiques publiques

# La réforme de la protection juridique des majeurs

La Cour avait consacré un chapitre de son rapport public particulier de juin 2003, « La vie avec un handicap » au sujet de « l'actualisation nécessaire du dispositif relatif aux personnes majeures protégées ».

D'importants travaux de réflexion avaient été menés depuis dix ans par les partenaires d'un dispositif conçu à l'origine pour quelques milliers de personnes mais qui ne répondait plus aux besoins actuels des majeurs protégés estimés à plus de 800 000 personnes en 2005 ( et dont le nombre pourrait s'accroître sous l'effet conjugué du développement des maladies neuro-dégéneratives et des phénomènes d'exclusion sociale) et qui était, par ailleurs, détourné de son objet. Pourtant, si tous les acteurs s'accordaient sur l'inadaptation du système, les travaux lancés en 2002 par la Chancellerie et le ministère chargé des affaires sociales n'avaient pas encore conduit, fin 2005, au dépôt d'un projet de loi au Parlement.

A la demande de l'Assemblée nationale, la Cour a examiné en 2005 le fonctionnement du dispositif juridique, administratif et social de protection des majeurs datant de 1968 ainsi que les projets du gouvernement<sup>7</sup>.

La loi portant réforme de la protection juridique des majeurs a été promulguée le 5 mars 2007. Elle contient des dispositions qui répondent aux préoccupations exprimées au moins à deux reprises par la Cour.

<sup>7)</sup> Ce rapport intitulé « tutelles et curatelles » a été publié en annexe n°18 au rapport n°3363 de l'Assemblée nationale portant sur le PLF 2007 en date du 12 octobre 2006.

La loi du 5 mars 2007 réaffirme les principes de nécessité et de subsidiarité de la protection juridique, replace la personne au centre du régime de protection, réorganise les conditions d'activité des tuteurs et curateurs extérieurs à la famille et instaure un nouveau dispositif social en faveur des personnes concernées visant à réduire le nombre des mesures de protection judiciaire.

Examinant en particulier le volet social de la réforme, la Cour avait observé que son succès serait lié à la mise en place de mesures d'aide et d'accompagnement efficaces gérées et financées par les départements.

L'entrée en vigueur de la loi a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2009 : ce délai doit permettre aux conseils généraux de préparer la mise en œuvre du nouveau dispositif dont la Cour avait souligné l'impact en termes de charge budgétaire et d'organisation au niveau départemental.

Dès 2010, la Cour sera attentive aux premiers effets escomptés de cette importante réforme.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La Cour des comptes avait, dès son rapport particulier « La vie avec un handicap » de juin 2003, souhaité que les pouvoirs publics s'attellent à l'actualisation du dispositif de protection des personnes majeures vulnérables.

C'est désormais chose faite avec la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs. Cette loi consacre les principes de nécessité et de subsidiarité de la protection judiciaire et met en place des mécanismes d'aide et d'accompagnement social placés sous la responsabilité des départements. L'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> janvier 2009 laisse d'ailleurs aux départements, qui l'avaient demandé, un temps suffisant pour préparer la mise en œuvre de ce dispositif qui constitue un des points essentiels de la réforme.

Je suis heureuse que les préconisations de la Cour des comptes aient pu trouver une réponse législative et n'ai pas d'observation particulière à formuler sur l'insertion.

# Suppression de la déduction fiscale de certaines sanctions et pénalités dues par les entreprises

Lors du contrôle qu'elle a effectué sur la Commission bancaire et son secrétariat général pour les exercices 2000 à 2006, la Cour avait relevé que les amendes infligées par les autorités de régulation financière étaient admises en déduction des bénéfices imposables des contrevenants.

L'article 23 de la loi de finances pour 2008 a mis fin à cette anomalie : comme le stipule à présent l'article 39 du code général des impôts, « Les sanctions pécuniaires et pénalités de toute nature mises à la charge des contrevenants à des obligations légales ne sont pas admises en déduction des bénéfices soumis à l'impôt. »

## Le crédit d'impôt recherche

Dans son rapport annuel publié en février 2007, la Cour avait communiqué les résultats d'un contrôle effectué sur le crédit d'impôt recherche destiné à inciter les entreprises à développer leurs activités de recherche.

Celui-ci permet aux entreprises qui effectuent des dépenses de recherche éligibles de constituer une créance fiscale sur l'Etat dont le montant dépend de l'importance des dépenses réalisées. Elle est en principe utilisée par l'entreprise pour payer l'impôt sur les bénéfices dont elle est redevable. Elle peut aussi lui être remboursée au terme d'un délai de trois ans si son montant se révèle supérieur à celui de l'impôt sur les bénéfices dû au titre de la même période.

Ce dispositif était à l'origine uniquement fondé sur l'augmentation des dépenses de recherche supportées par les entreprises au cours d'un exercice par rapport à la moyenne des dépenses des deux exercices précédents (part en accroissement). Il a été aménagé par l'introduction d'une part en volume égale à 5 % des dépenses de recherche en 2004 portée à 10 % à compter de 2006.

L'introduction d'une part en volume s'était traduite par une forte augmentation de la créance liée au crédit d'impôt. Elle avait indiqué que cette dépense fiscale importante, pour être pleinement efficace, devait reposer sur des dispositifs stables dans le temps, simples d'application et faciles de compréhension. Le crédit d'impôt recherche qui avait fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création ne répondait qu'imparfaitement à ces principes.

La Cour constate que ce dispositif fait l'objet d'une nouvelle réforme inscrite dans la loi de finances pour 2008 qui va dans le sens de ses recommandations en assurant la simplification du système et en améliorant sa sécurité juridique. La mesure de ses effets doit cependant encore être améliorée.

#### La Cour avait noté la complexité du système et son instabilité

La réforme prévoit la suppression totale de la part en accroissement et l'instauration d'un crédit d'impôt uniquement calculé en volume. Le taux de ce crédit d'impôt est de 30 % dans la limite de 100 M€ de dépenses éligibles et de 5 % au-delà. Le taux de la première tranche est porté à 50 % pour les entreprises qui sollicitent pour la première fois le crédit d'impôt recherche ainsi que pour celles qui n'ont pas bénéficié du régime depuis au moins cinq ans.

La réforme intéresse toutes les catégories d'entreprises qui réalisent des dépenses de recherche. Certes, le coût budgétaire du dispositif sera fortement majoré et devrait passer de 1,2 Md€ en 2007 à 2 ,8 Md€ en 2012, ce qui renforce la nécessité de mettre en place un contrôle et un suivi plus étroits. Mais la mesure est considérablement simplifiée par la suppression de l'obligation de suivi des crédits négatifs qui était liée à l'existence d'un crédit d'impôt en accroissement.

# La Cour recommandait de mieux assurer la sécurité juridique du crédit d'impôt et de son contrôle.

Elle préconisait le renforcement et la clarification des procédures de gestion et de contrôle partagées entre les agents du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ceux de la direction générale des impôts. La clarification souhaitée pouvait donner lieu à la conclusion d'un protocole entre la DGI et la DGRI et, éventuellement, à des dispositions législatives.

La réforme du crédit d'impôt renforce la sécurité des entreprises sur deux points.

En premier lieu la procédure du « rescrit fiscal », qui permet à une entreprise d'interroger l'administration sur les difficultés d'application du régime, est assouplie : l'administration devra donner sa réponse à l'entreprise qui l'a sollicitée dans un délai limité à trois mois au lieu de six.

En second lieu les entreprises ont la possibilité de solliciter un « contrôle fiscal à la demande » portant uniquement sur le crédit d'impôt recherche. Cette faculté devrait permettre aux entreprises de faire en toute sûreté la distinction entre les dépenses de recherche éligibles et les dépenses non éligibles.

Ces dispositions législatives devraient assurer la sécurité nécessaire à l'efficacité du dispositif. Leur mise en œuvre exigera une coopération renforcée entre les agents de la DGI et ceux de la DGRI, qui devrait être formalisée par un protocole clair.

La Cour recommandait de supprimer le risque de double avantage résultant de l'obtention d'un crédit d'impôt et de la perception d'avances remboursables, avantage susceptible de se réaliser lorsque l'avance ne donne pas lieu à remboursement et s'assimile à une subvention.

Jusqu'à présent les avances remboursables ne venaient pas en déduction de l'assiette du crédit d'impôt au titre de l'année de leur attribution mais seulement au titre de l'année au cours de laquelle elles devenaient non remboursables. Dans le cas où le suivi du caractère non remboursable de l'avance n'était pas correctement assuré deux concours de nature différente pouvaient ainsi s'aiouter.

La Cour avait proposé pour supprimer ce risque de retenir la déduction de l'assiette du crédit d'impôt du montant des avances remboursables au moment de leur perception avec, en contrepartie, la possibilité de retenir dans cette assiette les montants effectivement remboursés.

Cette proposition a été reprise dans le dispositif législatif.

De façon générale, il est souhaitable que les dépenses fiscales, qui, par nature, sont dérogatoires au droit commun de la fiscalité, soient accompagnées, surtout quand elles sont d'aussi grande ampleur, de mesures de gestion, de contrôle, d'évaluation et de suivi spécifiques. Plusieurs des mesures évoquées précédemment vont dans ce sens.

La Cour avait indiqué que la forte augmentation de son coût budgétaire devait conduire à développer davantage les moyens d'évaluation des effets réels de cette dépense fiscale.

L'impact du crédit d'impôt recherche dans sa nouvelle configuration doit être précisé malgré l'existence d'un consensus sur l'efficacité du crédit d'impôt comme moyen d'intervention publique pour inciter les entreprises à accroître leurs dépenses de recherche.

Une étude économétrique à partir des résultats des données individuelles des entreprises a été confiée par la DGRI à un universitaire. Il en est résulté que le crédit d'impôt recherche a un effet de levier important sur les dépenses de recherche et développement des entreprises. Les premiers résultats qui portaient sur la période 1993-2003 indiquent que 1 euro de crédit générerait entre 1 et 3 euros de dépenses de recherche et développement supplémentaires. La limite supérieure de cette fourchette est élevée comparée à l'impact de mécanismes analogues au sein des pays de l'OCDE. Ainsi aux Pays-Bas la dépense de recherche n'augmenterait que de 1,5 à 1,9 € par euro de crédit d'impôt. La poursuite de ces études devrait permettre de réduire la marge d'estimation et de dégager une méthode d'évaluation annuelle.

En tout état de cause, les résultats de la période 1993-2003 ne peuvent être extrapolés sur la période suivante dans la mesure où le dispositif législatif a été profondément modifié.

Les études mises en place par la DGRI associent au sein de comités de pilotage les compétences statistiques et économiques (DGTPE, DEPP, OCDE, universitaire spécialiste) et la connaissance des entreprises (CDC, Croissance plus).

Ces premiers travaux en vue d'une évaluation, et qui s'inscrivent dans les recommandations de la Cour, doivent être poursuivis.

La Cour avait souligné que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne disposait que de connaissances imparfaites sur la répartition du crédit d'impôt recherche entre les différentes catégories d'entreprises bénéficiaires et donc sur son impact.

Elle avait ainsi relevé que l'identification des PME dont le capital était, principalement détenu par des personnes physiques était imprécise. Elle avait aussi souligné que, dans le suivi statistique du dispositif, la catégorie des sociétés de conseil, qui représentait une part importante de la dépense fiscale et recouvrait en large part des sociétés holdings, ne donnait pas une vue réelle des secteurs socioprofessionnels concernés.

S'agissant de l'identification des PME bénéficiaires, à la suite des observations de la Cour et sur proposition de la DGRI, la direction générale des impôts a créé l'obligation pour les sociétés d'indiquer si elles bénéficient du taux réduit de 15 % de l'impôt sur les sociétés. Ce taux ne s'appliquant qu'aux PME dont le capital est détenu à 75 % par des personnes physiques, cette information permettra d'identifier les entreprises à caractère familial bénéficiant du dispositif et répondant à la définition communautaire de la petite entreprise.

Pour mieux rattacher les sociétés holdings aux secteurs d'activités du groupe, la DGRI et la direction générale des impôts (DGI) ont mis en place une obligation de déclaration par la société holding de la nature de l'activité exercée par le groupe. Bien qu'il soit apparu que les sociétés concernées ne remplissent qu'imparfaitement cette obligation, celle-ci devrait permettre d'améliorer sensiblement la connaissance de cette catégorie de bénéficiaires.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le projet d'insertion sur le crédit Impôt Recherche destiné à figurer dans la partie du rapport public annuel 2007 de la Cour, consacrée aux effets de ses interventions.

En réponse aux principales recommandations de la Cour, il souhaite apporter les précisions développées ci-après sur les mesures prises pour améliorer le dispositif du crédit Impôt recherche (CIR).

#### ● La simplification du dispositif en 2008

La Cour avait relevé dans son rapport annuel, publié en février 2007, que l'introduction d'une part en volume s'était traduite par une forte augmentation de la créance liée au crédit d'impôt encore accentuée par le passage à 10% de cette part. Elle avait indiqué que cette dépense fiscale importante, pour être pleinement efficace, devait reposer sur des dispositifs stables dans le temps, simples d'application et faciles de compréhension. Le crédit d'impôt recherche qui avait fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création ne répondait qu'imparfaitement à ces principes.

La réforme 2008 modifie le crédit Impôt Recherche (CIR) en profondeur en le simplifiant et en doublant son montant, qui va passer de 1,4 milliards d'euros au titre de 2006 à environ 3 milliards au titre de 2008.

La simplification porte sur la suppression de la part en accroissement: le CIR sera désormais assis uniquement sur le volume de R&D déclaré par les entreprises. Il sera donc beaucoup plus simple à calculer et l'entreprise pourra facilement évaluer le montant de son crédit d'impôt à venir. Du point de vue de la gestion, il ne sera plus nécessaire de suivre les crédits d'impôt négatifs qui étaient générés lors des périodes de réduction des dépenses de R&D des entreprises. La plus grande lisibilité du CIR pourrait inciter certaines PME à entrer dans le dispositif. Cette simplification répond donc en partie au reproche de lourdeur administrative de la part de certaines entreprises, notamment les PME. La déclaration fiscale qu'elles doivent remplir sera singulièrement allégée du fait de la disparition de la part en accroissement.

Le taux de la réduction d'impôt accordée aux entreprises est porté à 30 % des dépenses de R&D pour une première tranche jusqu'à de 100 millions d'euros. Pour les entreprises qui demandent à en bénéficier pour la première fois, le taux de cette première tranche sera de 50 % l'année d'entrée dans le dispositif et de 40 % la deuxième année. Au delà du seuil de 100 millions d'euros, le taux du crédit d'impôt passe à 5% du montant des dépenses de R&D. Il n'y a donc plus de plafond.

#### • L'évaluation du crédit Impôt Recherche

La Cour avait indiqué que, malgré l'existence d'un consensus sur l'efficacité du crédit d'impôt comme moyen d'intervention publique pour inciter les entreprises à accroître leurs dépenses de recherche, la forte augmentation de son coût budgétaire devait conduire à développer davantage les moyens d'évaluation des effets réels de cette dépense fiscale.

Le ministère chargé de la Recherche a lancé, en 2005 une enquête de perception de la mesure ainsi qu'une étude économétrique de son impact. L'enquête de perception indiquait que les entreprises bénéficiaires considèrent que le CIR a un effet positif sur les dépenses de R&D des entreprises mais aussi sur les effectifs de personnel de R&D et sur le nombre de chercheurs. Les résultats préliminaires de l'étude économétrique montraient que le CIR avait eu entre 1993 et 2003 un effet d'entraînement sur les dépenses de R&D des entreprises. Ces premiers résultats ont été présentés dans le rapport au Parlement sur le CIR de décembre 2006.

Les deux études ont été reconduites en 2007, pour approfondir ces résultats. Les résultats de l'étude économétrique finalisée en 2007 sont cohérents avec ceux d'autres évaluations, notamment sur l'existence, au moins, d'un effet d'addition du CIR. La fourchette d'évaluation du ratio d'impact (de 1 à 3€ de R&D supplémentaires pour 1€ de CIR) est aussi large que les résultats obtenus pour les Etats-Unis, qui ont un dispositif en accroissement. L'analyse du scénario contrefactuel le plus probable permet de réduire cette fourchette et d'estimer le ratio d'impact proche de la borne inférieure, mais supérieur à 1. L'évaluation de dispositifs étrangers uniquement en volume indique un effet d'entraînement plus net sur les dépenses de R&D privées des entreprises, et en particulier les plus petites.

L'évaluation du CIR indique en outre qu'il a eu un impact un peu plus fort sur l'emploi de chercheurs par les entreprises.

Par ailleurs, les entretiens conduits avec une cinquantaine d'entreprises permettent de confirmer l'impact positif des incitations fiscales sur les dépenses de R&D et sur les caractéristiques de certains projets.

La réforme 2008 fait du CIR une mesure beaucoup plus centrale de la politique d'innovation de la France et il s'agit d'en tirer le meilleur parti pour maximiser l'impact sur les activités de R&D des entreprises. Cela suppose de renforcer les capacités de suivi et de gestion de la mesure. Cela suppose parallèlement de renforcer les capacités d'observation du CIR et de mesure de son impact. L'expérience acquise par le MESR au cours des deux premiers exercices d'évaluation permettra de définir une véritable stratégie d'évaluation de la mesure et de son rôle au sein de la politique d'innovation. Cette stratégie doit d'une part permettre d'adapter la mesure et sa gestion et d'autre part contribuer à la réflexion sur l'évolution du policy mix en faveur de la recherche et de l'innovation.

#### ● L'identification des PME

La Cour avait souligné que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ne disposait que de connaissances imparfaites sur la répartition du crédit d'impôt recherche entre les différentes catégories d'entreprises bénéficiaires et donc sur son impact. Elle avait ainsi révélé que l'identification des PME dont le capital était, principalement détenu par des personnes physiques était imprécise. Elle avait aussi souligné que, dans le suivi statistique du dispositif, la catégorie des sociétés de conseil, qui représentait une part importante de la dépense fiscale et recouvrait en large part des sociétés holdings, ne donnait pas une vue réelle des secteurs socioprofessionnels concernés.

Afin de mieux identifier les PME, la Cour a suggéré que les entreprises précisent dans leur déclaration si elles bénéficient du taux réduit de l'impôt sur les sociétés à 15 %. Cependant, ce taux réduit ne répond que partiellement à l'objectif d'identification des PME indépendantes, dans la mesure où il ne s'applique qu'aux PME dont le capital est détenu à 75 % par des personnes physiques. Un certain nombre de PME indépendantes ne répond pas à ce critère. Ainsi, les "jeunes entreprises innovantes" doivent avoir un capital détenu à 50 % au moins par des personnes physiques.

C'est la raison pour laquelle le ministère a proposé de retenir la définition européenne de la PME qui devrait permettre de couvrir un champ plus large. Cette question est introduite dans la déclaration fiscale 2007.

En ce qui concerne les codes d'activités de la déclaration fiscale (codes APE), il est apparu qu'ils ne correspondent pas à la nomenclature des secteurs. En particulier, l'activité "conseil et assistance aux entreprises" représente une part artificiellement élevée des bénéficiaires et du CIR. Cette distorsion est due au fait que le code APE correspondant est attribué à un certain nombre de holdings, qui récupèrent la totalité du CIR de leur groupe. Le volume important de R&D exécuté par ces filiales dans les autres secteurs est de ce fait attribué aux sociétés holding du secteur "conseil et assistance aux entreprises".

Ce problème de nomenclature empêche de voir qu'en fait, les différents secteurs d'activité reçoivent une part du montant du CIR qui est à peu près proportionnelle à leur part dans les dépenses de R&D des entreprises.

Pour cette raison le MESR a introduit, depuis la déclaration 2004, un thésaurus qui devait permettre aux entreprises de préciser leur secteur d'activité. Cependant, il ressort que, n'étant pas obligatoire, cette information n'est remplie que par la moitié des entreprises.

#### ● La sécurité juridique du CIR

La Cour recommandait de mieux assurer la sécurité juridique du crédit d'impôt et de son contrôle. Elle préconisait le renforcement et la clarification des procédures de gestion et de contrôle partagées entre les agents du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ceux de la direction générale des impôts. La clarification, souhaitée pouvant donner lieu à la conclusion d'un protocole entre la DGI et la DRGI et, éventuellement, à des dispositions législatives.

Le contrôle du CIR s'inscrit dans le cadre des contrôles généraux de la comptabilité des entreprises que diligente l'administration fiscale. Il est donc très rare que le contrôle d'une entreprise ne concerne que le dispositif du crédit d'impôt recherche. L'intervention de l'administration fiscale s'intègre dans la vérification de la comptabilité de l'entreprise et s'exerce dans les conditions de droit commun. L'administration fiscale sollicite l'avis des agents du MESR toutes les fois où l'appréciation du caractère scientifique des travaux apparaît nécessaire. Pour assurer cette tâche, le MESR dispose d'une capacité d'expertise interne et entretient un large réseau externe. Les agents publics, enseignants-chercheurs ou chercheurs sélectionnés sont au fait de l'état des connaissances et à même d'émettre un avis qualifié et circonstancié sur les travaux présentés par les entreprises. De plus, la rencontre avec l'entreprise est privilégiée afin d'instaurer un débat oral et contradictoire sur la nature des travaux déclarés.

L'administration cherche néanmoins à accroître la sécurité fiscale des entreprises et à les inciter à considérer le CIR comme une mesure accessible et non risquée.

Aussi, les entreprises ont la possibilité d'avoir recours à la procédure, dite de rescrit fiscal, qui leur permet d'obtenir un avis de l'administration des impôts et du MESR sur l'éligibilité de leurs travaux de R&D avant leur démarrage. Dans le cadre de la réforme, le délai de réponse de l'Administration sera ramené de 6 à 3 mois. A défaut de réponse, un avis favorable est réputé obtenu et opposable lors d'un contrôle ultérieur.

De plus, la réforme prévoit une possibilité d'interrogation officielle de l'administration qui peut intervenir en cours d'exercice et même au moment où l'entreprise prépare sa déclaration. Cette possibilité est ouverte à toutes les entreprises par l'extension du champ d'une procédure fiscale qui n'était ouverte qu'aux PME.

Le MESR s'organise pour pouvoir assurer la demande de conseil et de contrôle supplémentaire que ces dispositions vont générer à partir de 2008.

#### • La prise en compte des avances remboursables

La Cour recommandait de supprimer le risque de double avantage résultant de l'obtention d'un crédit d'impôt et de la perception d'avances remboursables, avantage susceptible de se réaliser lorsque l'avance ne donne pas lieu à remboursement et s'assimile à une subvention.

Jusqu'à maintenant, lors de la constatation d'un échec, le montant de l'avance remboursable, non encore remboursée, devait être considéré comme une subvention.

Ce problème apparaissait potentiellement important dans la mesure où environ 45 % des avances remboursables sont transformées en subventions.

A partir de 2008, les entreprises devront donc exclure de l'assiette du CIR non seulement les subventions mais aussi les avances remboursables au titre de l'exercice de leur attribution.

Suivant cette recommandation, le ministère a inclus dans le projet de loi de finances pour 2008 cette disposition. Lorsque l'entreprise remboursera une avance, elle l'intégrera dans l'assiette du CIR au titre de l'exercice du remboursement effectif.

### La gouvernance des universités

Au terme de différentes enquêtes concernant l'enseignement supérieur - et plus particulièrement dans son rapport public particulier sur « la gestion du système éducatif » d'avril 2003 ainsi que dans son rapport « Efficience et efficacité des universités : observations récentes et nouvelles approches » rendu en décembre 2005 à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale -, la Cour avait appelé à un renforcement de la direction et de la gestion des universités. Cet affermissement lui apparaissait comme une condition nécessaire et préalable à l'approfondissement de leur autonomie, qui implique pour elles d'assumer pleinement leurs responsabilités et de pouvoir rendre compte de l'utilisation des moyens alloués.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités répond à plusieurs recommandations constantes de la Cour.

La Cour recommandait d'accroître les capacités réelles de direction conférée aux organes centraux, et en premier lieu au président.

La Cour estimait en effet que le système complexe de gouvernance des universités, la confrontation avec les multiples légitimités internes, faisaient obstacle à la conduite de projets d'établissements suffisamment forts et visibles. Elle avait notamment indiqué que la dimension du conseil d'administration lui paraissait excessive, et ses débats insuffisamment resserrés sur les grandes orientations stratégiques ; elle avait préconisé, dans son rapport précité de 2005, une durée égale pour les mandats des présidents et des conseils d'administration, en phase avec la période d'application des contrats passés avec le ministère.

La loi du 10 août 2007 a réformé leur gouvernance. Le conseil d'administration comprendra désormais de vingt à trente membres ; ses prérogatives sont précisées, l'articulation entre les trois conseils<sup>8</sup> est revue et clarifiée, un comité technique paritaire est créé dans chaque établissement. Le président est élu pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, et bénéficie de pouvoirs propres précisés et renforcés. Les mandats des organes centraux sont harmonisés. Ces mesures rencontrent donc pour une large part les préoccupations exprimées par la Cour, et devraient favoriser l'émergence d'une gouvernance plus affirmée.

La Cour recommandait, dans son rapport précité de 2003, d'accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale.

La loi du 10 août 2007 permet aux universités volontaires de bénéficier d'une dotation globale prévue par le contrat pluriannuel d'établissement, distinguant les montants affectés à la masse salariale, les autres crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Ces dispositions s'appliqueront à l'ensemble des universités dans un délai de cinq ans.

Pour que les universités puissent assumer cette autonomie renforcée, la Cour estimait toutefois indispensable une amélioration significative de leurs capacités de gestion.

La Cour faisait le constat de fréquentes défaillances : défaut de fiabilité des comptes, procédures budgétaires peu efficaces, maîtrise insuffisante de la gestion financière. Les dispositions du décret du 14 janvier 1994 sur la mise en œuvre et le suivi d'un budget de gestion et l'élaboration d'une comptabilité analytique apparaissaient peu appliquées. Les universités méconnaissaient généralement leurs coûts de fonctionnement internes, voire les modalités de conduite de certaines activités en leur sein. La Cour demandait, d'une façon générale, un renforcement des outils de pilotage.

-

<sup>8)</sup> Conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire.

Les évolutions récentes positives constatées sur ce sujet nécessitent d'être confortées dans la durée. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances de 2001, des budgets de gestion répondant aux actions définies dans les programmes budgétaires de l'Etat ont été institués à compter de 2006 : il appartiendra aux établissements d'en faire de véritables supports de gestion par objectifs. Par ailleurs, la loi du 10 août 2007 dispose que les universités doivent mettre en place un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision de nature à leur permettre d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités. Pour les universités exerçant des responsabilités et des compétences élargies – c'est-à-dire toutes dans un délai de cinq ans - la loi prévoit que « l'établissement assure l'information régulière du ministre chargé de l'enseignement supérieur et se dote d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial selon des modalités précisées par décret ». Leurs comptes annuels devront faire l'objet d'une certification.

Ces dispositions demandent donc encore à être, pour l'essentiel, traduites dans les faits. Elles nécessiteront en outre un effort particulier de formation envers les personnels, ainsi qu'un renforcement de l'encadrement administratif des établissements.

S'agissant des relations entre les établissements et le ministère, la Cour, constatant que la portée de la contractualisation avait été jusque-là trop limitée, préconisait de faire des contrats pluriannuels d'établissement un outil de gestion par la performance et d'augmenter de façon significative la part relative des financements contractuels par rapport aux dotations forfaitaires.

La place centrale des contrats pluriannuels d'établissement a été affirmée par la loi du 10 août 2007, qui dispose qu'ils doivent porter sur les activités de formation, de recherche et de documentation, et, le cas échéant, sur les modalités de participation à un pôle de recherche et d'enseignement supérieur ; ils sont étendus à certains aspects de gestion des ressources humaines, ce qui répond à un souhait de la Cour. La refonte de ces contrats, entreprise depuis 2005 dans le cadre de la mise en application de la LOLF, doit cependant encore être poursuivie et approfondie au rythme des vagues annuelles de signature afin qu'ils traduisent, en fonction des objectifs arrêtés, une stratégie et des priorités, et qu'ils fassent l'objet d'une évaluation permettant d'en mesurer les résultats préalablement à leur renouvellement. La réforme de

l'allocation des financements, dans le cadre d'une gestion par objectifs adaptée aux contextes locaux, nécessite en outre que la révision des modalités d'attribution des dotations sur critères soit menée à bien. Enfin, la logique des contrats d'objectifs ne sera pleinement atteinte que si les universités disposent de réelles marges de manœuvre : elle nécessite donc d'aller au terme du processus de responsabilisation des établissements et de globalisation des crédits.

Dans ses rapports, la Cour indiquait que les universités avaient déjà montré dans un passé récent leur capacité d'adaptation à des évolutions majeures. La réussite des réformes entreprises en matière de gouvernance, l'amélioration de la gestion des établissements, conditionnent l'approfondissement de l'autonomie des universités et leur capacité à faire face aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées dans un contexte de concurrence internationale accrue.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Au terme de ses précédentes enquêtes concernant l'enseignement supérieur (rapports d'avril 2003 sur « la gestion du système éducatif » et de décembre 2005 sur l'efficience et l'efficacité des universités), la Cour avait appelé à un « renforcement de la direction et de la gestion des universités, [qui lui apparaissait] comme une condition nécessaire et préalable à l'approfondissement de leur autonomie ».

Rappelant les recommandations formulées dans ces travaux, la Cour examine les suites qui leur ont été données, à la lumière notamment des dispositions introduites par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

La mise en œuvre des recommandations préconisées par la Cour en matière de gouvernance des universités dans ses précédents travaux appelle les quatre séries de remarques développées ci-après.

#### • L'accroissement des capacités de direction des organes centraux

La Cour recommandait d'accroître les capacités réelles de direction conférées aux organes centraux, et en premier lieu au président. Elle estimait excessive la dimension du conseil d'administration et préconisait une durée égale pour les mandats des présidents et des conseils d'administration.

La loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (dite loi « LRU ») a réformé la gouvernance des universités.

L'autorité et la légitimité du président sont renforcées sur les composantes de l'établissement et le recrutement des personnels afin d'affirmer son rôle de stratège.

Les compétences du président sont élargies. Il s'impose comme l'animateur d'une équipe de direction cohérente et le porteur du projet d'établissement. A cet effet, il est élu à la majorité absolue des membres élus du conseil d'administration pour un mandat d'une durée de quatre ans, renouvelable une fois.

La durée du mandat est synchronisée avec celle des membres élus du conseil d'administration (à l'exception des représentants des étudiants dont la durée est maintenue à 2 ans pour assurer une meilleure représentation des cycles d'études).

Il est choisi parmi l'une des catégories de personnels qui ont vocation à exercer des fonctions d'enseignement et de recherche. Il pourra notamment être choisi hors du conseil d'administration de l'université, être de nationalité française ou étrangère.

Détenteur de l'autorité de droit commun en matière de gestion et d'administration, le président d'université dispose d'un droit de regard sur toutes les affectations prononcées dans l'établissement.

Sous réserve des dispositions relatives à la première affectation des personnels recrutés par concours national d'agrégation de l'enseignement supérieur, aucune affectation, sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 713-9 du code de l'éducation pour les directeurs des instituts et écoles internes, ne peut ainsi être prononcée s'il émet un avis défavorable motivé. Ce droit de veto est encadré puisqu'il peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir conduisant à l'annulation de toute décision arbitraire. Il s'accompagne de l'institution d'une nouvelle procédure de recrutement des personnels enseignants faisant intervenir un comité de sélection ad hoc, dans le but de permettre une gestion plus réactive des emplois scientifiques qui soit mieux adaptée à la mobilité nécessaire au monde universitaire.

Dans la nouvelle gouvernance, le président par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire par leurs avis assurent l'administration de l'université.

Les compétences des trois conseils sont redéfinies : au conseil d'administration le rôle de stratège, aux deux autres conseils, une compétence consultative venant éclairer le conseil d'administration dans sa prise de décision.

Le conseil d'administration s'ouvre davantage aux personnalités extérieures à l'université et au monde socio-économique. Sa taille est divisée par deux sans préjudice des grands équilibres de la représentation des personnels et des étudiants. Ses compétences sont étendues : il délibère sur la création des unités de formation et de recherche (UFR) et des fondations, il fixe la répartition des emplois, vote le budget, approuve les comptes financiers et le rapport annuel d'activité présenté par le président.

De surcroît, afin de favoriser l'expression du dialogue social au sein de l'université et d'alléger les ordres du jour du conseil d'administration, un comité technique paritaire (CTP) est créé dans chaque établissement par décision du président après délibération du conseil d'administration. Outre les compétences dont cette instance sera amenée à connaître en application du statut général de la fonction publique de l'Etat (problèmes généraux de l'établissement, conditions générales de son fonctionnement, règles statutaires et questions d'hygiène et de sécurité), le CTP devra aussi être consulté sur la politique de gestion des ressources humaines de l'établissement et un bilan de la politique sociale devra lui être présenté chaque année.

#### • La mise en place d'un budget global

La Cour recommandait d'accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale.

La loi « LRU » permet aux universités de bénéficier d'une dotation globale distinguant les montants affectés à la masse salariale, les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement.

Le budget global deviendra l'instrument stratégique d'exécution des priorités de l'établissement dans le domaine de l'enseignement comme dans celui de la politique scientifique.

#### • L'amélioration des capacités de gestion des universités

La Cour estimait indispensable une amélioration significative des capacités de gestion des universités pour que celles-ci puissent assumer cette autonomie renforcée.

Une fois adoptées les nouvelles règles de gouvernance, toutes les universités disposeront d'un délai de cinq ans pour bénéficier de nouvelles compétences comprenant notamment un budget global. Ce budget global s'accompagne de la mise en place d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial destinés à renforcer la capacité de gestion de l'université.

En contrepartie, les établissements doivent instaurer un service de contrôle de gestion et développer des systèmes d'information permettant ce type de contrôle, et recourir à la comptabilité analytique afin de connaître les coûts de fonctionnement interne notamment des activités de recherche hébergées en leur sein.

Un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre par les établissements d'instruments d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial leur permettant d'assumer l'ensemble de leurs missions, compétences et responsabilités ainsi que d'assurer le suivi du contrat pluriannuel.

Par ailleurs, dans le cadre de la circulaire relative à la campagne d'emplois 2007, les objectifs clairement identifiés visaient principalement au soutien de la politique de la recherche mais également au renforcement de l'encadrement et des capacités d'expertise des établissements. Ainsi, des demandes de créations destinées à la structuration de la fonction gestion des ressources humaines ou au renforcement de la fonction de contrôle de gestion ou gestion du patrimoine ont été satisfaites.

Dans le cadre de la circulaire relative à la campagne d'emplois 2008, les demandes de transformations d'emplois et de repyramidages de personnels IATOSS, destinées à doter les établissements de l'encadrement nécessaire à l'exercice des responsabilités élargies et des capacités

d'expertise, sont encouragées. Une attention particulière est portée à la structuration de la fonction gestion des ressources humaines et au renforcement de la fonction contrôle de gestion et gestion du patrimoine.

• Le renforcement du rôle du contrat dans la relation établissements / ministère

Constatant que la portée de la contractualisation avait été jusque-là trop limitée, la Cour préconisait de faire des contrats pluriannuels d'établissement un outil de gestion par la performance et d'augmenter de façon significative la part relative des financements contractuels par rapport aux dotations forfaitaires.

L'accroissement des dotations versées sur la base d'évaluations effectuées dans le cadre du contrat quadriennal a déjà été engagé. Un tel système de répartition, accordant davantage d'importance à l'évaluation, est en phase avec les pratiques de la plupart des pays de l'OCDE, le renforcement de la démarche contractuelle participant à l'amélioration de la gouvernance des établissements.

Les travaux conduits avec la conférence des présidents d'université (CPU) ont permis d'aboutir à une première grille de répartition des moyens suivant le mode d'attribution: forfaitaire ou sur le fondement d'une évaluation. Cette grille d'analyse, acceptée par les partenaires, peut désormais servir de guide pour l'élaboration plus précise des modalités de répartition des moyens.

La loi « LRU » prévoit que la dotation globale sera définie dans le cadre du contrat. Dès lors, l'essentiel des financements sera contractuel. Au sein de la dotation, une part sera calculée sur la base de critères d'activité, une autre part sera fonction de la performance.

Le renforcement de l'évaluation au travers du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'Etat et chaque université est un principe structurant de la réforme engagée. Dans le but d'affirmer l'engagement de l'Etat partenaire aux côtés des universités, le contrat pluriannuel d'établissement est rendu obligatoire. Son volet financier tient compte des résultats de l'évaluation de l'établissement réalisée par l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES).

Le contrat quadriennal devient, dans la démarche initiée par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), un véritable contrat d'objectif, les établissements s'engageant dans une logique de performance.

En matière d'évaluation externe, les calendriers de travail de l'AERES et de l'IGAENR ont été articulés avec la procédure contractuelle. L'objectif de la direction générale de l'enseignement supérieur est de pouvoir disposer en amont de chaque campagne contractuelle des évaluations des établissements.

Les indicateurs élaborés seront renseignés établissement par établissement tous les quatre ans pour trois périodes différentes : celle du contrat précédent, celle du contrat en cours d'exécution et la période correspondant à la projection de l'établissement à la fin du contrat en préparation.

Les "indicateurs contrats" répondent à trois logiques :

- mesurer la contribution de chaque établissement aux objectifs stratégiques fixés par le Parlement dans le cadre des programmes 150 (« formations supérieures et recherche universitaire ») et 231 (« vie étudiante »);
  - documenter le dialogue de gestion entre le ministère et les établissements ;
  - mesurer l'impact des actions engagées par chaque établissement dans le cadre de sa stratégie propre.

Le président d'université associe les composantes à la préparation et à la mise en œuvre du contrat pluriannuel.

La création, la suppression ou le regroupement de composantes sont inscrits dans le contrat, le cas échéant par voie d'avenant.

### La scolarisation des élèves handicapés

Un an après le vote de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, la Cour notait qu'un certain nombre de ses recommandations avaient été prises en compte. Parmi les évolutions encore insuffisantes qu'elle relevait figurait la scolarisation alors même que la loi reconnaît le statut d'élèves aux jeunes handicapés.

La Cour note aujourd'hui que la prise en charge des élèves handicapés par le secteur scolaire s'est améliorée, mais qu'il reste nécessaire que les ministères concernés s'accordent rapidement sur les modalités de pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés.

Faisant sienne une remarque du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), la Cour avait constaté, en particulier, que les jeunes handicapés rencontraient toujours des difficultés pour accomplir une scolarité répondant à leurs besoins, faute de disposer de tous les accompagnements nécessaires.

L'école ordinaire réalise de plus en plus souvent les adaptations nécessaires à l'accueil des enfants handicapés, sur le plan tant de la formation des enseignants que des méthodes et des outils pédagogiques, selon les chiffres fournis par le délégué interministériel aux personnes handicapées.

Ainsi, le nombre d'enfants handicapés scolarisés est passé de 106 974 en 2003-2004 à 155 000 à la rentrée 2007. Les moyens nécessaires à la scolarisation des élèves ont été accrus par la création de classes d'intégration scolaire (CLIS) et d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) qui comptent désormais 3 950 classes et 1 243 unités, dont 200 créées cette année. De même, à la rentrée 2007, 2 700 postes d'auxiliaires de vie scolaire ayant une fonction individuelle (AVS-i) sont venus s'ajouter aux 4 827 AVS-

i en fonctions et aux 1 626 AVS-co exerçant dans un cadre collectif. Pour compléter ces effectifs, 7 185 personnes interviennent sur contrat précaire (contrats d'accompagnement dans l'emploi ou contrats d'avenir), en particulier dans les écoles maternelles, ce qui porte le potentiel total d'aide mobilisable à plus de 16 300 emplois, dont 14 700 dédiés aux mesures d'accompagnement individuel décidées par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

Environ 28 000 élèves ont bénéficié en 2006-2007 d'un accompagnement individuel. Toutefois, la précarité du statut des AVS et l'insuffisance de leur formation appellent des mesures de stabilisation.

Il est clair aussi que les emplois de vie scolaire ne constituent qu'un des moyens nécessaires à la scolarisation de l'élève handicapé en milieu ordinaire. Celle-ci s'appuie également sur des structures spécialisées telles que les services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD), dont le nombre a été augmenté (1 250 places supplémentaires créées à la rentrée 2007).

# La Cour avait également critiqué l'insuffisance des informations sur les unités d'enseignement qui peuvent être créées dans les structures adaptées.

En effet, la mise en œuvre des principes posés par la loi, de l'absence de prédétermination du parcours de l'enfant handicapé, du choix de la famille et du respect des besoins et des capacités de l'élève, repose sur la coopération entre l'éducation en milieu ordinaire et l'éducation en structure adaptée. La loi n'établit pas de distinction entre les deux et ne fait référence qu'à la scolarisation, soulignant par là leur complémentarité. Aussi importe-t-il que le projet d'arrêté relatif aux unités d'enseignement que prépare le ministère de l'éducation nationale se concrétise rapidement, de même que la réforme des « annexes 24 » entreprise par le ministère chargé de l'action sociale.

-

<sup>9)</sup> Annexes à un décret du 9 mars 1956 relatives aux établissements et services prenant en charge des enfants ou adolescents présentant des déficiences intellectuelles ou inadaptés, ou une déficience motrice, ou polyhandicapés.

Pour piloter efficacement cette coopération entre l'éducation ordinaire et l'éducation adaptée, deux approches se dessinent : soit le dispositif éducatif et de scolarisation est confié au ministère de l'éducation nationale, soit il est co-piloté par celui-ci et par le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité. En toute hypothèse, selon certaines associations de parents d'enfants handicapés, 6 à 7 000 enfants seraient inscrits en liste d'attente pour rejoindre une structure spécialisée. Or, une jurisprudence naissante sur la mise en œuvre d'orientations décidées par les anciennes commissions départementales d'éducation spéciale (CDES)<sup>10</sup> reconnaît un droit opposable à la scolarisation : la méconnaissance par l'État de l'obligation d'assurer la scolarisation des enfants handicapés constituerait alors une faute de nature à engager sa responsabilité.

10) Deux jugements des tribunaux administratifs de Paris (2 mars 2006) et Versailles (23 octobre 2006), dont l'État a interjeté appel.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

La Cour rappelle que la scolarisation des élèves handicapés figurait parmi les évolutions insuffisantes pointées dans l'insertion au rapport public 2006 qui analysait la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Elle examine les suites qui ont été données aux observations formulées en la matière depuis ce rapport.

#### • Le pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés

La Cour relève que la mise en œuvre des principes posés par la loi du 11 février 2005 repose sur la coopération entre l'éducation en milieu ordinaire et l'éducation en structure adaptée.

Observant que deux approches se dessinent pour assurer cette coopération, la Cour estime nécessaire que « les ministères concernés s'accordent rapidement sur une position pour le pilotage du dispositif de scolarisation des jeunes handicapés ».

Comme le souligne la Cour, deux textes sont actuellement en voie de finalisation :

- Un projet de décret relatif à la scolarisation des enfants et adolescents handicapés et à la coopération entre les établissements scolaires et les établissements et services médico-sociaux.

Ce projet de décret est porté par la direction générale de l'action sociale du ministère chargé de l'action sociale et a pour objet principal d'actualiser les différents points des annexes XXIV au décret du 9 mars 1956 modifié, afin de rendre effectives les dispositions législatives et réglementaires issues de la loi du 11 février 2005 et relatives à la scolarisation des élèves handicapés dans le secteur médico-social.

#### - Un projet d'arrêté relatif aux unités d'enseignement.

Ce projet d'arrêté est porté par la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère chargé de l'éducation nationale. Il fait suite au décret n° 2005-1752 du 30 septembre 2005 relatif au parcours de formation des élèves présentant un handicap et ses articles codifiés D. 351-17 et D. 351-18 au Code de l'Education qui prévoient la possibilité de créer une unité d'enseignement au sein des établissements de santé et médicosociaux.

Ce projet d'arrêté a fait l'objet le 18 avril 2007 d'une présentation au Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).

Celui-ci a refusé de se prononcer sur le fond au motif que ce texte n'était pas présenté conjointement avec le projet de décret évoqué ci-dessus, sachant, qu'à ce moment-là, le travail préparatoire à ce dernier n'était pas engagé.

Les deux textes doivent faire l'objet d'une présentation au CNCPH.

A l'occasion de ces travaux interministériels, la conduite d'études d'impact relatives au mode de fonctionnement et aux modalités de financement est de nature à éclairer les arbitrages en cours quant au mode de pilotage.

#### • La jurisprudence en matière de scolarisation des enfants handicapés

A la lumière d'une jurisprudence naissante sur la mise en œuvre d'orientations décidées par les Commissions Départementales de l'Education Spéciale (CDES), la Cour évoque la reconnaissance d'un droit opposable à la scolarisation.

Au préalable, le ministère précise qu'il n'existe pas de jugement au fond rendu sur la base des nouvelles dispositions issues de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 (cf ci-dessous arrêt du 11 juillet 2007).

L'évolution de la jurisprudence s'analyse donc également sur le fondement des anciennes dispositions du code de l'éducation et du code de l'action sociale, sur la base notamment des décisions des CDES, désormais remplacées par les Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH).

# ➤ Le juge administratif considère que le défaut de scolarisation d'un enfant handicapé relève du régime de responsabilité pour faute.

Actuellement, en l'absence de scolarisation, le juge administratif retient une interprétation stricte des textes.

La Cour Administrative d'Appel (CAA) de Paris a ainsi récemment considéré que « l'Etat a l'obligation légale d'offrir aux enfants handicapés une prise en charge éducative au moins équivalente, compte tenu de leurs besoins propres, à celle dispensée aux enfants scolarisés en milieu ordinaire ; que le manquement à cette obligation légale, qui a pour effet de priver un enfant de l'éducation appropriée à ses besoins, est constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, sans que celui-ci puisse utilement se prévaloir de l'insuffisance des moyens budgétaires, de la carence d'autres personnes publiques ou privées dans l'offre d'établissements adaptés ou de la circonstance que des allocations sont accordées aux parents d'enfants handicapés pour les aider à assurer leur éducation » (CAA de Paris, Ministre de la santé et des solidarités c/ M. et Mme X, 11 juillet 2007, n° 06PA01579).

Cet arrêt confirme le jugement n° 0424217/7 du 2 mars 2006 du Tribunal Administratif (TA) de Paris cité par la Cour dans son projet d'insertion.

Les requérants mettaient en cause un manque de place en institut médico- éducatif et le juge a condamné l'Etat en la personne du ministre de la santé et des solidarités.

Le juge administratif estime cependant que si la scolarisation des enfants handicapés doit être assurée en priorité dans des classes ordinaires et que l'Etat a l'obligation de prendre en charge les dépenses y afférentes, y compris celles relatives aux mesures de soutien pédagogique que l'état de l'enfant nécessite, les dispositions en vigueur n'impliquent pas que chaque enfant bénéficie de l'ensemble des mesures mises en place pour assurer et faciliter cette scolarisation.

La cour administrative d'appel de Paris (CAA de Paris, 19 juillet 2005, n° 04PA03069) a ainsi pu considérer que « La circonstance qu'un enfant handicapé scolarisé dans une classe ordinaire ne bénéficie pas de soutien individuel n'est pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat ».

Cette motivation n'est retenue par le juge administratif que dans des espèces ayant trait aux modalités d'accompagnement et d'encadrement de l'élève handicapé.

➤ Le juge administratif a récemment développé un régime de responsabilité sans faute de l'Etat, fondé sur une rupture d'égalité devant les charges publiques, en raison de la non scolarisation d'un enfant handicapé.

Ce jugement (Tribunal administratif de Lyon, 29 septembre 2005, n° 0403829) a été également rendu sur la base des dispositions antérieures à la loi du 11 février 2005.

Le juge administratif, dans cette espèce, a pris soin de préciser que la responsabilité de l'administration pour faute ne pouvait être engagée mais que compte tenu de la longueur de la période pendant laquelle l'enfant n'a pas été scolarisé, « venant après une prise en charge qui n'a pris fin que suite à une réorganisation du service, l'Etat a fait peser sur l'enfant et ses parents une charge anormale et spéciale de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, sa responsabilité même en l'absence de faute ».

Dans cette dernière espèce, l'Etat a été condamné pour défaut de scolarisation d'un enfant handicapé durant une période relativement longue et en l'absence de place disponible dans un établissement spécialisé ne relevant pas de l'administration de l'éducation nationale.

# ➤ Enfin, il convient de signaler l'ordonnance récente prise par le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux.

Dans cette ordonnance n° 0700779 en date du 6 mars 2007, le juge a suspendu les décisions implicites de rejet des demandes présentées par les parents d'un élève handicapé tendant à mettre en œuvre la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui accordait l'intervention d'un auxiliaire de vie scolaire.

Il a en effet considéré que les requérants justifiaient d'une situation d'urgence dès lors que l'absence d'exécution de cette décision privait l'élève de l'aide indispensable à la poursuite de ses études qui lui était accordée et sans laquelle la réussite de sa scolarité risquait d'être compromise.

Par ailleurs, en estimant qu'il résultait des dispositions issues de la loi du 11 février 2005 précitée que le dispositif d'aide à la scolarité des enfants et adolescents présentant un handicap, prévu à l'article L.351-3 du code de l'éducation et accordé par la CDAPH, s'appliquait dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés sous contrat et incombait à l'Etat, le juge des référés a considéré que le moyen tiré de ce que les services de l'Etat avaient l'obligation de mettre en œuvre la décision devenue définitive de la CDAPH accordant l'intervention d'un auxiliaire de vie scolaire pour sa scolarisation était de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des décisions attaquées.

Cette ordonnance illustre ainsi le nouveau cadre juridique dans lequel les décisions de la CDAPH s'imposent, avec notamment l'obligation pour les services de l'Etat d'affecter un auxiliaire de vie scolaire auprès d'un élève dans un établissement d'enseignement dès lors que la CDAPH l'a décidé.

La jurisprudence tend donc à reconnaître un droit opposable à la scolarisation des enfants handicapés.

### Les personnes sans domicile

La Cour a publié en mars 2007 un rapport public thématique sur « les personnes sans domicile ».

La loi instituant un droit au logement opposable a apporté des réponses à certaines des questions soulevées dans le rapport et le Gouvernement a par ailleurs pris des mesures qui permettent de répondre à des critiques de la Cour sur le dispositif d'hébergement d'urgence.

Constatant l'inadaptation de l'hébergement d'urgence, la Cour recommandait de « donner la priorité aux solutions d'insertion durable ».

- Le plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA) présenté le 8 janvier 2007 vise notamment à transformer une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de plus longue durée (places de « stabilisation » et places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale) et à créer des places de maisons-relais.
- Le Gouvernement a pris aussi l'engagement de sortir progressivement de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence.

La Cour remarquait que « des centres d'hébergement d'urgence accueillent nuit après nuit des personnes et parfois des familles qui se retrouvent au matin dans la même situation de détresse que la veille, sans se voir proposer de solution de plus long terme ».

Le principe de la continuité de la prise en charge, c'est-à-dire le fait qu'une personne hébergée en urgence peut désormais faire valoir un droit au maintien dans cet hébergement si une solution stable ne lui a pas été proposée, posé par l'article 4 de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (DALO), a été explicité dans une circulaire de la direction générale de l'action sociale<sup>11</sup>.

La Cour recommandait de « lever les obstacles encore existants dans le domaine de la domiciliation pour permettre notamment l'accès aux droits ».

– La domiciliation, qui permet à une personne sans domicile de justifier d'une adresse et donc de percevoir des prestations sociales, a été réformée (article 51 de la loi DALO). Deux décrets ont apporté des précisions sur les conditions à remplir pour être domicilié et sur la procédure d'agrément des organismes<sup>12</sup>.

La Cour examinera dans un prochain rapport public la mise en œuvre des mesures qui ont été ainsi annoncées.

-

<sup>11)</sup> Circulaire du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des personnes sans abri.

<sup>12)</sup> Décrets n° 2007-893 du 15 mai 2007 et n° 2007-1124 du 20 juillet 2007 relatifs à la domiciliation des personnes sans domicile stable.

### Les dispositifs de lutte contre les discriminations qui affectent les populations immigrées et issues de l'immigration

Dans son rapport public thématique consacré à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration publié en 2004, la Cour avait relevé que la thématique de la non-discrimination, qui touche particulièrement les immigrants, n'était devenue prioritaire qu'à la fin des années 1990, et qu'elle souffrait de l'insuffisance des moyens statistiques.

Les agissements discriminatoires individuels commençaient à être pris en compte, surtout à partir de 2001, mais la Cour constatait qu'il existait en fait d'autres types de discriminations à portée collective, résultat de processus complexes par exemple en matière de logement et d'emploi, et qu'il importait d'en identifier les éléments générateurs afin d'arrêter des mesures qui pourraient atténuer leurs effets.

Trois ans après la parution de son rapport, la Cour constate que la question de la lutte contre les discriminations, complétée par celle de la promotion de l'égalité des chances, reste un sujet d'actualité.

## La Cour avait recommandé d'engager une rationalisation institutionnelle<sup>13</sup>.

#### Des simplifications sont effectivement intervenues.

La création par la loi du 30 décembre 2004 d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et la création en 2006 de l'Agence pour la cohésion sociale (Acsé) ont modifié une situation dans laquelle jusqu'à présent les associations jouaient un rôle moteur.

La HALDE, autorité administrative indépendante, a été mise en place à partir de mars 2005 et ses activités sont d'ores et déjà soutenues ; elle traite de toutes les formes de discrimination par domaines et par critères. Elle ne fait donc pas référence spécifiquement aux immigrants<sup>14</sup>. Elle estime du reste que donner la priorité aux problèmes spécifiques aux immigrants se ferait au détriment de l'attention à porter à d'autres formes de discriminations.

De son côté, alors qu'il avait été conforté dans ses compétences par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le FASILD a été absorbé en octobre 2006, en application de la loi du 31 mars 2006, par la nouvelle Acsé, dont les missions sont plus vastes. Le préfet de département, délégué de la nouvelle agence dont il est également ordonnateur secondaire, est en particulier chargé de la gestion des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui se substituent aux contrats de ville et dont le financement atteint 19 milliards d'euros.

L'égalité des chances prônée par la loi de mars 2006 est intégrée dans le référentiel des interventions du nouvel établissement public. Les concepts « d'intégration » et de « lutte contre les discriminations », habituels au FASILD, ont été complétés par les notions d'égalité des chances et de « diversité ».

Le réseau des sous-préfets à la ville n'a pas été modifié mais s'est diversifié en décembre 2005 avec la nomination dans six départements de postes de préfets délégués pour l'égalité des chances, trop récemment donc pour qu'une évaluation puisse en être réalisée. Quatre d'entre eux ont déjà été remplacés.

<sup>13)</sup> Une première actualisation a été faite au rapport public 2006 (pages 291 et suivantes).

<sup>14)</sup> Dans son premier rapport, la HALDE indiquait que la discrimination fondée sur l'origine ou sur l'appartenance, ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une « race », constituait 39,6 % des saisines.

En dépit des ces mesures, l'ensemble demeure peu lisible.

La politique publique de lutte contre les discriminations poursuivie par la direction de la population et des migrations (DPM) qui relève de l'autorité conjointe du nouveau ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et de celui du travail, des relations sociales et de la solidarité, s'articule autour de trois axes : permettre aux victimes de faire valoir leurs droits, sensibiliser et former les acteurs publics et privés à la prévention des discriminations et inscrire la prévention des discriminations au cœur des politiques territoriales. C'est surtout dans le champ de l'emploi qu'elle a, par une large mobilisation, commencé à produire ses effets.

La promotion de la diversité et de l'égalité des chances a été soutenue par deux initiatives en 2006-2007 : la « Charte de la diversité » mobilisant les entreprises, dont la gestion a été confiée à l'ACSÉ, « l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous », organisée en France par la HALDE pour le compte de la Commission européenne et la préparation d'un label « diversité ».

La création en juin 2007 d'un ministère ayant en charge, entre autres, l'intégration et l'immigration devrait permettre d'assurer une meilleure cohérence de ces deux politiques. L'éclatement des ministères sociaux (emploi, cohésion sociale, logement et ville) complique cependant la gestion de l'intégration des populations immigrées.

En termes de simplification, toutes les conséquences n'ont pas été tirées de la création de l'Acsé.

L'Acsé, bras armé de la DPM pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, dépend désormais, qu'il s'agisse des politiques à mener ou de l'attribution de crédits, d'au moins trois ministères (immigration et intégration ; travail, relations sociales et solidarité ; logement et ville), sans compter le ministère de l'intérieur pour le fonds interministériel de prévention de la délinquance. Sa gestion n'en sera vraisemblablement pas facilitée.

La création de l'Acsé devrait conduire la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) à se concentrer sur la coordination interministérielle. Or cette délégation continue en 2007 à gérer des crédits dont la qualification d'expérimentaux ou de spécifiques permet de ne pas les inclure dans le guichet unique que doit assurer l'agence. DIV et direction de la population et des migrations poursuivent par ailleurs leurs interventions directes. Si la délégation de crédits des CUCS aux ordonnateurs secondaires de l'Acsé fait en partie droit à la recommandation formulée en 2004 par la Cour d'associer plus étroitement la politique de la ville à celle de l'intégration, si ce n'est de les fondre, l'objectif demeure inabouti.

L'Acsé a été chargée par la loi de contribuer à la lutte contre l'illettrisme, alors que l'intervention de l'Etat s'appuie déjà sur les services déconcentrés de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que sur ceux des affaires sociales. Dans ces conditions, le transfert de l'intégralité des crédits du programme « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL) à l'Acsé est à envisager, car il permettrait des appels d'offres linguistiques plus larges. La question du périmètre de l'intervention de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) reste cependant posée pour ce qui concerne le public spécifique des personnes immigrées : la liaison avec l'Acsé, prévue par la loi, devrait être renforcée à l'avenir, notamment par la mise en application concrète de l'accord-cadre approuvé par les conseils d'administration.

Le transfert de l'ensemble des crédits d'intervention à l'Acsé devra être poursuivi

#### Des réseaux territoriaux enchevêtrés

Trois réseaux sont en voie de constitution : ceux de l'Acsé, de la HALDE et de l'ANAEM¹5. Les préfets de région ou de département, ainsi que les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales, interlocuteurs naturels de la direction de la population et des migrations, assurent difficilement la coordination de ces réseaux.

<sup>15)</sup> L'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et les migrations qui n'intervient pas en matière de lutte contre les discriminations.

1) L'Acsé se caractérise par une représentation territoriale à plusieurs niveaux. Si la désignation des préfets de départements comme délégués de l'agence est un facteur de clarification, le positionnement des directeurs régionaux de l'agence est moins évident, dans la mesure où ils sont directement délégataires des crédits hors CUCS de l'agence.

Avec les préfets de département, les directions régionales de l'agence interviennent pour la mise au point des CUCS dans leur dimension d'intégration et de lutte contre les discriminations : avis, instruction des dossiers, participation aux réunions avec les collectivités territoriales. Cette relation s'est mise en place dans de bonnes conditions, même si le partage des dossiers a demandé un important travail d'inventaire.

La relation avec les préfets de région est plus complexe. Ils président les comités régionaux de l'agence, mais il serait nécessaire de mieux affirmer leur rôle dans la mise en cohérence de l'action locale de l'agence avec celle des services de l'Etat. L'harmonisation des décisions pourrait ainsi se réaliser dans le cadre des comités administratifs régionaux (CAR). L'agence a d'ailleurs mis en place dans certaines régions (Rhône-Alpes et Bretagne) une instance interne informelle, le comité technique régional, présidé par le préfet de région et associant les préfets de département et le directeur régional qui en assure le secrétariat.

Au sein de ces instances, le préfet de région devra veiller à l'articulation entre l'intervention conduite en propre par l'Etat et celle de l'agence, à travers en particulier les programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI) et les plans départementaux d'accueil (PDA). Le PRIPI notamment, à tous les stades, de son élaboration à son bilan, doit désormais être examiné en CAR.

2) La HALDE, en matière d'action territoriale, a adopté une démarche pragmatique en retenant, à titre expérimental, quatre ressorts territoriaux, choisis pour leur représentativité: Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, La Martinique et La Réunion.

Son collège a adopté en novembre 2006 le schéma d'organisation et d'activité de ces délégations régionales. Trois priorités sont retenues en 2007 : l'instruction des réclamations outre-mer, les objectifs et outils de qualification des acteurs du droit ou sur le droit, l'installation des correspondants locaux. Là encore, la démarche est expérimentale : au sein de quatre régions (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur), des

ressorts spécifiques ont été définis pour les correspondants locaux (huit « circonscriptions » en mai, cinq autres en projet en juin).

La mise en place d'un réseau complet de délégués régionaux nécessiterait des créations de postes, pour l'instant jugées non prioritaires par rapport aux besoins en postes de juristes.

Au niveau territorial se pose, comme au niveau central, la question des relations entre l'Acsé et la HALDE. Les deux organismes, dont les positionnements se précisent progressivement ont conclu une convention de partenariat. Les directeurs régionaux de l'Acsé et les deux déléguées métropolitaines de la HALDE se sont également rapprochés, l'Acsé estimant que les déléguées de la HALDE ont une légitimité plus forte pour travailler avec les magistrats et les policiers, ainsi qu'avec les barreaux.

Cette multiplicité d'intervenants publics, s'ajoutant au réseau très actif de nombreuses associations, présentes depuis longtemps dans le secteur, ne favorise pas la lisibilité de l'ensemble par le public concerné qui connaît par définition des problèmes d'insertion, et renforce le risque de doublon voire d'inefficacité.

# La Cour avait recommandé de veiller à l'articulation des dispositifs pour simplifier la mise en œuvre de cette politique.

#### Des actions encore dispersées et peu articulées entre elles

#### Au niveau national

1) La HALDE a donné la priorité au traitement des réclamations individuelles, avec le souci, pour les dossiers qui n'aboutissent pas, d'éviter une instruction trop longue et donc coûteuse.

Elle considère que l'amélioration des règles internes de traitement ne suffira pas ; elle conduit donc parallèlement des actions de promotion de l'égalité pour s'assurer que les personnes discriminées peuvent être placées dans une situation d'égalité de chances. En s'intéressant au système dans lequel s'inscrivent les discriminations individuelles afin de contribuer à réduire les facteurs discriminants, la HALDE participe au traitement des discriminations collectives souhaité par la Cour.

Plusieurs secteurs ont été explorés et traités à des stades et avec des partenaires différents : les grandes entreprises, les petites et moyennes entreprises, les intermédiaires de l'emploi, le logement avec les organisations du logement social et du logement privé et dans la conférence de consensus sur la diversité dans l'habitat, les collectivités territoriales avec les associations d'élus, récemment

l'éducation avec les responsables de la rédaction des manuels scolaires. Des groupes de travail pilotés par la HALDE élaborent un guide de pratiques et des règles. Les conventions de partenariat engagent le mouvement.

La HALDE a décidé de ne pas intervenir par voie de subventions, mais de prendre en charge la communication et des prestations d'édition, par exemple pour les deux guides « entreprises » et « intermédiaires de l'emploi ».

Le dispositif mis en place par la HALDE paraît ainsi adapté à la dimension de ses activités, qui se traduisent par des recommandations qui ne sont pas pour le moment considérées comme des décisions faisant grief, mais la Haute autorité doit faire face au poids croissant de la prise en charge des réclamations individuelles.

2) Les actions de l'Acsé de 2007, en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations ont vocation à poursuivre, en les démultipliant celles de l'ex-FASILD. L'agence considère que toutes ses actions hors CUCS, doivent avoir une incidence sur le traitement transversal de la lutte contre les discriminations directes : éducation et citoyenneté, formations linguistiques et illettrisme, emploi, logement, culture.

Son positionnement original lui permet de faire appel aux services de l'Etat à tous les niveaux : au siège, par la composition interministérielle et paritaire de son conseil d'administration (48 membres) et par le développement de conventions de partenariat avec des ministères, des chambres consulaires, des organisations syndicales ; en région, par le rôle imparti aux préfets de région ; dans les départements, par l'intervention des préfets, délégués de l'agence, et des services placés sous leur autorité.

Pour mobiliser davantage les collectivités territoriales représentées à son conseil, des conventions de partenariat sont en préparation avec les associations d'élus. Ceux-ci sont en effet concernés par la lutte contre les discriminations en tant que responsables de politiques sociales mais aussi en tant qu'employeurs.

Pour l'Acsé, il n'était pas évident, compte tenu de sa coexistence avec la HALDE, de conserver les discriminations collectives dans son domaine d'activité. Elle a pourtant poursuivi et devrait à l'avenir intensifier l'intervention développée par l'ex-FASILD pour prévenir et combattre les discriminations indirectes et les processus et procédures générateurs d'inégalités de traitement.

#### Au niveau local

Une circulaire des ministres de l'intérieur et de la cohésion sociale a fixé, au début de 2006, les règles de coopération entre le représentant de l'Etat dans le département et la HALDE.

Les orientations qu'elle indique se situent dans la ligne de celles qui figuraient dans la circulaire du 20 septembre 2004, qui recentrait l'action des anciennes commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) sur la prévention des discriminations et, en modifiant leur intitulé en commissions départementales pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC), étendait leur champ d'intervention à toutes les discriminations prohibées par la loi.

La HALDE n'avait pas établi au départ des relations privilégiées avec les COPEC, laissant cette démarche à l'Acsé. Les directions régionales de l'agence participent à leurs travaux, proposent des actions et financent certaines d'entre elles, notamment pour la formation des acteurs. Le bilan établi par la direction de la population et des migrations pour 80 de ces commissions montre que les commissions sont encore peu homogènes et inégalement actives.

Les contributions des COPEC doivent être renforcées en liaison étroite avec les responsables locaux de l'Acsé

#### La Cour avait recommandé que les discriminations collectives affectant les populations immigrées et issues de l'immigration soient traitées en même temps que leur intégration

Rien n'est réellement fait pour identifier les causes des discriminations touchant les immigrants, faute de reconnaître et de chiffrer leur réalité, telle que les permanences juridiques gratuites que tient le GISTI la font entrevoir. La lutte contre les discriminations n'est donc pas suffisante. Elle ne peut en tout cas prétendre atteindre ses objectifs si les immigrés ne sont pas insérés dans un parcours qui inclut la maîtrise de la langue, alors que comme on l'a vu plus haut, la coordination des organismes en charge de l'organisation de l'apprentissage du français, hors contrat d'accueil et d'intégration (CAI), reste à préciser.

La DPM souligne qu'il est nécessaire d'assurer la mobilité des intéressés afin qu'ils ne restent pas dans une situation discriminatoire, ce qui renvoie à la notion de parcours dans le logement, l'école ou l'emploi, souvent perdue de vue après la

phase de l'accueil des primo-arrivants, et qu'il faut empêcher les processus discriminatoires de se cumuler. Le recours à des actions plus volontaristes en faveur des immigrants ou de certaines catégories d'entre eux est donc à examiner.

L'Acsé développe déjà à ce titre des actions de sensibilisation et de formation d'acteurs et d'intermédiaires du logement aux problématiques de lutte contre les discriminations et de mixité sociale certes, et aussi de gestion des parcours résidentiels, notamment avec l'Union sociale pour l'habitat à travers son organisme de formation, avec le soutien du Fonds social européen et du Centre national de la fonction publique territoriale dans le cadre du programme EQUAL « Prévenir les discriminations dans le logement social ».

Face aux insuffisances et incohérences qui demeurent, la Cour poursuivra l'analyse des politiques menées par une nouvelle enquête sur les « parcours » et les conditions d'intégration des immigrants, qu'il s'agisse des nouveaux arrivants dans le cadre du CAI ou des immigrants plus anciens, déjà installés sur le territoire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1) la coordination des organismes créés ou maintenus dans le domaine de la lutte contre les discriminations doit être renforcée quelle que soit la structure gouvernementale retenue et indépendamment de l'organisation des missions du budget général;
- 2) la même préoccupation doit se retrouver au niveau des services territoriaux des organismes et de l'Etat dans les régions et les départements. Il appartient aux préfets de veiller à l'articulation entre les interventions de l'ACSÉ et celles que l'Etat conduit en propre, en particulier à travers les PRIPI;
- 3) cette action doit s'accompagner d'une sensibilisation des collectivités territoriales, à la fois responsables de politiques sociales et employeurs;
- 4) la DIV doit permettre à l'ACSÉ de gérer la totalité de ses crédits, y compris les crédits dits spécifiques ou expérimentaux. Elle doit, dans sa mission de tutelle de l'ANRU, veiller à ce que la dimension de projets de lutte contre les discriminations soit prise en compte dans les politiques de rénovation urbaine;

- 5) les secteurs du logement et de l'éducation doivent être traités comme l'emploi par la politique publique de lutte contre les discriminations. Le parcours dans l'école, le logement, ou l'emploi, doit être utilisé pour empêcher les processus discriminatoires de se cumuler en assurant une mobilité des populations concernées;
- 6) la réflexion sur les discriminations collectives affectant spécifiquement les populations immigrées doit être poursuivie par l'ensemble des organismes intervenants. A cet égard, la HALDE est invitée à s'interroger davantage sur la part que l'immigration prend dans le processus discriminatoire.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CODÉVELOPPEMENT

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a été créé par la nomination d'un ministre chargé de ces questions, le 18 mai 2007, et la définition de ses attributions, par le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007. L'administration centrale du ministère est constituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.La création de ce ministère entraîne la prise en compte de politiques menées antérieurement, dans des cadres différents et selon des objectifs qui sont progressivement redéfinis pour tenir compte de l'évolution des objectifs des politiques publiques concernées et du changement du structure administrative qui l'accompagne.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est notamment chargé de l'ensemble des questions relatives à l'intégration des populations immigrées en France. La lutte contre les discriminations est un élément indispensable à l'atteinte de l'objectif général d'intégration. Le ministère est principalement intéressé par les formes de discriminations en rapport direct avec la question de l'intégration des personnes, en particulier les origines ou l'égalité entre les hommes et les femmes. Mais il s'intéresse aussi aux discriminations collectives qui touchent les populations concernées, dans les domaines du logement, de l'emploi et de l'éducation.

La lutte contre les discriminations qui affectent les populations issues de l'immigration, bien qu'elle soit en rapport direct avec l'intégration des populations immigrées et revête une importante réelle pour assurer un suivi dans le temps de l'insertion des personnes d'origine étrangère dans la société française, concerne la politique de la ville, placée sous la responsabilité du ministre du logement et de la ville, puisque les personnes concernées ne sont plus considérées comme immigrées au sens des définitions couramment admises, c'est-à-dire nées étrangères à l'étranger.

Les éléments de réponse qui suivent tiennent compte de ces différentes remarques préliminaires.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement constate, comme la Cour des comptes, que le « paysage institutionnel » constitué ces dernières années avec des administrations centrales, des établissements publics et la HALDE, est complexe et peu lisible par les personnes à qui les politiques de lutte contre les discriminations d'adressent.

La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement correspond à la volonté du Président de la République et du Premier ministre de réunir dans une même ensemble des missions jusqu'alors éparses et insuffisamment coordonnées. L'intégration et la lutte contre les discriminations font l'objet, comme les autres domaines d'intervention du ministère, de réflexions de fond sur les objectifs et l'organisation, dans le cadre de la mise en place de l'administration centrale du ministère.

Ce travail de mise en perspective est mené conjointement avec celui réalisé par la mission chargée de mener la révision générale des politiques publiques dont le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement à la responsabilité.

Des mesures de rationalisation de l'organisation en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations sont envisagées à deux niveaux.

Au niveau national, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement à la tutelle de l'ANAEM et de l'ACSE (au titre de l'emploi des crédits du programme 104). Les missions dévolues à ces deux établissements publics correspondent, pour les unes, à des missions stratégiques qui ont vocation à relever de la responsabilité de l'administration centrale, pour les autres, de missions opérationnelles qui doivent rester du ressort d'un opérateur national, en relation avec les échelons locaux. L'organisation du ministère tiendra compte des conclusions de cette analyse fine des missions, de manière à améliorer le pilotage et l'efficacité du parcours d'intégration. En parallèle sont menés les études et travaux nécessaires pour rendre effectives les mesures nouvelles contenues dans la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 : organisation de tests sur la langue française et les valeurs de la République et de formations sur les mêmes sujets à l'étranger, création du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, généralisation du bilan de compétences professionnelles pour les primo-arrivants. Le renforcement du contenu du parcours d'intégration est considéré par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement comme un levier de modernisation des méthodes de travail, des procédures de la gestion des services et opérateurs.

Au niveau local, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a été autorisé par le Premier ministre à proposer la mise en place, dans chaque département, d'un pôle de compétences « immigration, intégration, identité nationale et codéveloppement », dans les conditions prévues par l'article 28 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Ce pôle de compétences est notamment conçu pour permettre au préfet d'exercer un suivi global sur l'action des opérateurs existants, ANAEM et ACSE (dont il est par ailleurs ordonnateur secondaire). A titre d'exemple, le caractère obligatoire du contrat d'accueil et d'intégration emporte des effets juridiques

précis sur le renouvellement des titres de séjour et constitue la première étape du parcours d'intégration. Sans même attendre la création des pôles de compétences, les préfets ont été chargés d'orienter l'action de suivi mené par l'ANAEM auprès des bénéficiaires du CAI et sont appelé à s'assurer que, une fois celui-ci clôt, les étrangers qui ont respecté leurs obligations peuvent accéder aux prestations fournies par l'ANAEM et les organismes qu'elle finance en matière de formation linguistique ou d'accompagnement vers ou dans l'emploi. Cette organisation implique une évolution de la définition des missions de l'échelon régional actuel de l'ACSE, et de l'articulation, voire du maintien de la superposition, des plans locaux d'action comme les programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI) et des plans départementaux d'accueil (PDA).

Cette refonte progressive des structures permettre au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement d'accélérer la réalisation des nouveaux objectifs de la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations qu'il a définis.

Comme le remarque justement la Cour des comptes, les étrangers en situation régulière qui s'installent durablement en France ont vocation à s'inscrire dans un parcours d'intégration construit sur des fondamentaux clairs et organisé dans le temps. La loi du 20 novembre 2007, complétant la loi du 24 juillet 2006, fonde le parcours d'intégration sur trois piliers qui déterminent les conditions de l'autonomie des personnes et de la réussite de l'intégration des enfants et des adultes, dans l'intérêt de la cohésion nationale:

- l'apprentissage de la langue française,
- la mise en pratique des principes qui fondent la vie familiale, la promotion de l'éducation des enfants et la connaissance des valeurs qui fondent l'identité nationale,
- la préparation à l'exercice d'un emploi.

Le parcours d'intégration commence dans le pays de résidence, se poursuit à l'arrivée en France par les contrats d'accueil et d'intégration et continue dans le cadre des prestations assurées actuellement par l'ACSE. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a chargé ses deux opérateurs principaux de développer la logique du parcours d'intégration personnalisé.

L'ANAEM est chargée par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement de mettre en place et développer les dispositifs créés par la loi du 20 novembre 2007 (prestations dans le pays de résidence, contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, bilan de compétences professionnelles), en veillant particulièrement à rendre effectives dès 2007 les sanctions attachées au non respect du contrat d'accueil et d'intégration.

L'ACSE est chargée par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement de mettre à l'étude et développer progressivement la validation des formations linguistiques qu'elle assure par un diplôme, d'améliorer l'articulation entre les actions d'alphabétisation et l'acquisition d'un niveau de français reconnu, la sensibilisation des entreprises et la mise en place des formations linguistiques pour leurs salariés étrangers. Dans le domaine de l'emploi, l'ACSE compètera la prestation de bilan de compétences prévue dans le CAI et s'attachera, avec le service public de l'emploi, à développer les moyens donnés aux immigrés plus qualifiés, pour faire valoir leurs expériences et qualifications obtenues dans leur pays d'origine. Elle poursuivra avec l'administration centrale les actions engagées en matière de lutte contre les discriminations et la promotion de la diversité dans les entreprises.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement enrichira par ailleurs la démarche de charte de la diversité par la création, en juin 2008, après une phase d'expérimentation, d'un label de la diversité qui, sous la forme d'une certification, s'adressera aux entreprises, quelle que soit leur taille, et aux administrations désireuses de démontrer leurs efforts en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines.

Dans le domaine de l'éducation, en relation avec le ministère de l'éducation nationale, l'ANAEM et l'ACSE sont chargées d'améliorer les conditions de l'accueil des enfants et jeunes adultes étrangers, notamment ceux âgés de 16 ans et plus, et la formation des enseignants intervenant devant les enfants arrivant de l'étranger.

Le logement fait également l'objet de mesures précises. Responsable du logement des immigrés, le ministère e l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a décidé d'accélérer la réalisation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (2007/2011) en fixant aux préfets de la petite couronne parisienne, territoires particulièrement concernés, l'objectif de poursuivre la transformation des foyers en résidence sociales, en donnant la priorité à ceux des foyers qui cumulent les situations de suroccupation et de précarité de leurs installations. Dans le domaine des concentrations de populations étrangères dans les quartiers périphériques, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a engagé un travail avec le ministère du logement et de la ville, dans les secteurs où sont développés des opérations de rénovation urbaine, pour améliorer les conditions d'attribution des logements sociaux en relation avec les élus locaux, les bailleurs et les réservataires. Des instructions seront données aux préfets dans le cadre de la gestion des contingents de logements sociaux dont ils ont la responsabilité.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Le ministère du logement et de la ville est un acteur important de la lutte contre les discriminations, à la fois parce que les politiques qu'il met en œuvre ou coordonne au titre de l'accès au logement comme au titre des quartiers fragiles contribuent à la lutte contre les discriminations, mais aussi parce que la lutte contre les discriminations est un des moyens utilisé pour répondre à l'aspiration des habitants des zones urbaines sensibles à être considérés comme des citoyens à part entière.

Concernant l'Acsé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), cet établissement public administratif chargé notamment de la mise en œuvre opérationnelle des programmes financés spécifiquement par l'Etat au titre de la politique de la ville a été créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances puis le décret du 28 juillet 2006.

Aussi, afin de faciliter son démarrage, il a été décidé de ne confier à l'ACSé en 2007 que la gestion des crédits ordinaires de la politique de la ville sur le territoire métropolitain. Les crédits relatifs aux DOM ont continué à être gérés par la DIV, ainsi que les crédits relatifs à des actions expérimentales, à l'évaluation et à l'animation.

A compter de 2008, la totalité des crédits ordinaires, pour le territoire métropolitaine comme pour les DOM, sera gérée par l'ACSé, ainsi que les crédits dédiés à des projets expérimentaux, moyennant mise à disposition des crédits auprès des préfets de département, en tant qu'ordonnateurs secondaires. Ne resteront gérés par la DIV en 2008 que les crédits dédiés aux associations têtes de réseau et aux centres de ressources régionaux, les Préfets de région n'étant pas les délégués de l'Agence en région.

Ces informations ont été données à l'Assemblée nationale et au Sénat lors du débat parlementaire sur le Projet de loi de finances 2008.

La Charte de la diversité émane d'une initiative de chefs d'entreprises, il ne revient donc pas au Ministère du logement et de la ville d'en assurer la gestion.

Toutefois, le ministre estime que la charte de la diversité, parce qu'elle vise à aider les jeunes diplômés issus des quartiers en difficulté à accéder à l'emploi, est un excellent moyen de sensibiliser les entreprises à la lutte contre les discriminations et à la promotion de la diversité dans le monde du travail. Aussi, le Ministère a confié la <u>promotion</u> de cette charte à l'ACSé.

Concernant le Programme national de rénovation urbaine, 46 % des logements démolis sont reconstruits en dehors du périmètre de la rénovation urbaine. La diversification des peuplements ainsi favorisée est un élément important de la lutte contre les discriminations et de promotion de la diversité.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSÉ)

#### S'agissant de l'intervention de l'agence :

La prévention et la lutte contre les discriminations liées à l'origine est au cœur des missions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. La création de l'Acsé, qui vise à rassembler, au sein d'un même établissement, les actions conduites au titre de la politique d'intégration des personnes immigrées et de lutte contre les discriminations liées à l'origine, et celles conduites au titre de la politique de la ville, constitue une opportunité pour que l'Etat dispose d'un instrument de promotion de la diversité et de l'égalité des chances, luttant contre le cumul d'inégalités sociales et ethniques, en s'appuyant à la fois sur une politique partenariale avec les collectivités territoriales, sur le secteur associatif, et sur le monde de l'entreprise. Aborder la question des discriminations par les territoires permet de répondre à la discrimination sur son terrain, car celleci est vécue dans la proximité et le quotidien. Cela permet aussi de donner les moyens d'identifier les mécanismes qui la produisent au plan local (situation géographique, histoire de l'immigration, dynamisme de l'économie, tensions sur le marché de l'emploi ou dans l'accès au logement ...). Enfin, cela permet de construire une réponse concrète, adaptée à la situation locale et portée politiquement par les décideurs locaux des collectivités locales et des services de l'Etat, avec des partenaires du monde économique et associatif.

Pour mettre en œuvre ces politiques de proximité, les préfets, qui sont aussi les délégués de l'agence dans les départements, peuvent mobiliser à toutes les échelles plusieurs instances et dispositifs et les coordonner pour prévenir et lutter contre les discriminations : programmes régionaux d'insertion des populations immigrées (PRIPI), commissions pour l'égalité des chances (Copec), contrats urbains de cohésion sociale (Cucs).

Les directions régionales de l'Acsé apportent leur appui aux préfets pour animer la politique publique de prévention et de lutte contre les discriminations. Elles apportent leur expertise, induisent de nouveaux partenariats, offrent une ingénierie de projet aux services publics, collectivités territoriales ou entreprises qui souhaitent mettre en œuvre des actions spécifiques; elles peuvent également mobiliser les ressources et moyens disponibles au niveau national (marché de formation des acteurs, diagnostics territoriaux, plans de lutte, accords-cadre nationaux, diffusion des études ...). Leur intervention est programmée sous la responsabilité du préfet de région, qui préside le comité régional de l'agence. Elles ont également vocation à contribuer activement à la valorisation et la mutualisation des actions conduites dans le cadre des COPEC.

## S'agissant de la complémentarité des interventions de l'agence avec l'action de la Halde :

L'action de l'agence est complémentaire de celle de la Halde. Les champs de compétence des deux institutions sont de par la loi en partie distincts: la Halde intervient sur toutes les formes de discrimination, alors que l'Acsé n'a compétence qu'en matière de discrimination liée à l'origine, au titre de l'ex Fasild et de discrimination au sens large dont peuvent être victimes les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. La Halde poursuit une mission juridique de lutte contre les discriminations, l'Acsé une intervention concrète de promotion de la diversité et de l'égalité. Leurs modes d'intervention sont également différents, la Halde par le traitement des réclamations individuelles, les relations avec l'autorité judiciaire et la labellisation de bonnes pratiques, l'Acsé par le soutien en apport de connaissance, en ingénierie et en financement de projets concrets de lutte contre les discriminations et de structures associatives compétentes en matière d'accès aux droits, de prévention et de lutte contre le racisme et les discriminations.

Cependant, elles sont toutes deux concernées par la promotion de l'égalité des chances et les deux institutions se sont rapprochées pour conclure prochainement un accord de partenariat précisant leur rôle respectif en termes d'études, d'évaluation des actions, de soutien aux victimes, de formation des acteurs et de conduite de projets constitutifs de bonnes pratiques.

# La connaissance statistique de l'immigration et de l'intégration

La connaissance statistique est indispensable pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer la politique d'immigration et d'intégration. La Cour a examiné les suites données aux recommandations qu'elle avait énoncées sur ce sujet dans son rapport public thématique de novembre 2004 sur « l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration ».

Le suivi statistique de l'immigration et de l'intégration s'inscrit dans un paysage institutionnel modifié depuis 2004 : un décret du 26 mai 2005 a institué le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) ; le décret du 18 mai 2007 sur la composition du gouvernement a créé la fonction de ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Ce nouveau ministère devrait comporter un service statistique.

Si des améliorations, conformes aux recommandations de la Cour, ont été constatées, de nombreuses insuffisances subsistent dans la connaissance statistique de l'immigration.

#### Les améliorations constatées

La Cour rappelait que « l'indication de la possibilité de discrimination peut être assurée de façon indirecte par les analyses statistiques dites multivariées, et de façon directe par la technique dite du "test de situation" ».

Les deux méthodes que la Cour préconisait pour repérer les discriminations ont été mises en œuvre; des « tests de discrimination », destinés exclusivement à la connaissance statistique, sont désormais pratiqués par des organismes de la sphère publique selon des méthodes qui en garantissent la valeur scientifique.

La Cour recommandait de « faire figurer, pour mieux connaître la condition des étrangers et immigrés, les critères pertinents dans les enquêtes périodiques des administrations, et d'exploiter de façon systématique les grandes enquêtes de l'INSEE sur la base de ces critères ».

La connaissance des étrangers et des immigrés (nationalité, pays de naissance) a été étendue à la plupart des enquêtes statistiques en population générale de l'INSEE ou aux suivis de cohortes (« panels ») sur une période longue : échantillon démographique permanent de l'INSEE, panel des élèves de l'éducation nationale et projet de cohorte d'enfants suivis jusqu'à leur sortie du système scolaire de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

#### La persistance de nombreuses difficultés

La Cour remarquait que « la production de statistiques sur la thématique de l'immigration (...) se heurte à la fois aux difficultés liées au sujet (éthiques et juridiques par exemple) et aux difficultés techniques ».

Les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), notamment ses dix recommandations adoptées le 16 mai 2007 sur la mesure statistique de la diversité, indiquent clairement les possibilités et les limites à respecter : les données et traitements sensibles susceptibles de révéler, directement ou indirectement, l'origine raciale, l'ethnie ou l'appartenance religieuse des personnes, ne peuvent faire l'objet

que d'opérations exclusivement statistiques; en revanche les données sur la nationalité et le lieu de naissance, qui permettent d'apprécier la diversité des origines, peuvent figurer aussi sur des fichiers de gestion, sous réserve de l'accord de la CNIL.

L'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile faisait écho à cette recommandation. Il a été déclaré contraire à la constitution par le Conseil Constitutionnel le 15 novembre 2007. Cette décision crée une insécurité juridique pour les études et les recherches sur les discriminations et l'intégration.

La Cour recommandait « d'améliorer la fiabilité des données du ministère de l'intérieur, notamment sur les refus de titres de séjour et de veiller à l'apurement régulier des fichiers ».

Les insuffisances notées par la Cour n'ont pas été corrigées. Les statistiques sur les demandes et les refus de titres de séjour ne sont pas établies, la refonte de l'application AGDREF<sup>16</sup> du ministère de l'intérieur, annoncée pour 2006, n'a pas encore abouti, et l'apurement régulier du fichier des étrangers à partir des décès constatés en France et des acquisitions de la nationalité française n'est toujours pas réalisé.

Constatant une mise en cohérence inaboutie des statistiques, la Cour recommandait « de mettre fin à l'hétérogénéité des concepts utilisés par les différentes structures administratives pour comptabiliser les flux d'entrée des étrangers ».

La délivrance des titres de séjour par les préfectures, les visites médicales obligatoires gérées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), l'admission au statut de réfugié gérée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la délivrance des autorisations de travail gérée par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et l'établissement de visas nationaux de long séjour par les postes consulaires sont autant de procédures qui peuvent attester de la régularité du séjour des étrangers sur le territoire national.

.

<sup>16)</sup> Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

Faute d'outil informatique dans les DDTEFP, les autorisations de travail ne font pas l'objet de statistiques. Aux autres procédures correspondent des statistiques qui – bien que portant sur les mêmes personnes - juxtaposent des données non articulées entre elles sauf pour l'immigration familiale et qui diffèrent par les catégories de personnes prises en compte, leur affectation à une année particulière et les nomenclatures de présentation des résultats.

Or l'enjeu est important puisque ces statistiques sont utilisées comme mesure des « flux migratoires » : les décalages entre l'entrée effective sur le territoire et la prise en charge dans les procédures, et la difficulté pour chacune d'entre elles d'approcher au plus prés le flux réel en font au mieux une estimation très grossière de l'immigration régulière.

Le projet GREGOIRE du ministère de l'intérieur doit aboutir à l'horizon 2010 au remplacement d'AGDREF par un outil informatique modernisé pour la gestion des titres de séjour. Il est toutefois limité dans sa conception : il organise des échanges dématérialisés de données avec les outils informatiques des autres procédures mais ne s'attache pas à la constitution d'un système d'information global, même si l'utilisation d'un identifiant unique devrait permettre de rapprocher, pour une même personne, les informations recueillies pour les besoins des différentes procédures.

Enfin, sur une question aussi sensible que celle des flux d'immigration, l'usage à des fins statistiques de fichiers de gestion rend nécessaire d'enrichir ceux-ci de données qui ne sont pas strictement nécessaires à la gestion, en organisant un partage clair des utilisations de gestion et des travaux statistiques. Or des informations essentielles pour connaître l'immigration ne sont pas recueillies, comme le nombre des mineurs étrangers, la date d'entrée effective sur le territoire, fût-elle déclarative, ou la qualification professionnelle des migrants.

# La Cour recommandait « d'améliorer la connaissance de l'immigration clandestine et des séjours irréguliers ».

La connaissance de l'immigration irrégulière n'a pas progressé depuis 2004. Certains pays utilisent la méthode dite « résiduelle », qui mobilise recensements et données administratives sur l'immigration régulière, pour estimer la population en situation irrégulière. Cette méthode n'a pas été utilisée en France.

De nombreux bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) sont des étrangers en situation irrégulière. La DREES a réalisé en 2007 une enquête auprès d'un échantillon de bénéficiaires de l'AME, mais seule une exploitation statistique périodique et exhaustive des formulaires remplis par les bénéficiaires permettrait de mesurer des évolutions.

La Cour notait : « l'information annuelle (du nouveau recensement) permettra de recouper et compléter les informations issues des sources administratives (...) et d'estimer un solde migratoire selon une méthode modifiée et sensiblement améliorée ».

Les bilans démographiques et soldes migratoires publiés par l'INSEE sont, encore aujourd'hui, entachés d'incohérences dues à des lacunes du recensement de 1999. Le nouveau recensement, qui repose depuis 2004 sur la collecte annuelle d'une information partielle, permettra d'estimer chaque année, à partir de 2008, les effectifs de population et de calculer sur de nouvelles bases le solde migratoire, qui deviendra un résultat essentiel pour la connaissance statistique des migrations. Le recensement constituera aussi la principale source d'information sur les migrations des ressortissants de l'Espace économique européen.

L'INSEE devrait ainsi revoir la méthode de calcul des soldes migratoires et effectuer un travail approfondi sur les flux migratoires comme sur l'immigration irrégulière, qui figure de facto dans les chiffres du solde migratoire.

La Cour recommandait « de préciser le rôle et les moyens du Haut Conseil à l'intégration (HCI), en veillant à maintenir un opérateur externe aux producteurs de données pour assurer une information fiable et objective, notamment sur les entrées d'immigrants et, au minimum, de développer les instruments de coordination ».

Le besoin de coordination existe toujours. L'Observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé en 2004 auprès du HCI, n'a pas obtenu l'autorité, la légitimité, la compétence et les moyens lui permettant d'assumer une fonction de coordination efficace. Le défaut de coordination se traduit notamment par l'existence de trois publications annuelles de synthèse largement redondantes : le rapport de la direction de la population et des migrations (DPM) intitulé « Immigration et présence étrangère en France », le rapport statistique de l'OSII et le rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration établi par le secrétariat général du CICI.

La perspective de création d'un service statistique ministériel au sein du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement conduit à traiter cette question comme dans les autres domaines de l'action publique. A ce service il revient d'assurer, avec l'INSEE, l'information fiable et objective et au Conseil national de l'information statistique d'assurer la coordination.

La Cour recommandait enfin « de prendre en compte la dimension européenne des statistiques de l'immigration » et « de mieux afficher une présence française dans la politique européenne en cours d'élaboration en matière de statistiques des migrations ».

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 11 juillet 2007 un règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale. Ce règlement constitue, pour les producteurs de statistiques, une incitation forte à prendre en compte la dimension européenne des statistiques de l'immigration, notamment en respectant les normes imposées. Des données devront être transmises à l'organisme de statistiques européen, Eurostat, dès 2008. La France, dont la statistique administrative n'utilise pas actuellement le concept de migrant, devra se mettre rapidement en mesure de renseigner Eurostat.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CODÉVELOPPEMENT

En matière d'harmonisation des concepts relatifs aux flux migratoires et de fiabilisation des données statistiques, des améliorations significatives ont déjà été apportées dans le cadre des deux derniers rapports au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique de l'immigration.

La création à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 d'un service statistique ministériel au ministère de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du codéveloppement permettra aussi bien au gouvernement, notamment pour l'élaboration du rapport annuel au Parlement, qu'au grand public, dans le cadre de la publication annuelle des chiffres de l'immigration, de disposer de chiffres établis selon les concepts harmonisés admis par les organisations internationales (ONU et Union Européenne) et tirant parti, en toute transparence, selon des méthodes objectives et stables, des données administratives relatives, notamment, à la délivrance de titres de séjour et aux visites médicales subies à titre obligatoire par la grande majorité des étrangers admis au séjour dans notre pays.

Ces données harmonisées seront naturellement transmises à EUROSTAT dès l'année 2008.

Le ministère fait siennes les recommandations de la cour relatives à l'amélioration des méthodes de calcul des soldes migratoires, à partir notamment des résultats des nouveaux recensements de population. Il appelle de ses vœux la publication annuelle par le service statistique public d'un solde migratoire détaillé tirant parti, de façon transparente, à la fois des données issues des systèmes d'information de la politique de l'immigration et des donnée démographiques issues des recensements.

S'agissant du **développement du projet GREGOIRE** du ministère de l'intérieur, qui doit être opérationnel avant la fin de l'année 2009, il permettra un suivi des demandes et des refus de titres de séjour.

Il parait d'autant plus nécessaire au ministère, ainsi que le préconise la cour, de faire évoluer ce projet en celui d'un système d'information global que l'absence d'une telle évolution compromettrait la mise en œuvre opérationnelle et le pilotage de la politique de l'immigration choisie.

Mais les services du ministère de l'intérieur en charge du développement de cette application font valoir que tout retard supplémentaire dans le remplacement de l'actuelle application de gestion des ressortissants étrangers en France, s'accompagne d'une augmentation du risque de voir cet applicatif tomber complètement en panne ce qui

perturberait gravement l'activité de délivrance de titres de séjour, et que dès lors il est préférable de faire d'abord porter l'effort sur la reconstruction de l'existant et de n'envisager des évolutions plus ambitieuses que dans un second temps.

Le ministère de l'immigration et de l'intégration ne considère pas qu'il soit indispensable de concentrer dans GREGOIRE la totalité des informations nécessaires à la définition de la politique de l'immigration et de l'intégration. Par exemple, s'agissant de la qualification professionnelle des immigrants, mentionnée par la Cour, sauf si ces données individuelles devenaient nécessaires à la prise de décisions relatives, par exemple, à l'individualisation de l'accueil des étrangers admis au séjour dans notre pays il ne parait pas utile de collecter des données exhaustives, car les informations de cette nature, saisies sur une base purement déclarative et émises par des personnes ne maitrisant pas toujours notre langue, ne présenteraient qu'une fiabilité faible au regard de celles d'enquêtes spécifiques, par sondage.

#### RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

Je me permets de vous adresser nos remarques sur le rapport de la Cour.

Je vous indique, au préalable, qu'au sein du « paysage institutionnel modifié depuis 2004 » (page 79), figure l'OSII qui a été installé par Monsieur Jean Louis BORLOO, alors Ministre chargé de la cohésion sociale, et inscrit dans le décret du 31 mars 2006 modifiant celui du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration (article 5.1 nouveau). Il serait souhaitable de ne pas l'oublier.

S'agissant des « données et traitements sensibles susceptibles de révéler, directement ou indirectement, l'origine raciale, l'ethnie ou l'appartenance religieuse des personnes » (page 80), le Haut Conseil, de concert avec la Halde, partage l'avis de la Cour des Comptes sur l'interprétation du rapport de la CNIL de mai 2007 pourtant mis à mal par l'amendement de l'article 63 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, analyse confortée par le rejet décidé, le 15 novembre dernier, du même article par le Conseil Constitutionnel.

Page 80: l2 Cour considère, à tort, à notre sens, que les différentes statistiques « font au mieux une estimation grossière de l'immigration régulière ». Le Haut Conseil observe que depuis 2004 un effort important d'harmonisation a été entrepris entre les différentes administrations concernées et les rapports du Gouvernement au Parlement, de la Direction de la Population et des Migrations et celui de l'OSII, et que les chiffres ne sont plus contestés.

L'OSII est interloqué par la phrase qu'il estime injuste : « n'a pas obtenu l'autorité, la légitimité, la compétence et les moyens lui permettant d'assumer une fonction de coordination efficace » (page 84), le HCI rappelle que :

- 1°) le travail de l'Observatoire, non seulement n'a fait l'objet d'aucune contestation depuis sa création et la publication de son premier rapport sur les chiffres 2002-2003 de l'immigration et de l'intégration, mais qu'il a également pacifié les discussions. Ces chiffres, autrefois si âprement discutés entre les administrations et dans l'opinion publique, font désormais l'objet d'un large consensus, grâce à la coordination et à la synthèse opérées dans et par l'observatoire.
- 2°) Que la légitimité de l'OSII est assurée par la présence, au sein de son groupe statistique, de tous les producteurs de données et des administrations compétentes sur les questions de l'immigration et de l'intégration, et des chercheurs représentants l'INSEE et l'INED.

Enfin, 3°) que le rapport de l'OSII est validé par un conseil scientifique indépendant et hautement qualifié, réunissant tous les directeurs des administrations en charge des questions de l'immigration et de l'intégration, et les directeurs de l'INSEE, de l'INED, du CREDOC et de la CNII.

Bien entendu, le HCI regrette que des moyens plus importants n'aient pas été consentis au travail remarquable de l'OSII.

La Cour, par ailleurs, fait assumer à l'OSII un éparpillement qui aboutit à l'existence de « trois publications annuelles de synthèse largement redondantes » (page 84) : le rapport de la Direction de la Population et des Migrations (DPM), celui de l'OSII et le rapport du Gouvernement au Parlement.

Comme le Haut Conseil l'avait déjà fait remarqué à la Cour, en juillet 2007, la position et le point de vue du rapport de l'OSII sont différents de ceux de la DPM et du rapport du Gouvernement au Parlement. Contrairement à ces derniers, l'OSII, en tant qu'émanation du Haut Conseil à l'intégration, assure un travail en toute indépendance distinct des rapports d'activité. Nous observons d'ailleurs que le rapport du Gouvernement emprunte beaucoup au travail de l'observatoire. En outre, l'observatoire est un lieu d'échanges et d'analyse des experts statistiques permettant une réflexion sur les catégories statistiques et leur définition. C'est dans cette perspective que l'Observatoire, après avoir rendu son rapport statistique, travaillera dans le courant de l'année 2008, et à la suite de l'avis rendu par le Haut Conseil à l'intégration sur les indicateurs de l'intégration, à définir une série d'indicateurs permettant d'élaborer un baromètre de l'intégration.

Le HCI rappelle à ce propos l'importance de la définition des catégories d'immigration familiale et d'immigration de travail conceptualisées par l'Observatoire Statistique. Il s'attachera dans le courant de l'année 2008 à travailler sur la redéfinition des motifs d'entrée selon la nouvelle législation du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment en ce qui concerne le motif du travail.

Enfin, s'agissant du règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale adopté le 11 juillet 2007, évoqué par votre projet d'insertion (pages 84 et 85), le HCI, et son observatoire, nommés points de contact sur l'immigration à la Commission européenne, ont grandement contribué à définir les normes utilisées désormais par les institutions statistiques européennes. Depuis 2006, la distinction antérieure entre flux temporaire et flux permanent a, suivant notre exemple, cédé le pas à une définition de la durée migratoire, inférieure, égale ou supérieure, à un an. De ce fait, la définition européenne qui est la nôtre, retrouve également la définition de l'ONU.

En résumé, même si un département statistique doit être créé au ministère en s'appuyant sur l'INSEE, il reste hautement souhaitable que, conformément à vos précédentes observations, un organisme indépendant comme l'observatoire statistique du HCI, extérieur au ministère, non soumis aux aléas et aux pressions politiques et médiatiques, puisse continuer à publier sans entrave, les chiffres des statistiques de l'immigration. C'est l'indépendance et l'extranéité de l'observatoire à l'égard de toute pression, qui lui ont valu son autorité, sa légitimité, et sa rectitude sans dérapage sur les statistiques ethniques. Nous espérons vivement que la Cour qui a grandement aidé à la constitution de l'Observatoire, continue d'appuyer vigoureusement son effort.

## Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)

Le SEJE, mesure instituée par la loi du 29 août 2002, vise à favoriser l'embauche de jeunes peu ou pas qualifiés dans des emplois stables.

En 2005-2006, la Cour a examiné le fonctionnement et les résultats de ce dispositif. Elle a fait connaître ses observations aux ministres chargés de l'emploi et des finances par un référé du 13 mars 2007, transmis le 27 juillet 2007 aux présidents des commissions des finances des deux assemblées.

La Cour avait relevé que le SEJE n'avait eu qu'un impact limité sur la stabilisation de l'emploi de ses bénéficiaires. Sa mise en œuvre avait été assortie d'importants « effets d'aubaine » -versement de l'aide à des employeurs qui, sans elle, auraient pris les mêmes décisions d'embauche-, d'autant que nombre des conditions d'octroi du SEJE n'étaient pas vérifiées par les organismes payeurs.

Ces constatations conduisaient la Cour à mettre en question le bienfondé du SEJE.

Les conclusions de la Cour relatives au SEJE ont été prises en compte dans le projet de loi de finances pour 2008 qui prévoit la suppression de ce dispositif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

# La gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle

A plusieurs reprises, la Cour a fait part de son analyse du « régime des intermittents du spectacle ». Dans son dernier rapport public annuel publié en février 2007, elle a constaté le déséquilibre financier persistant du dispositif, géré par l'Unédic, des annexes 8 et 10 qui expliquait en 2005 plus de 30% du déficit de l'assurance chômage – soit un milliard d'euros – alors que les intermittents ne représentaient que 3 % des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage. Par ailleurs, elle notait que le second dispositif, financé par l'Etat, d'abord organisé sous la forme d'un « fonds spécifique provisoire » puis d'un « fonds transitoire », dont l'objet est de maintenir une indemnisation pour les personnes que les règles issues de la réforme de 2003 excluaient du bénéfice des annexes 8 et 10, avait connu un essor très rapide à partir du printemps 2005.

A la lumière de ces observations, la Cour avait émis plusieurs séries de recommandations :

- Les premières tendaient à accroître la transparence du régime, en faisant établir, par les ministères concernés et l'Unédic, un rapport annuel sur l'intermittence et en créant une base de données faisant apparaître, pour chaque employeur, les cotisations versées et les dépenses d'indemnisation des salariés ayant travaillé pour cet employeur;
- une deuxième série de recommandations visait à améliorer le fonctionnement des annexes 8 et 10 en rendant plus strict leur champ d'application et les conditions dans lesquelles les employeurs peuvent avoir recours au travail intermittent. La Cour proposait également de responsabiliser davantage les employeurs en rendant leur taux de cotisation variable en fonction du nombre de journées d'indemnisation induites par chacun d'entre eux;

 enfin, concernant le fonds transitoire, la Cour recommandait qu'il y soit mis fin aussi rapidement que possible et qu'au cas où un fonds pérennisé viendrait à être mis en œuvre, celui-ci soit doté d'une structure de pilotage permettant d'identifier clairement les responsabilités respectives des deux ministères concernés.

Un an après les observations de la Cour, la situation du régime des intermittents du spectacle a continué à se dégrader et aucune suite n'a été donnée à ses recommandations visant à remédier aux principaux défauts des deux dispositifs.

Les effectifs d'allocataires des annexes 8 et 10 ont recommencé à augmenter à un rythme très soutenu. Au 31 mars 2007, le nombre d'allocataires en cours en fin de mois s'élevait à 74 886, en progression de 5,78 % par rapport au même mois de l'année 2006. Cette évolution très préoccupante devrait avoir pour conséquence une nouvelle augmentation du déséquilibre financier des annexes 8 et 10, qui s'élevait déjà à 991 millions d'euros en 2006. En définitive, il apparaît que les effets de la réforme du 26 juin 2003, qui avait permis dans un premier temps une certaine modération de l'évolution des prestations – au prix, il est vrai, de la création d'un régime parallèle financé par l'Etat, sous la forme du fonds transitoire -, sont désormais épuisés.

Le fonctionnement des annexes 8 et 10 n'a pas été amélioré. Quant au fonds transitoire, il continuera à fonctionner jusqu'au 31 décembre 2007 au moins. Tout au plus peut-on remarquer qu'il coexiste désormais avec un « fonds de professionnalisation et de solidarité », créé le 1<sup>er</sup> avril 2007, et destiné à accompagner les intermittents les plus fragilisés, en aidant notamment à leur reconversion vers d'autres activités. Ce fonds sert deux types de prestations, l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation transitoire. Il a été doté pour 2007 d'un montant de crédit de 5 millions d'euros.

Devant l'ampleur des déséquilibres constatés, la Cour rappelle que la pérennité à long terme du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle, dispositif utile et original, ne pourra être assurée que si les mesures visant à mieux maîtriser la dynamique de ses dépenses sont prises.

- Parmi les réformes souhaitables figurent notamment un resserrement du champ d'application des annexes 8 et 10 ainsi qu'une meilleure responsabilisation de ses utilisateurs, employeurs comme salariés.
- A cette fin, la mise en œuvre d'une logique assurantielle permettant de faire varier les taux de cotisation en fonction de l'importance du recours des différents employeurs au travail intermittent, continue d'apparaître aux yeux de la Cour comme une perspective souhaitable.
- Concernant les fonds gérés par l'Etat, la Cour considère que le fonds transitoire, qui a désormais rempli son objet, ne saurait en aucune façon être prolongé au-delà de son échéance, fixée au 31 décembre 2007. Dans cette perspective, l'action de l'Etat en matière d'indemnisation des intermittents devrait être limitée à l'avenir au « fonds de professionnalisation et de solidarité » dont l'objet novateur donne pour la première fois à la puissance publique les moyens d'intervenir sur les effectifs d'intermittents en accompagnant les plus fragiles d'entre eux vers une reconversion professionnelle.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

**Premier point**: resserrement du champ d'application des annexes 8 et 10 et meilleures responsabilisation des employeurs et salariés

Les partenaires sociaux, qui délimitent le champ d'application des annexes 8 et 10, ont rappelé, dans le préambule du protocole du 18 avril 2006, qu'ils étaient « attentifs aux négociations en cours des conventions collectives dans les branches du spectacle » et précisé que le champ d'application « fera l'objet, par avenant, des adaptations nécessaires au vu des résultats des négociations engagées dans les professions relevant du champ de la présente annexe » (annexe 8, article 1 paragraphe 4, à la convention du 18 janvier 2006).

Neuf conventions ou accords collectifs devaient être adoptés. A ce jour, trois ont été étendus (la convention collective de la production de films d'animation –arrêté du 18 juillet 2005–; l'accord collectif national branche de la télé-diffusion du 22 décembre 2006 –arrêté d'extension du 5 juin 2007–; la convention collective nationale de la production audiovisuelle étendue par l'arrêté du 24 juillet 2007 et avenant n° 2 du 12 août 2007 dont la procédure d'extension est en cours).

C'est donc au regard de ces accords étendus que les partenaires sociaux aménagent le champ d'application des annexes 8 et 10.

**Deuxième point** : logique assurantielle faisant varier le taux de cotisation en fonction de l'importance du recours des différents employeurs au travail intermittent

L'Unédic souhaite rappeler les éléments apportés en réponse (23 novembre 2006) à l'observation de la Cour sur ce sujet.

La renégociation de la convention d'Assurance Chômage à la fin de l'année 2005 a fait évoquer cette question. La variabilité du taux de cotisation suivant la probabilité du risque n'a cependant pas été envisagée : le régime d'Assurance Chômage est un régime interprofessionnel reposant sur la solidarité et non sur l'occurrence d'un risque.

Pour autant, les partenaires sociaux ont adopté, depuis le  $I^{er}$  septembre 2002, deux taux de contribution :

- l'un pour les employeurs et salariés du droit commun de l'Assurance Chômage,
  - l'autre pour les règles spécifiques fixées par les annexes 8 et 10.

L'Unédic souligne que ce système peut conduire à des sous déclarations dès lors que l'intermittent atteint le quota d'activité permettant de bénéficier d'une réadmission.

## La création d'un fonds de régulation du régime d'assurance chômage

Dans son rapport public thématique sur « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi » de mars 2006, la Cour s'était prononcée en faveur de la mise en place du fonds de régulation destiné à garantir la stabilité des prestations et des contributions dans les périodes de fluctuations conjoncturelles.

La création d'un fonds de régulation a été actée par le conseil d'administration de l'Unédic du 15 février 2007.

L'article 13 du protocole du 20 décembre 2002, repris dans l'article 7 de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, puis dans l'article 6 de la convention du 18 janvier 2006 prévoyait un tel fonds, mais il n'avait jamais été financé compte tenu de la mauvaise conjoncture. Ce fonds, abondé à partir des ressources propres de l'assurance chômage, devrait atteindre progressivement l'équivalent de 3 mois de dépenses de gestion technique.

Une telle décision s'inscrit dans un contexte plus favorable pour le régime d'assurance chômage qui devrait dégager en 2007 un résultat excédentaire, dont une partie serait affectée au fonds de régulation.

La crise financière d'août 2007 et ses incidences sur les marchés financiers n'ont pas permis au régime d'assurance chômage d'abonder le fonds de régulation en considérant cet environnement comme défavorable à l'optimisation des placements à mettre en place.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNEDIC

En conclusion de son insertion, la Cour souligne que « le régime d'assurance chômage devrait dégager en 2007 un résultat excédentaire, dont une partie serait affectée au fonds de régulation ».

La crise financière d'août 2007 et ses incidences sur les marchés financiers n'ont pas permis au régime d'assurance chômage d'abonder le fonds de régulation en considérant cet environnement comme défavorable à l'optimisation des placements à mettre en place.

### Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation

Les articles 52 à 55 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales donnent compétence aux régions, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005, pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Toutefois, l'Etat conserve une compétence notamment pour définir les orientations des formations sociales, créer, organiser et délivrer les diplômes de travail social. Dans son rapport annuel 2005, la Cour avait noté que le bon accomplissement de la mission de l'État était une condition du succès de la décentralisation et citait à ce titre : la création des diplômes ou leur redéfinition complète pour rendre possible la validation des acquis de l'expérience, l'organisation d'un cadre national pour leur obtention, et le contrôle de la qualité des formations. La Cour s'inquiétait aussi des lacunes du système d'information indispensable du fait du partage des compétences.

Deux ans après ces premières observations, la Cour souligne que les conditions d'une décentralisation réussie ne sont pas réunies. Il apparaît en effet difficile, à l'expérience, de tirer tous les bénéfices du transfert aux régions de la formation des travailleurs sociaux tout en maintenant, pour l'essentiel, les attributions de l'Etat sur les aspects pédagogiques.

#### La Cour avait souligné les difficultés de pilotage susceptibles de résulter de l'imbrication des compétences de l'Etat et de celles des régions

La réalité confirme l'analyse de la Cour. En effet, compte tenu des délais des travaux d'élaboration ou de révision des PRDF<sup>17</sup> dans les régions, l'Etat a lancé la préparation et la publication des premières orientations nationales sans attendre que les schémas régionaux des formations sociales soient rédigés. Néanmoins, les régions semblent en accord avec l'Etat sur l'essentiel.

L'article 52 de la loi du 13 août 2004 prévoit que les établissements dispensant des formations sociales sont soumis à une obligation de déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat. Ce dispositif s'ajoute à l'agrément délivré par les régions.

La compétence de l'Etat sur le volet pédagogique des formations a été réaffirmée à trois niveaux : par l'élaboration des référentiels de formation au niveau national, par l'organisation et la présidence des jurys pour les formations sanctionnées par un diplôme reconnu par l'Etat, par la capacité de conduire des inspections ou contrôles.

Il demeure une incertitude sur la valeur ajoutée de la déclaration préalable en matière pédagogique. En outre, le guide méthodologique sur sa mise en œuvre, destiné aux DRASS<sup>18</sup>, est toujours en cours d'élaboration.

# La Cour avait noté que l'administration n'était pas en état de faire face à l'afflux des candidats à la $VAE^{19}$ .

De fait, compte tenu de la très forte demande de VAE en vue de l'obtention des diplômes de travail social et de santé, et en l'absence de moyens supplémentaires dans les DRASS, il a été procédé à une large externalisation de la gestion des candidatures en recourant au CNASEA<sup>20</sup>.

La convention de gestion avec cet établissement public contient l'objectif d'une capacité de traitement de 60 000 candidatures par an. Mais au regard des effectifs autorisés au CNASEA, l'administration centrale a dû pratiquer une régulation de l'accès à la VAE, provoquant une diminution des candidatures reçues (près de 35 000 en 2005, près de 27 000 en 2006). L'opérateur estime

20) Centre national pour l'amélioration des structures et exploitations agricoles.

<sup>17)</sup> Plans régionaux de développement des formations professionnelles.

<sup>18)</sup> Directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

<sup>19)</sup> Validation des acquis de l'expérience

que 93 postes seraient nécessaires (au lieu de 44) pour faire face à la montée en charge constatée.

De plus, les candidatures antérieures au 30 juin 2006, date de l'externalisation de la gestion auprès du CNASEA, restent gérées directement par les DRASS. Dans le contexte d'insuffisance des moyens, le transfert au CNASEA des 35 000 dossiers en stock, gérés en DRASS, paraît impossible à envisager malgré l'intérêt qu'il présenterait pour rendre aux services déconcentrés des marges de manœuvre et unifier le dispositif de gestion.

La VAE est un droit individuel qui s'exerce dans les délais fixés et rendus publics par le certificateur, elle fonctionne donc normalement « à guichet ouvert » à chaque période de dépôt de dossier. Cette logique de demande est aujourd'hui en conflit avec la logique d'offre régulée imposée par l'administration en raison des moyens limités. Elle pourrait déboucher sur des procédures contentieuses si les DRASS ne parvenaient pas, dans les délais, à satisfaire les 35 000 demandes antérieures en attente de réponse sur leur recevabilité.

Ainsi, la situation critiquée perdure malgré les tentatives d'y remédier. La Cour suggère que la DGAS, après avoir procédé à une évaluation des missions des 164 agents (ETP<sup>21</sup>), dont 130 conseillers (CTTS<sup>22</sup>), affectés en DRASS aux tâches de contrôle pédagogique, concentre ses moyens sur la mise en œuvre de la VAF.

# La Cour avait souligné une insuffisance des données sur les métiers du travail social

La Cour constatait l'insuffisance des données qualitatives et quantitatives sur les emplois dans le secteur du travail social qui sont nécessaires pour piloter le schéma national et en évaluer les résultats. Elle recommandait que les « plates-formes d'observation sociale » en place dans la plupart des régions fissent des professions sociales un sujet prioritaire de l'observation partagée.

La décentralisation rend encore plus indispensable de disposer d'un système d'information. Une circulaire du 11 juillet 2006 fait le point sur l'organisation régionale de l'observation sociale. Mais il ne ressort pas de ce texte que les professions sociales soient un sujet prioritaire de l'observation partagée, comme le recommandait la Cour. De plus, les initiatives prises en la matière n'ont pas encore été évaluées globalement par la DGAS.

<sup>21)</sup> Equivalents temps plein.

<sup>22)</sup> Conseillers techniques en travail social.

Or, l'administration centrale du ministère chargé des affaires sociales tient pour acquise l'impossibilité de rendre compte de la complexité des liens qualification/emploi dans des données nationales.

La Cour constate pourtant que des données qui établissent un lien entre qualification et emploi existent. Elle regrette aussi l'abandon de l'indicateur LOLF<sup>23</sup> sur le taux d'insertion professionnelle des diplômés au profit d'un indicateur sur le taux de diplômes délivrés par VAE qui traduit davantage l'effort de l'Etat que la qualité du service rendu.

\*\*\*

La Cour avait largement anticipé les difficultés liées au processus de décentralisation de la formation des travailleurs sociaux. Elle ne manquera pas, à l'avenir d'apprécier l'évaluation des missions des agents affectés en DRASS aux tâches de contrôle pédagogique et la possibilité de les orienter vers la mise en œuvre de la VAE.

<sup>23)</sup> Loi organique relative aux lois de finances.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉS

En préalable, il importe de souligner que les éléments d'anticipation par la Cour des difficultés de pilotage liées au processus de décentralisation ont été partagés par l'administration et ont contribué à la mise en œuvre par les services des réponses les plus adaptées. Il convient, cependant, de rétablir quelques éléments d'analyse.

1. La Cour indique que 130<sup>24</sup> conseillers techniques en travail social (CTTS) sont affectés dans les Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) aux tâches de contrôle pédagogique et suggère que soit étudiée la possibilité de les réorienter vers la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).

En premier lieu, il convient de rappeler que les missions confiées aux CTTS ne se réduisent pas au contrôle pédagogique. La grande majorité des conseillers est affectée dans les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) et environ un quart seulement d'entre eux en DRASS. Or, c'est uniquement au niveau régional que sont traitées les questions de qualification et de délivrance des diplômes d'Etat de travail social. L'expertise des CTTS est, notamment, sollicitée en ce domaine pour l'organisation, l'encadrement des sessions de jurys et la délivrance des diplômes d'Etat de travail social, que ce soit à l'issue de la formation ou par la voie de la validation de l'expérience (VAE), les relations avec les établissements de formation préparant aux diplômes d'Etat (incluant la déclaration préalable – cf. intra- et le contrôle pédagogique), ainsi que les relations avec les professionnels, employeurs et salariés.

S'agissant de l'accès aux diplômes sanitaires et sociaux par la voie de la VAE, la Cour indique que 35 000 candidats (dossiers de demandes antérieures à l'externalisation de gestion au CNASEA) sont en attente de réponse sur la recevabilité de leur demande.

Notons d'emblée que le sujet dépasse le périmètre de « la formation des travailleurs sociaux », objet du rapport, puisqu'il concerne également les diplômes sanitaires; les DRASS sont, en effet, autorité certificatrice tant pour les diplômes sanitaires que pour les diplômes sociaux<sup>25</sup>; En outre, fort heureusement, aucun des ces 35 000 candidats à un diplôme sanitaire ou social n'est plus en attente d'une décision administrative, quant à la recevabilité de sa demande.

<sup>24)</sup> Il faut préciser qu'au 31 décembre 2007, le corps des conseillers techniques en service social ne devrait plus compter que 124 conseillers en activité.

<sup>25)</sup> L'externalisation de gestion au CNASEA concerne les dossiers des candidats aux diplômes sanitaires et sociaux.

Au 12 mars 2007 (enquête DGAS<sup>26</sup> auprès des DRASS), parmi les 35 000 dossiers demeurés à la charge des DRASS lors de l'externalisation de gestion au CNASEA, figuraient :

- d'une part 19 533 dossiers de candidats qui avaient été déclarés recevables mais n'avaient pas encore remis leur livret de présentation des acquis de leur expérience en vue du passage devant un jury ou dont le passage était programmé pour une prochaine session;
- d'autre part 15 591 dossiers de candidats auxquels une partie du diplôme avait été attribuée par un jury et qui disposent de 5 ans pour obtenir la totalité du diplôme, selon leur choix, au titre d'une évaluation complémentaire par VAE ou dans le cadre d'épreuves de certification, après avoir effectué un complément de parcours par la voie de la formation.

Une enquête rapide effectuée en octobre 2007 permet d'évaluer le nombre de dossiers de candidatures demeurant à la charge des DRASS à ce jour à environ 25 000 dossiers. On le voit, les services des DRASS se sont très fortement mobilisés sur l'enjeu de qualification que représente la VAE dans le secteur sanitaire, social et médico-social, compte tenu du fort développement de l'emploi dans ce secteur.

La reprise de la gestion de ces dossiers par le CNASEA est prévue dans les toutes prochaines semaines. Une réflexion est actuellement menée pour accroître la capacité du CNASEA afin de faciliter encore la fluidité du traitement du processus de VAE.

2. S'agissant de la déclaration préalable à laquelle les établissements souhaitant dispenser la formation préparant aux diplômes d'Etat sont soumis : elle permet à l'Etat de vérifier d'une part, la capacité pédagogique de l'établissement de formation à assurer la préparation des candidats, en conformité avec les principes des textes réglementant ce diplôme, d'autre part, de s'assurer de la qualification des personnels d'enseignement et de leur moralité<sup>27</sup>;

-

<sup>26)</sup> La DGAS assure la « chefferie » de projet inter-directions pour la VAE des diplômes sanitaires et sociaux.

<sup>27)</sup> Nul ne peut, même de fait, y exercer une fonction de direction ou d'administration s'il a fait l'objet d'une condamnation pénale à raison de faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur. La personne physique ou morale effectuant la déclaration préalable doit justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement et de la relation entre ces titres et qualités et la formation dont la réalisation est envisagée.

Il faut souligner que cette capacité de vérification puis de contrôle du respect des programmes, de la qualification des formateurs et directeurs d'établissements et de la qualité des enseignements délivrés s'applique à des diplômes qui pour nombre d'entre eux sont présentés après une durée de formation de trois ans. La vérification et le contrôle pédagogique doivent donc être également considérés comme une garantie pour les étudiants qui s'engagent dans un tel cycle.

3. Enfin, il est exact, comme le relève la Cour, que des données statistiques qui établissent un lien entre qualification et emploi dans le secteur social existent. Ainsi, l'enquête emploi de l'INSEE permet d'une part un chiffrage très global du nombre des professionnels du travail social et d'autre part de préciser leurs caractéristiques<sup>28</sup>. La Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) organise des enquêtes permettant de connaître le nombre des personnels employés dans différents types de structures, avec une désagrégation selon la fonction et la qualification. Il est, toutefois, nécessaire de combiner ces sources entre elles pour obtenir une vision d'ensemble des métiers du social, avec un risque de doubles comptes ou d'omissions, ce qui rend cette estimation délicate. La périodicité de réalisation du rapprochement de l'ensemble de ces études n'a pas permis de maintenir l'indicateur LOLF de taux d'insertion professionnelle des diplômes dans l'emploi.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CNASEA

Dans son rapport annuel de 2005 relatif au rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation, la Cour avait formulé des observations sur le traitement des dossiers des candidats à la VAE.

Elle note, dans le présent rapport, qu'une large externalisation de la gestion des candidatures à la VAE a été effectuée en recourant au CNASEA, ce qui s'est traduit par une convention conclue en juin 2006.

Au vu de l'expérience des DRASS, l'administration a estimé à 2 h 30 le temps de traitement d'un dossier, ce qui aboutissait à un effectif nécessaire de 93 postes pour gérer un flux de 60 000 dossiers par an.

<sup>28)</sup> Cf. Etudes et Résultats n° 441-novembre 2005 – les métiers du travail social – en 2002

Dès la signature de la convention, le CNASEA a mis en place, à Limoges, un centre unique de traitement des dossiers. Cela a nécessité de la part de l'établissement une grande réactivité; dans un délai de trois mois, il a en effet fallu procéder à la location et à l'aménagement de locaux et au recrutement de personnel. Les délais ont été tenus et la délégation nationale VAE a été opérationnelle dès le 1<sup>er</sup> octobre 2006.

Le flux attendu de 60 000 dossiers n'ayant pas été atteint, les moyens complémentaires n'ont pas été débloqués et la délégation a fonctionné avec 44 postes (24 en 2006 et 20 supplémentaires recrutés au cours du premier trimestre 2007). Cet effectif a permis de traiter le flux de dossiers reçus fin 2006 et en 2007.

Au vu d'une année d'expérience, il apparaît que l'organisation mise en place par l'établissement permet, après formation des agents, de réaliser de substantiels gains de productivité.

Ainsi, à effectif constant de 44 postes, le CNASEA considère qu'en 2008 il sera en mesure de gérer un flux de l'ordre » de 35 000 dossiers, mais également, contrairement à ce qui figure dans le rapport de la Cour, de reprendre les quelque 30 000 dossiers, antérieurs à son intervention, qui sont actuellement en attente dans les DRASS (mais ont déjà fait l'objet d'un traitement partiel).

La reprise de ces dossiers sera formalisé par l'avenant 2008 à la convention Etat-CNASEA.

Compte tenu de l'expérience que le CNASEA a acquis en la matière, il est aujourd'hui en mesure de proposer un service analogue à d'autres ministères qui rencontreraient des difficultés administratives de mise en place de la VAE.

## Les aides de l'État à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles

A côté d'autres concours de l'État, de nature fiscale, comme la réduction d'impôt au titre des cotisations d'adhérents et la déduction des cotisations aux organisations professionnelles<sup>29</sup> les aides à la formation des représentants des organisations syndicales et professionnelles expriment le soutien apporté par les collectivités publiques, en particulier par l'État et les organismes à gestion paritaire, à l'effort de formation mis en œuvre par les organisations syndicales et professionnelles pour assumer leurs responsabilités. Elles représentent une part essentielle du financement des formations.

Ces dispositifs, qui étaient au nombre de quatre en 2002, ont été réduits à deux conformément à l'une des recommandations de la Cour. Outre l'aide à la formation des conseillers prud'hommes (6,7 M€ en 2006), la direction générale du travail gère le nouveau dispositif d'aide à la formation syndicale (25,56 M€ en 2006).

La Cour a examiné ces deux dispositifs budgétaires sur la période 2003 à 2006, avec le souci d'apprécier les suites données à son précédent contrôle.

La Cour constate que le ministère a donné une suite à plusieurs de ses recommandations: rapprochement de deux dispositifs aux finalités proches, passation de conventions pluriannuelles, réexamen des critères de répartition des subventions, possibilité de contrôles comparables à ceux de la formation professionnelle continue. Mais l'amélioration reste souvent formelle et l'objectif de transparence est loin d'être atteint.

-

<sup>29)</sup> Estimation: 115 M€ (2006) pour la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés; estimation toujours non disponible pour les autres cotisations (Cf. rapport public 2002, p. 170).

#### La formation des conseillers prud'hommes

Cette formation est obligatoirement réalisée par des associations *ad hoc* créées par les organisations syndicales et s'y consacrant exclusivement. Son financement a été profondément modifié :

- le caractère représentatif est désormais reconnu à des organisations syndicales non nationales, qui ont obtenu 150 sièges dans 50 départements;
- l'État accorde d'importantes garanties financières aux associations par des conventions désormais pluriannuelles, calées sur la durée de la mandature prud'homale;
- l'institution d'un forfait journalier confortable (155 €en
   2007) les dispense d'avoir à justifier de leurs frais de formation.

Cette réforme n'a toutefois pas eu pour contrepartie des avancées en matière de transparence financière de la part des associations bénéficiaires :

- certes une normalisation des documents a été obtenue par la direction générale du travail, mais celle-ci n'exige pas la transmission desdits justificatifs;
- de même, l'autorisation accordée aux associations de déléguer les crédits reçus de l'État à des entités locales n'est pas assortie de l'obligation pour elles de justifier de l'utilisation locale des fonds :
- la procédure d'agrément des bénéficiaires de l'aide de l'État ne s'appuie pas sur un examen des comptes des associations, qui ne sont presque jamais certifiés par un commissaire aux comptes, alors que la convention quinquennale le prévoit et que c'est la règle au-delà d'un montant que ces aides dépassent souvent<sup>30</sup>.

Enfin, il y a peu de contrôles de la direction générale du travail tant lors de l'octroi de l'agrément qu'en cours de réalisation, par exemple sur la qualité de conseiller titulaire des stagiaires<sup>31</sup>. Aucune sanction n'a été prononcée après une

-

<sup>30)</sup> Article L. 612-4 du code de commerce et décret n° 2006-335 du 21 mars 2006 (153 000 €).

<sup>31)</sup> Il a été constaté d'ailleurs que la direction générale du travail ne dispose pas d'une liste nominative des conseillers prud'hommes.

production de faux justificatifs pourtant non contestée par l'organisation syndicale concernée. Au cours de la période examinée, aucun contrôle n'a été opéré pour le compte de l'État par une autorité de contrôle.

Les conventions prévoient une évaluation. Elle se limitera au mieux au terme de la convention à une auto-évaluation par l'association bénéficiaire de la subvention elle-même, procédure qui n'est pas sans valeur mais qui devrait être complétée par des évaluations externes. Il est rappelé à cet égard que la circulaire du 16 janvier 2007 du Premier ministre relative aux subventions de l'État aux associations prévoit que l'évaluation des conditions de réalisation des projets ou actions aidés doit intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet de la dernière année d'exécution des conventions pluriannuelles d'objectifs.

#### L'aide à la formation syndicale

Le nouveau dispositif d'aide à la formation syndicale est issu de la fusion de deux aides du ministère chargé des relations du travail et de l'emploi<sup>32</sup>. Il n'est toutefois pas fondé sur un texte réglementaire qui l'instituerait, et il en résulte des faiblesses sur deux aspects déjà soulignés par la Cour :

- l'élargissement de la population ayant droit à la nouvelle aide à la formation ne s'appuie sur aucun texte;
- la direction générale du travail ne fait pas respecter la disposition contractuelle qui met fin à la pratique des remboursements par l'État des pertes de salaires<sup>33</sup>.

Des conventions triennales ont été conclues avec les organisations syndicales et les instituts du travail<sup>34</sup>. La direction générale du travail a obtenu, ici aussi, une normalisation des documents justificatifs contractuels, mais l'enquête a fait ressortir une difficulté certaine de celle-ci pour assurer un suivi minimum des financements accordés :

<sup>32)</sup> Aide à la formation économique, sociale et syndicale (gérée par la direction des relations du travail) et aide à la formation des syndicalistes participant à différentes instances de la formation professionnelle (gérée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

<sup>33)</sup> L'article L. 451-1 du code du travail met la rémunération des stagiaires à la charge de l'employeur.

<sup>34)</sup> En 2006, des aides ont été versées à six organisations syndicales, onze instituts du travail et un autre organisme.

- le montant de la subvention forfaitaire octroyée à un bénéficiaire<sup>35</sup> n'est pas révisé en fonction des réalisations annuelles d'actions de formation, et le montant alloué au titre d'une année n'est pas réduit du montant des excédents non utilisés;
- les fréquents retards de transmission des documents prévus par la convention triennale ne sont pas sanctionnés;
- les contrôles de la direction générale du travail ne portent que sur la partie de la subvention qui correspond au forfait journalier, soit sur 56 % seulement de la subvention aux organisations syndicales, et leur nombre trop faible (4 dossiers de stages en moyenne par an) les rend peu significatifs;
- enfin, la direction générale du travail accepte une évaluation différée des conventions triennales en cours.

Dans ces conditions, il ne peut être assuré que ces concours ne financent que la seule formation.

\*\*\*

La Cour avait critiqué en 1994<sup>36</sup> et en 2002 les faiblesses du contrôle qu'exerçait le ministère chargé du travail sur l'utilisation des subventions pour la formation des représentants des organisations syndicales. Ces faiblesses persistent pour partie.

La Cour, qui prend acte de l'intention du ministère de faire évoluer la situation, recommande que la démarche vers une plus grande transparence soit poursuivie par :

- l'amélioration de la présentation des budgets et des comptes définitifs transmis, qui devraient être complétés par les résultats des années antérieures et l'indication des comptes de comptabilité générale concernés;
  - la certification des comptes par un commissaire aux comptes ;
- la transmission à la demande des justifications comptables, notamment des listes de stages dans un format normalisé comportant l'indication de l'intitulé et du coût de chaque stage;

<sup>35)</sup> Forfait journalier de 165 €pour le coût variable (2005), prise en charge des coûts fixes pour 44 % de la subvention.

<sup>36) «</sup> La formation des conseillers prud'hommes », Rapport public 1994, p. 81-97.

- la réalisation de contrôles fréquents et représentatifs ;
- la mise en œuvre d'une évaluation par des tiers.

La Cour recommande à nouveau de réexaminer les critères de répartition des subventions afin d'encourager l'effort de formation réalisé par les organisations syndicales.

Ces évolutions seraient de nature à accroître l'efficacité du soutien apporté par l'État à l'effort de formation des organisations syndicales et professionnelles, dans le respect de la liberté d'organisation et de gestion d'acteurs essentiels de la démocratie sociale.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

La Cour, tout en prenant acte de l'évolution et de l'amélioration des dispositifs de financement suite à ses recommandations de 2002, formulent un certain nombre de d'observations et de préconisations à l'égard des insuffisances qui selon elles, ils présentent ou non.

1. Les réformes engagées ces dernières années, à la suite notamment de précédents contrôles de la Cour, ont en effet permis des améliorations significatives dans les modalités d'attribution et de contrôle des subventions accordées par l'Etat aux organismes syndicaux et professionnels.

S'agissant de la formation des conseillers prud'hommes, il convient de rappeler qu'à l'issue de la précédente mandature de ces conseillers, le ministère s'est appuyé sur les conclusions de la Cour et sur les propositions d'un groupe de travail comprenant les partenaires sociaux, institué à la demande du Conseil supérieur de la prud'homie, pour améliorer ce dispositif.

#### Il en est résulté notamment :

- la passation de conventions pluriannuelles avec les organismes agréés, pour une durée de cinq ans correspondant à celle du mandat des conseillers. Les conventions passées en 2003 ont été prolongées d'une année par voie d'avenant pour tenir compte de la prolongation du mandat décidée par l'ordonnance du 24 juin 2004, jusqu'à la fin de l'année 2008. Cette pluri-annualité, recommandée par la Cour, apporte aux organismes des garanties financières et permet au ministère de mieux planifier ses engagements financiers.
- la mise en place, en contrepartie de cet engagement pluriannuel, d'une procédure de contrôle a posteriori, fondé sur la fourniture, par les associations, d'un certain nombre de pièces comptables permettant de s'assurer de la solvabilité de la structure et de la bonne utilisation des crédits ainsi que des feuilles d'émargement des stagiaires permettant de vérifier le service fait.

Le dispositif d'aide à la formation syndicale à lui aussi été rénové et amélioré en particuliers sur les points suivants:

- fusion à partir de 2005 des subventions gérées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et par la direction des relations du travail (DRT) qui sont désormais intégralement gérées par la Direction Générale du Travail, ce qui permet une plus grande lisibilité du financement;

- passation de conventions pluriannuelles : la première génération de ces conventions est intervenue en 2005-2007, la seconde est en cours de négociation.
- mise en place d'une procédure de suivi de l'utilisation des subventions spécifiques aux organisations syndicales et renforcement du contrôle des sessions de formation ainsi subventionnées.

La mise en place de ces réformes a fait l'objet de nombreuses sessions de travail avec les organisations syndicales et les Instituts du travail, conduisant ceux-ci à modifier en profondeur leurs procédures internes. Pour remplir les engagements souscrits dans leurs conventions et apporter les éléments de vérification à chaque stade du processus (établissement du budget prévisionnel, versement de l'acompte puis du solde, suites à donner aux contrôles), les organisations syndicales et instituts ont en effet été amenés à opérer un meilleur suivi de leurs stages, une évaluation de leurs sessions, et la traçabilité de leurs actions de formation.

La mise en œuvre de la réforme de ces deux dispositifs est progressive, tous les organismes ne se situant pas au même niveau d'avancement. Le premier bilan de son application qui devrait avoir lieu avant la fin de l'année 2007 pour les formations syndicales et 2008 pour les formations prud'homales permettra d'ailleurs d'en améliorer encore le déploiement. La négociation des conventions 2008-2010 pour les formations syndicales et pour la prochaine mandature pour conseillers prud'homaux, permettra de progresser vers une transparence accrue des comptes des Instituts du travail et leur certification.

2. Quant aux faiblesses relevées par la Cour dans les différents contrôles exercés par le ministère sur la bonne utilisation des crédits apportés, elles appellent de ma part les observations suivantes:

#### 1) La formation des conseillers prud'hommes.

Conformément aux recommandations expérimentées par la Haute juridiction dans son précédent rapport, le ministère, a normalisé les pièces justificatives que doivent fournir les associations de formation. La mise en place de ce nouveau dispositif à nécessité au départ une certaine tolérance dans le contrôle du respect des délais de production des pièces justificatives. Depuis 2006, ces délais doivent désormais être strictement respectés, faute de quoi les financements ne sont pas versés.

Le ministère procède par ailleurs au contrôle exhaustif des feuilles d'émargement transmises par les associations afin de s'assurer que seules sont financées des sessions effectivement réalisées. Ce contrôle est proportionné aux ressources susceptibles d'y être affectées. Il a ainsi permis de mettre en évidence, en 2005, des incohérences dans les pièces justificatives produites par une association, qui ont été rectifiées après une intervention du ministre auprès de ses dirigeants.

Le ministère effectue le même contrôle sur les aides déléguées par les associations à des entités locales que celui qu'il effectue sur les structures nationales

La Cour souligne l'insuffisance du dispositif d'évaluation des formations et notamment l'absence d'évaluation externe. Il faut néanmoins relever que le principe d'une évaluation a été introduit dans les conventions par voie d'avenant, malgré les réserves initiales des partenaires sociaux qui craignaient que celle-ci ne soit contraire à la liberté syndicale. L'article 8bis stipule désormais que « l'évaluation vise à faire un état des lieux du dispositif de formation des conseillers prud'hommes sur la durée de la convention en mettant en relief les aspects positifs et négatifs de celui-ci afin d'améliorer son efficacité et efficience ». Il prévoit également que « l'association réalise l'évaluation dans les conditions qui lui semblent les plus pertinentes pour apprécier l'adéquation des résultats aux objectifs ». L'évaluation requise par la convention constitue donc une première étape reposant effectivement à ce stade uniquement sur une évolution interne effectuée par les associations elles-mêmes. La possibilité de recourir à une évaluation externe sera examinée lors de la signature des prochaines conventions.

#### 2) l'aide à la formation syndicale

La Cour relève que « l'élargissement de la population ayant droit à la formation ne s'appuie sur aucun texte ».

Les termes du conventionnement relevant du Code du Travail réservent en effet clairement le champ du financement aux formations des salariés appelées à exercer des responsabilités syndicales. Les formations organisées par les organisations syndicales peuvent cependant englober d'autres publics que les salariés du secteur privé, comme des retraités qui représentent les organisations syndicales au sein de multiples commissions départementales ou régionales (CRG, mission du handicap, CODEF, COREF, CDIAE ...), ou bien des agents de la fonction publique pour leur fonction de conseiller du salarié par exemple.... Le coût des formations de ce public est pris en charge par les organisations syndicales, qui assument par leur financement propre une part importante de ces formations, et notamment celles des salariés du secteur public. Il n'est donc pas imputé sur la subvention de l'Etat.

Pour vérifier la stricte adéquation de l'utilisation des fonds publics à leur objet, le contrôle actuel des fiches d'émargement et de la description des actions de formation présente cependant des limites. Un contrôle plus fin exigerait que les organisations syndicales puissent ventiler le coût respectif des formations selon les publics.

Quant à l'absence de respect des dispositions conventionnelles mettant fin aux remboursements par l'Etat des pertes de salaires, elle ne concerne qu' un nombre limité d'Instituts du Travail, qui cherchent à répondre ainsi à la situation des stagiaires volontaires qui ne peuvent bénéficier d'une prise en charge des frais par leur entreprise, (notamment dans les petites entreprises où le 0,08 pour mille ne peut couvrir ces frais). Ces instituts ont été rappelés à leur obligation de respecter la convention et donc de cesser cette pratique.

La Cour relève ensuite que, malgré une normalisation des documents justificatifs contractuels, des difficultés se font jour pour « assurer un suivi minimum des financements accordés ».

Il convient de souligner l'apport qu'a constitué la mise en place de documents de suivi et de contrôle normalisés, établis en concertation avec les intéressés.

La transmission des documents ainsi que l'évaluation par les organisations syndicales et instituts s'effectuent dorénavant sans les retards enregistrés lors des deux premières années de mise en œuvre.

En réponse aux observations de la Cour sur les contrôles approfondis, le ministère s'engage à un triplement des contrôles effectués par la direction générale du travail sur la nouvelle période conventionnelle.

Enfin, il convient de replacer ces constats dans le contexte plus large de la question de la modernisation de la démocratie sociale, de la représentativité, de l'audience et du financement des organisations professionnelles et syndicales. Après les travaux importants conduits sur cette question en 2006 par Raphaël Hadas-Lebel et par le Conseil économique et social, les partenaires sociaux se sont saisis de cette question sur la base d'un document d'orientation adressé par le Gouvernement en vertu de la loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social. La question du financement des syndicats devrait être abordée à cette occasion et leur mode de financement évoluer vers plus de sécurité et de transparence. Les dispositifs examinés par la Cour sont dès lors susceptibles d'être affectés par ces évolutions.

LE FISAC 121

## Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)

Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) a été créé en 1989 pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales, menaces liées à la désertification de certains espaces ruraux, au développement de la grande distribution, en particulier à la périphérie des villes, ainsi qu'aux difficultés des zones urbaines sensibles.

Le FISAC a donné lieu en 2005 à une communication de la Cour à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat établie en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances. Cette communication s'est appuyée sur un contrôle portant sur les exercices 2001 à 2004.

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre les petites entreprises commerciales et artisanales et la grande distribution, le FISAC était alimenté, jusqu'en 2002, par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) acquittée par la grande distribution (entreprises dont la surface de vente est supérieure à 400 m²). Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2003, le produit de la TACA a été affecté au budget général de l'Etat.

Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce est devenu, avec la budgétisation de ses ressources par la loi de finances pour 2003, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. L'acronyme FISAC a été ainsi maintenu mais l'appellation du fonds a été adaptée pour tenir compte de l'élargissement de son champ d'intervention aux entreprises de services et à des objectifs de modernisation et de création d'entreprises.

Les opérations du FISAC sont réparties en quatre grandes catégories :

- les opérations collectives, rurales ou urbaines ;
- les opérations individuelles à destination des entreprises en milieu rural ;
  - les études ;
- les actions collectives spécifiques décidées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat.

Les décisions d'attribution des aides sont prises par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat sur la base des projets instruits au plan local par les préfectures de département et après avis des délégués régionaux au commerce et à l'artisanat. En 2006, 857 décisions ont été prises au titre du FISAC représentant 93,33 M€.

Deux ans après son rapport communiqué au Sénat, la Cour a effectué une enquête sur les évolutions intervenues depuis lors. Ses principales constatations montrent que si quelques améliorations ont été apportées à la gestion du fonds, peu de progrès ont été enregistrés sur les autres points.

Lors du contrôle effectué en 2005, il était apparu que le FISAC était mis à contribution pour des concours qui ne relevaient pas de la définition légale des opérations susceptibles d'être financées par le fonds.

Ces opérations doivent viser « à la sauvegarde et à la modernisation des entreprises artisanales, commerciales et de services affectées par des mutations économiques, techniques ou sociales consécutives à l'évolution de ces secteurs » ainsi qu'à « la création ou la reprise de ces entreprises » <sup>37</sup>. La Cour avait ainsi relevé que le FISAC avait été utilisé dans le cas de calamités naturelles. Plus récemment des concours ont été accordés à des entreprises de la Réunion ayant dû interrompre leur activité en raison de l'épidémie de chikungunya.

La Cour avait estimé que les dispositions à caractère général intéressant le fonds devaient à tout le moins être mises à jour pour autoriser de telles opérations. Cette actualisation, envisagée, n'avait pas eu lieu au moment du contrôle de suivi de la Cour.

-

<sup>37)</sup> Loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales, article 4, et décret du 5 février 2003 relatif au FISAC modifiés.

LE FISAC 123

La Cour avait souligné la lourdeur des procédures d'instruction des demandes de concours menées successivement par les préfectures et au niveau central à l'échelon de la DCASPL et recommandé une déconcentration pour des dossiers de faible montant. Elle avait également relevé la faible sélectivité des procédures d'instruction.

Celles-ci n'avaient pas été modifiées au moment du contrôle de suivi de la Cour. Il était simplement envisagé par la DCASPL d'une part de recommander aux préfets par une circulaire dont le projet a été communiqué à la Cour, d'être sélectifs et d'autre part de diffuser un cadre-type pour les opérations urbaines qui complèterait celui qui existe pour les opérations rurales.

Par ailleurs à la suite du décret du 7 mai 2007 qui a notamment relevé les taux d'intervention du FISAC, une note a été adressée aux délégués régionaux au commerce et à l'artisanat leur donnant des orientations dans le traitement des dossiers et la faculté de suggérer au préfet des abattements.

#### La Cour avait critiqué la lenteur du traitement des dossiers.

Le traitement des dossiers a été accéléré. En 2004, selon les constatations de la Cour, 969 décisions ont été prises et au 31 décembre de cette dernière année, 712 dossiers restaient en instance. Pour 857 décisions en 2006, le nombre de dossiers en stock, selon la DCASPL, s'élevait à 153 au 31 décembre 200 à 109 au début du mois de juillet 2007.

La Cour avait relevé que de nombreux dossiers, parfois très anciens, ayant donné lieu à révision des subventions accordées du fait de l'absence de réalisation des travaux prévus, étaient en attente d'apurement. Des mesures ont été prises pour assurer l'apurement des dossiers les plus récents (soldes arrêtés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004). Pour les dossiers antérieurs (309 000 € environ au total), la DCASPL a toutefois été conduite à mettre en place une procédure d'abandon de créances.

Alors que la Cour avait relevé l'absence de connaissance des autres financements publics apportés aux opérations, la DCASPL a complété en 2007 l'application informatique utilisée pour la gestion du FISAC afin d'y inclure des données se rapportant aux participations financières des différents partenaires associés dans des opérations territoriales. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette mesure.

#### Une gestion comptable échappant au droit commun

S'agissant de la gestion comptable, celle-ci a été confiée à l'ORGANIC, puis à la Caisse nationale du régime social des indépendants (artisans et commerçants). Cette procédure pouvait se justifier lorsque le FISAC était financé par une taxe affectée à l'ORGANIC. Il n'en est plus de même depuis qu'il est financé sur crédits budgétaires de l'État.

#### Une évaluation insuffisante

La DCASPL a réalisé depuis 2005 des études annuelles, dont le recueil des données a été confié aux délégués régionaux au commerce et à l'artisanat, pour comparer, plusieurs années après l'octroi de l'aide, le taux de survie des entreprises aidées directement ou indirectement à celui des entreprises comparables. Mais la représentativité de l'échantillon reste à démontrer et l'indicateur choisi est, sinon contestable, du moins insuffisant au regard des objectifs du FISAC.

Un appel d'offres a été lancé en 2007 auprès de consultants pour une évaluation plus large. Le résultat final de l'étude qui sera menée est attendu pour la fin du premier semestre 2008.

Elle devrait, si elle est correctement menée, contribuer à une meilleure appréciation de l'utilité de ce fonds au regard des objectifs qui lui sont assignés.

LE FISAC 125

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

Hormis trois points sur lesquels je souhaite apporter quelques précisions, ce projet d'insertion n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.

#### 1. L'adaptation des textes législatifs à l'action effective du FISAC.

L'insertion rappelle que lors d'un contrôle survenu en 2005, la Cour avait relevé que le FISAC était mis à contribution pour des concours qui ne relevaient pas de la définition légale des opérations susceptibles d'être financées par le fonds, et observe que le FISAC a récemment été utilisé dans le cas de calamités naturelles.

Je précise que les interventions dont il s'agit ici visaient à soutenir les entreprises artisanales et commerciales de l'île de la Réunion dont le territoire a été sujet à la propagation du virus du chikungunya, épidémie dont les conséquences économiques ont justifié la création d'une provision dédiée au sein du FISAC. Ces interventions ont été réalisées conformément aux dispositions du décret n° 2003-107 du 5 février 2003 fixant les modalités d'intervention du FISAC, notamment son article 4 qui prévoit la réalisation d'opération de nature collective sur une secteur géographique limité.

#### 2. La gestion comptable échappe au droit commun.

L'article 35-III de la loi 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 a confié la gestion des aides attribuées au titre du FISAC à l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, organisme intégré dans le Régime social des indépendants (RSI) en 2006.

Cette disposition semble permettre une gestion efficiente des interventions du FISAC pour un coût maîtrisé (0,3 % des dotations du fonds), tout en assurant le contrôle de son activité par les pouvoirs publics. Il n'est pas acquis qu'une réintégration de la gestion par les services de l'Etat n'occasionnerait pas une dépense supplémentaire sur le budget général qui serait supérieure à la rémunération actuelle du RSI.

#### 3. Les progrès limités en matière d'évaluation.

Lors de son enquête de 2003, la Cour pointait les faiblesses de l'évaluation de l'impact des aides consenties par le FISAC.

Il convient de rappeler que, dès le projet de loi de finances pour 2006, et conformément aux dispositions de la LOLF, un indicateur spécifique au FISAC a été mis en place au sein du projet annuel de performance de la mission Développement et régulation économiques. Cet indicateur mesure l'écart entre le taux à trois ans des entreprises aidées par le FISAC et le taux de survie non-aidées des secteurs comparables. Il devrait être complété du

taux de survie de cinq ans des mêmes entreprises dans le rapport annuel de performance 2007 de la mission Développement et régulation économiques.

Par ailleurs, le Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi a initié cette année une démarche d'audit des interventions collectives du FISAC. Les conclusions des premiers audits devraient être connues en 2008.

# Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles

Le contrôle des interprofessions agricoles avait conduit la Cour à constater un manque de rigueur dans l'application de la loi du 10 juillet 1975 qui encadre le fonctionnement de ces organismes regroupant tous les acteurs économiques d'une filière (producteurs, transformateurs, négociants...) autour de missions d'intérêt commun.

Trop souvent, les accords dont l'extension était demandée aux pouvoirs publics - afin notamment de rendre obligatoire pour tous les membres d'une filière le prélèvement de cotisations décidées par l'organisme (d'où l'appellation paradoxale de « cotisations volontaires obligatoires », les CVO) - demeuraient imprécis sur la nature des actions que ces cotisations devaient financer ainsi que sur les hypothèses conduisant à la détermination du taux de prélèvement. Les ministères chargés de l'agriculture et des finances étaient parfois conduits à étendre des accords sans avoir reçu les informations nécessaires à leur juste appréciation. La Cour recommandait donc que l'Etat applique plus strictement le principe interprofessionnel, notamment durant la procédure d'extension des accords.

Dans sa réponse, le ministre de l'agriculture et de la pêche avait « pris bonne note des observations de la Cour concernant un contrôle plein et entier [de l'utilisation du produit des CVO] » et avait indiqué avoir proposé au ministère des finances, qui l'avait acceptée, « la rédaction d'un guide commun d'instruction et de suivi des accords interprofessionnels, qui fixera[it] notamment l'ensemble des éléments du contrôle à opérer dans ce cadre ».

Ce guide, qui prend la forme d'une instruction interministérielle signée le 15 mai 2007, contient plusieurs éléments qui répondent aux observations de la Cour et améliorent les procédures de prélèvement des CVO.

Néanmoins, certaines questions importantes liées au prélèvement des cotisations volontaires obligatoires demeurent en attente de réponse, notamment celle relative à l'absence de notification de ces cotisations à la Commission européenne et celle relative à la nécessaire harmonisation entre les divers organismes interprofessionnels, regroupements de droit privé, et les offices agricoles, établissements publics, dont les compétences se recouvrent en partie.

La Cour avait relevé que certains accords avaient été étendus alors que le flou de leur rédaction ne rendait pas possible la vérification de leur conformité avec les dispositions du code rural.

L'instruction indique que les accords dont l'extension est demandée doivent détailler « de manière exhaustive » les actions que viendraient financer les CVO envisagées. Cette description, rappelle l'instruction, « ne doit pas être une simple reprise des missions statutaires de l'interprofession ». La direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère chargé de l'agriculture ainsi que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère chargé de l'économie, conjointement responsables de l'extension des accords, sont donc désormais en mesure de rejeter les accords vagues ou imprécis.

La Cour avait relevé que les CVO venaient parfois abonder sans nécessité les réserves financières déjà élevées des interprofessions.

L'instruction indique que l'extension d'un accord est subordonnée à la vérification des actions effectivement financées par CVO lors de la précédente campagne, ainsi qu'à l'appréciation par l'administration de la cohérence du taux de cotisation avec la nature des actions envisagées. Si cette procédure est appliquée avec rigueur, elle est de nature à éviter que des CVO soient perçues sans justification.

La Cour avait relevé que la représentativité des organisations membres d'une interprofession, condition nécessaire pour que l'extension d'un accord interprofessionnel ne relève pas d'un abus de pouvoir, n'était pas suffisamment vérifiée.

L'instruction apporte une amélioration, puisqu'il est désormais prévu de vérifier la représentativité d'une interprofession à chaque fois qu'une de ses organisations professionnelles viendrait à démissionner. Cependant, la question ne se limite pas aux évolutions liées à d'éventuelles démissions; il peut y avoir modification de la représentativité sans que change la composition de l'interprofession et l'instruction n'apporte pas de réponse sur ce point.

La Cour avait relevé qu'une certaine opacité entourait les accords étendus, dont la consultation n'était possible qu'en se rendant au ministère de l'agriculture ou au siège de l'interprofession.

L'instruction prévoit de rendre publics, sur le site Internet du ministère de l'agriculture, les accords professionnels étendus. Une fois effective, cette mesure contribuera à lever l'opacité dénoncée par la Cour.

La Cour avait relevé que les interprofessions finançaient parfois, sans fondement évident, les organisations professionnelles qui les composent.

L'administration exige désormais, en préalable à toute extension, la liste des conventions de service passées par les interprofessions avec des tiers pour la réalisation des actions financées par CVO. Cela devrait permettre un premier contrôle de l'utilisation des fonds, afin d'éviter notamment que les interprofessions n'invoquent des motifs contestables pour justifier le reversement aux organisations professionnelles qui les composent d'une partie des cotisations perçues.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à la Cour à deux remarques figurant à la fin de son insertion (« L'instruction rédigée par les ministère de l'agriculture...... se recouvrent en partie »)

## Sur l'absence de réponse concernant la notification des cotisations volontaires à la Commission européenne.

Le ministère de l'agriculture et de pêche considère que les CVO ne constituent pas des ressources d'Etat et ne sont pas, en conséquence, susceptibles de notification à la Commission européenne, ainsi que cela a été conforté, au niveau national, par la jurisprudence récente du Conseil d'Etat dans l'affaire CIFOG (CE 21 juin 2006).

Au niveau communautaire, un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (Affaire Paerle, 15 juin 2004) contribue par ailleurs à définir les conditions dans lesquelles des cotisations perçues pour la mise en œuvre de mesures collectives sont des ressources privées. Cette jurisprudence est confirmée par un arrêt du tribunal de première instance des communautés européennes (affaire Rivesaltes, 20 septembre 2007).

## Sur la nécessaire harmonisation entre organismes interprofessionnels et offices agricoles

La Cour avait constaté une similitude entre les rôles et les rapports entretenus entre ces diverses structures, compte tenu de la composition très similaire de leurs conseils d'administration (les mêmes membres y siègent), qui seraient de nature à entraîner des conflits d'intérêt.

Dans la pratique, il est constaté qu'en matière de promotion par exemple, les financements sont assurés essentiellement, et dans des proportions qui peuvent représenter jusqu'à 50 % de leur budget, par les interprofessions elles-mêmes.

En tout état de cause, lorsque les offices contribuent à une action menée par des interprofessions, c'est toujours en complément des financements apportés par ces dernières.

Il faut ajouter que la logique d'intervention de ces organismes est différente : mise en œuvre de politiques publiques pour ce qui concernent les offices agricoles, libres décisions des organisations professionnelles dans le cas des interprofessions.

Enfin, comme l'avait d'ailleurs remarqué la Cour dans son rapport 2006, le champ d'intervention des interprofessions est amené à s'élargir à de nouvelles missions, en raison des évolutions engagées ou prévisibles, tant au plan national (loi d'orientation agricole) que communautaire, alors que celui de l'Etat, et des offices agricoles en particulier, tend à se recentrer. A ce titre, l'évolution des établissements publics agricoles fait actuellement l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

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

La Cour des comptes souligne tout d'abord que l'instruction interministérielle du 15 mai 2007 est de nature à répondre à certaines des observations qu'elle avait formulées dans son rapport public annuel 2006. Cette instruction interministérielle permet en effet d'améliorer les procédures de prélèvement des CVO en précisant les règles à appliquer lors d'une demande d'extension ou d'homologation d'un accord interprofessionnel.

La Cour s'interroge ensuite sur les questions de la notification des cotisations volontaires obligatoires à la Commission européenne et de l'articulation des rôles respectifs des organismes interprofessionnels et des offices agricoles. Ces questions appellent les observations suivantes.

#### Sur la question de la notification des CVO à la Commission européenne

Comme mes prédécesseurs, je partage l'avis de la Cour des comptes quant à la nécessité de s'assurer d'une plus grande sécurité juridique des CVO au regard du droit communautaire. La position de la cour de justice des communautés européennes n'étant toujours pas connue, le débat juridique sur la nature publique ou privée des CVO reste entier. Tant que le doute perdure, la prudence doit conduire à les notifier à la Commission européenne. Il semble toutefois possible d'affiner l'analyse et de ne notifier que la part des CVO qui finance les interventions des interprofessions, et non celle qui concourt au financement de leurs dépenses de fonctionnement.

#### Sur l'articulation entre les interprofessions et les offices agricoles

La clarification des rôles respectifs des interprofessions et des offices agricoles s'avère en effet nécessaire afin d'éviter que leurs compétences ne se recouvrent. Les décisions du premier Conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre dernier, relatives d'une part à la fusion de l'AUP et du CNASEA et d'autre part au regroupement des offices d'intervention agricoles, devraient être l'occasion de redéfinir les lignes de partage. De façon générale, il serait souhaitable de circonscrire le rôle des structures publiques aux actions qui ne peuvent être menées de manière efficace par les interprofessions. La réflexion sur la gouvernance des filières agricoles engagée dans le cadre des Assises de l'agriculture et les propositions que la France pourrait être année à faire en matière d'adaptation du droit de la concurrence aux spécificités du secteur agricole peuvent aussi être l'occasion d'un réexamen des interventions des offices et des interprofessions.

### Le service public de l'équarrissage

A la demande du président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat, formulée en application de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour des comptes a contrôlé en 2005 le fonctionnement du SPE<sup>38</sup>.

Parallèlement au contrôle de la Cour, le Gouvernement a décidé, sur le fondement de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, de procéder à une nouvelle réforme du SPE, dont le régime juridique et financier avait déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1997. Cette réforme réduit le périmètre d'intervention du SPE, en transfère la gestion à l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (ONIEP) et fait exécuter le service dans le cadre d'un marché public national.

La Cour a réalisé en 2007 un contrôle de suivi de cette réforme. Une audition a été organisée par la commission des finances du Sénat le 26 septembre 2007 au vu des résultats de ce contrôle. Le point a ainsi été fait sur les mesures prises.

Si des améliorations ont été apportées à la gestion du service, le recours à un marché public n'a pas permis d'en contenir les coûts en raison des caractéristiques oligopolistiques de ce secteur et que le financement du SPE n'est toujours pas assuré.

En 1996, la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dite de la « vache folle », a conduit l'Etat à imposer, dans l'urgence, l'élimination par incinération des matières animales susceptibles de contenir des agents de transmission de cette épizootie qui, transformées en farines et en graisses, représentaient un risque pour la santé publique. Les équarrisseurs ont été requis de détruire les cadavres d'animaux. L'exploitation de leurs sous-produits, sur différents marchés comme l'alimentation animale ou les cosmétiques, limitée auparavant, était interdite.

<sup>27)</sup> Ce rapport a été publié en annexe du rapport d'information du Sénat n° 432 en date 28/06/2006

Dès lors l'intervention de l'Etat a été jugée nécessaire pour restaurer l'équilibre économique du secteur de l'équarrissage qu'avait organisé une loi de 1975, les équarrisseurs effectuant gratuitement, dans un but d'hygiène publique, la collecte des cadavres d'animaux en contrepartie de leur valorisation sur le marché. Un service public de l'équarrissage (SPE), dont l'exécution matérielle a été confiée aux entreprises privées d'équarrissage, a ainsi été mis en place par une loi du 26 décembre 1996 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, afin de faire contrôler et financer par l'Etat la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux, des saisies sanitaires en abattoirs et des tissus animaux dangereux pour la santé humaine. La plupart des opérations finales d'incinération sont assurées par des entreprises de cimenterie.

Le service public de l'équarrissage a été jusqu'en 2006 géré dans un cadre départemental par le préfet, chargé de passer les marchés publics avec les entreprises d'équarrissage agréées, et par les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), responsables au plan sanitaire du respect de la réglementation et, au plan financier, du contrôle du service fait avant paiement des factures de ces entreprises par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), affectataire des ressources du SPE.

#### L'absence de réelle concurrence

La Cour avait remarqué qu'il était sans doute plus réaliste de chercher à renforcer les outils d'évaluation dont dispose l'Etat pour fixer les barèmes de remboursement des prestations des équarrisseurs que de rechercher un renforcement de la concurrence par le seul biais juridique d'appels d'offres.

L'équilibre de la loi du 31 décembre 1975 reposait sur l'attribution de territoires exclusifs d'intervention, ce qui a encouragé la concentration de ce secteur de longue date dominé par deux entreprises. Or, l'Etat n'a jamais su tirer toutes les conséquences, pour la négociation des tarifs et le contrôle des coûts du SPE, de la structure oligopolistique de ce marché et de la taille, relativement étroite, du segment particulier du traitement des déchets qu'il constitue.

Ce secteur, caractérisé par l'existence de monopoles géographiques locaux, présente en outre des indices de pratiques anticoncurrentielles devant lesquelles la Cour a noté les faiblesses de la réaction administrative.

Les appels d'offre se sont avérés pour la plupart infructueux depuis 1997 et ont débouché sur un système de réquisitions préfectorales peu performant, avant d'être remplacé en 2006 par un marché public national à lots départementaux passé pour trois ans (2006-2009), également insatisfaisant.

Ce marché a certes mis un terme au système de réquisition des équarrisseurs : la Cour avait relevé qu'il ne saurait être un mode de gestion permanent et critiqué le niveau trop élevé des indemnités qu'il autorisait. Depuis le 17 juillet 2006, les prestations de l'équarrissage sont donc réalisées dans le cadre d'un marché dont la responsabilité a été confiée à l'ONIEP. Les résultats décevants de ce marché confirment les doutes formulés par la Cour sur le choix d'une procédure de marché national à lots départementaux.

En effet, la plupart des réponses à l'appel d'offres ont été uniques pour chaque lot et la profession a pu ainsi juxtaposer les mêmes monopoles territoriaux que dans le passé, l'administration n'ayant eu le choix entre deux offres concurrentes recevables que dans un seul département 39.

Au total, selon l'analyse transmise à la Cour par le ministère de l'agriculture et de la pêche, « la répartition des candidatures correspond plus ou moins à la carte actuelle des entreprises réquisitionnées en vue de l'exécution du SPE » ; ce ministère, assisté par l'ONIEP, a difficilement obtenu une baisse de prix de 9 %, par rapport à l'offre initialement remise.

La Cour relève que le recours, dans ce marché public, à des lots départementaux est incohérent avec l'organisation économique et la gestion technique des prestations d'équarrissage et ne permet pas un contrôle approfondi des tarifs des équarrisseurs. En outre, le marché a été conclu pour une prestation globale, incluant la collecte qui représente les deux tiers des charges, la transformation et l'incinération par les cimentiers, ce qui accroît l'opacité qui continue de caractériser l'économie du secteur.

\_

<sup>39)</sup> Sur les 92 lots du marché, 88 ont fait l'objet d'une candidature unique. De plus, pour les quatre départements qui ont fait l'objet d'une pluralité de candidatures, celleci est très relative, puisque pour trois d'entre eux, l'une des deux candidatures déposées n'est pas recevable au plan technique.

#### L'augmentation des tarifs

Contrairement aux attentes de l'Etat et à ce qu'ont obtenu les abatteurs fin 2005 dans le cadre de contrats privés pour les prestations d'équarrissage ne relevant pas du service public (-15 % en moyenne), une forte hausse des prix a été observée lors de la passation du marché public. Cette augmentation obère les allégements de charges escomptés de la réduction de périmètre du service public. En effet le SPE supporte, dans le cadre du marché public, une hausse moyenne de 19 % de ses tarifs. Cette augmentation ne peut être présentée comme une actualisation raisonnable des barèmes antérieurs, qui d'ailleurs avaient été régulièrement révisés à la hausse sous le régime des réquisitions ; au surplus ces tarifs avaient déjà subi une augmentation de 6,3 % entre 2003 et 2006, les prix de l'incinération ayant pourtant parallèlement baissé de 35 % au cours de la même période pour encore diminuer de 15 % dans le marché public. L'administration explique pour partie la hausse des tarifs par l'alourdissement des contraintes réglementaires, pourtant en voie d'allègement, et par l'augmentation du prix des carburants.

Dans ces conditions, la diminution des dépenses relevant du SPE qui représentaient 191 M€ en 2005 et devraient s'élever à 150 M€ en 2007, est essentiellement imputable à la régression de 40 % des volumes de déchets traités depuis la réforme de 2005, qui a réduit le périmètre des dépenses publiques à la prise en charge de l'élimination des cadavres d'animaux trouvés morts en exploitation. En revanche, à périmètre constant, les dépenses du SPE ainsi réduit auront augmenté de 15 % entre 2005 et 2007.

Certes, l'écart entre les prix obtenus des équarrisseurs par les abattoirs d'une part et par le SPE d'autre part tient compte d'une structure différente des prestations. La Cour s'interroge néanmoins sur l'ampleur de la hausse des tarifs dans le marché public. Elle s'étonne également que l'Etat n'ait pu obtenir des équarrisseurs la répercussion des progrès de productivité résultant de la concentration et de l'industrialisation du secteur, dont les investissements de modernisation ont été soutenus par des aides publiques nationales et européennes.

Des comparaisons avec d'autres pays européens, connaissant aussi une situation de faible concurrence, révèlent des différences de tarifs substantielles et des prix sensiblement plus faibles qu'en France dans certains pays. Les éléments en la possession de l'administration, peu homogènes, sont de ce fait peu exploitables.

La Cour recommande que, dans la perspective de la révision du marché public passé pour trois ans, l'Etat, sans exclure la recherche et la sanction des pratiques anticoncurrentielles, renforce ses instruments de négociation et de contrôle. Il serait utile, à cet égard, d'établir des comparaisons systématiques tant avec les tarifs pratiqués en dehors du périmètre du SPE qu'avec les barèmes en vigueur dans les pays européens voisins, qui paraissent, en première analyse, avoir mieux maîtrisé leurs coûts.

#### Les évolutions résultant du transfert de gestion

La Cour, dans sa communication de 2006, avait qualifié de dysfonctionnement majeur du SPE les défaillances des directions départementales des services vétérinaires dans le contrôle de l'exécution des marchés et du service fait, ce qui débouchait sur de fréquentes anomalies, non détectées, voire sur des irrégularités manifestes<sup>40</sup>.

À cet égard, le transfert à un organisme unique, l'ONIEP, de la gestion et du contrôle du SPE, à compter de juillet 2006, répond aux critiques de la Cour sur les irrégularités et les insuffisances qui résultaient de la dissociation de la fonction d'ordonnateur entre les services déconcentrés de l'Etat et le CNASEA. Il est cependant regrettable que l'ONIEP ne soit toujours pas doté du cahier des charges de gestion et des objectifs de performance qui semblaient nécessaires à la Cour et que le ministère de l'agriculture et de la pêche annonce pour 2008 au plus tôt.

Une structure de gestion administrative, financière et comptable a désormais été mise en place à l'ONIEP, qui contrôle le service fait et assure le paiement des équarrisseurs. Les vérifications effectuées de façon méthodique sur les stocks et les tournées sont plus efficaces que le régime antérieur de la gestion partagée par les services vétérinaires et le CNASEA.

Il importe que les contrôles soient systématiquement poursuivis et approfondis.

<sup>40)</sup> Dans un département, par exemple, en raison de graves insuffisances des contrôles, de nombreuses anomalies n'ont pas été exploitées par l'administration. L'attestation de service fait a ainsi été délivrée pour des animaux non morts ou introuvables; certaines prestations n'étaient pas éligibles en raison de la modicité des poids collectés; la pesée n'était pas assez précise; le SPE, gratuit pour l'usager mais financé sur fonds publics, a été utilisé afin de satisfaire à l'obligation, payante, d'élimination des déchets produits par une clinique vétérinaire; des déplacements systématiques causaient des facturations excessives.

#### Les incertitudes et les risques de l'exécution du service

L'augmentation du coût du SPE résulte non seulement de l'évolution des tarifs du service public, mais aussi de conditions d'exécution encore imparfaites. Le marché public en cours comporte à cet égard plusieurs clauses techniques qui présentent des risques.

Au stade de la collecte existe un risque lié au mode d'évaluation des volumes enlevés, l'unité d'œuvre retenue pour la facturation étant le tonnage et non plus le nombre de passages en ferme. Or, le niveau actuel d'équipement des équarrisseurs en matériels de pesée crée, de fait, différentes incertitudes sur les poids effectivement collectés. Les écarts entre les déclarations des éleveurs et les poids enlevés ont actuellement une incidence financière limitée mais sont de nature à altérer la répartition des contributions entre les différentes filières d'élevage. Il est donc nécessaire que l'ONIEP obtienne la généralisation progressive qui est prévue - de matériels conformes et adaptés et, parallèlement, l'amélioration des méthodes d'enregistrement des poids collectés.

Au stade de la transformation existe un risque de rémunération excessive des opérateurs, en raison de l'inscription, dans le marché public lui-même, d'un coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines (28 %) surévalué d'un point par rapport au taux de transformation (27 %) qui figure dans le rapport annuel du Syndicat des industries françaises des coproduits animaux (SIFCO).

Il existe enfin un risque lié au choix d'une prestation globale dans le marché public, qui fait craindre que ne soient pas restituées au service public les évolutions favorables de coûts qui pourraient affecter certaines des prestations (collecte, transformation et incinération). C'est le cas en particulier pour la baisse du coût d'incinération des farines qui bénéficie à l'équarrisseur en l'absence de clause du marché relative à sa répercussion. Selon l'ONIEP, l'option d'un prix différencié par prestation n'a pas été retenue « pour des raisons sanitaires de traçabilité des farines », mais cet argument est d'autant moins convaincant que le découpage par prestation existait dans le système antérieur au marché public sans préjudice pour l'organisation et la sécurité du service public.

# Les carences persistantes de l'information économique et financière

Les carences de l'information économique et financière, relevées par la Cour dans sa communication de 2006, ont rendu l'administration, qui redoutait une interruption du service, totalement dépendante des données fournies par les entreprises d'équarrissage.

Celles-ci ont ainsi su lui imposer leurs prix, en optimisant leurs circuits de collecte en fonction de leurs impératifs de gestion, sans que l'Etat ait pu se mettre en mesure d'homogénéiser ses relevés et de rendre cohérentes ses propres statistiques. Les incertitudes résultant de l'imperfection des outils d'information et d'analyse économique dont disposait l'administration ont contribué à accroître les difficultés du pilotage de ce service public.

Il en est résulté que l'administration n'a pas été en mesure de respecter les engagements du Gouvernement vis-à-vis du Parlement, qui prévoyaient le dépôt annuel d'un bilan chiffré et détaillé. Le bilan des années 2002 et 2003 n'était toujours pas établi en avril 2005 et le Parlement a finalement renoncé à cette information pourtant essentielle en abrogeant, dans la loi relative au développement des territoires ruraux, les dispositions du code rural qui imposaient un bilan annuel.

Par ailleurs, en raison des réserves qu'appellent les résultats de l'appel d'offres préalable au marché de 2006, en particulier au regard de l'évolution des tarifs imposés au service public, il est regrettable que les institutions de contrôle de l'Etat n'aient pas accès, dans un cadre juridique qui n'est ni une concession, ni une délégation de service public, mais un simple marché de prestations de service, aux comptes des entreprises prestataires, dont la surveillance des coûts et des marges est dès lors impossible. Au terme du marché actuel, une évolution du statut du SPE devrait être examinée dans la perspective d'une maîtrise de sa charge financière.

#### L'hypothèque des contentieux

Des risques contentieux concernant respectivement la taxe sur les achats de viande et la taxe d'abattage affectent le bilan passé du SPE et hypothèquent la pérennité de son financement.

a) Un premier contentieux sur le financement du SPE par une taxe sur les achats de viande, antérieurement au 1er janvier 2004, a été introduit devant le juge administratif par les entreprises de distribution.

Pour la période 1997-2000, le SPE était en effet financé par une taxe sur les achats de viande mise à la charge des entreprises de distribution réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 2,5 MF qui l'ont contestée avec succès sur le fondement de l'incompatibilité de ses modalités avec les règles communautaires. L'Etat a dû rembourser les sommes perçues, soit plus de 400 M€ en tenant compte des intérêts moratoires.

Pour la période 2001-2003, l'Etat, qui a réformé à la fin de l'année 2000 l'assiette, le taux et le mécanisme d'affectation de la taxe afin de la rendre conforme aux règles communautaires, est toujours confronté à un contentieux important. En effet, après avoir engagé le remboursement de la taxe sur les achats de viande sur la totalité de la période 1997-2003, il a décidé de limiter ce remboursement au montant collecté entre 1997 et 2000.

Des redevables, au nombre de 1215, avaient obtenu un remboursement de la taxe perçue après 2000, pour un montant de 525 M€, augmenté de 28 M€ d'intérêts moratoires. La décision ayant été prise de ne rembourser que la taxe perçue avant 2000, ces montants auraient dû être reversés à l'Etat, mais la procédure de recouvrement de ces sommes que l'administration estime avoir remboursées à tort n'a pas été mise en oeuvre. Or, ces rappels sont prescrits au 31 décembre 2007.

Les redevables, au nombre de 9906, qui n'avaient obtenu aucun remboursement, ont saisi le juge administratif. L'enjeu de ces contentieux toujours en cours est de 1,19 Md€

Au total, le montant de la taxe contestée s'élève à 1,71 Md€, hors intérêts moratoires.

b) Un second contentieux, relatif à la taxe d'abattage sur lequel repose en grande partie le financement actuel du SPE, a été introduit en septembre 2006 devant le Conseil d'Etat par deux fédérations professionnelles représentant les abattoirs. Les

requérants font notamment valoir qu'ils assurent désormais l'élimination de leurs propres déchets dans un cadre contractuel de droit commun et ne doivent donc pas contribuer au financement des déchets de l'amont de la filière viande par le biais d'une taxe qu'il leur est difficile de répercuter.

#### Le recours permanent au budget de l'Etat

Malgré les mesures d'adaptation régulièrement mises en œuvre, le financement du SPE, devenu chroniquement déficitaire, repose en dernier recours sur des contributions du budget de l'Etat.

Depuis 2004, le SPE est financé par la taxe d'abattage, par une dotation budgétaire du ministère de l'agriculture et de la pêche et par une contribution des éleveurs, mais son équilibre est en réalité tributaire du budget de l'Etat.

Or les dotations prévues en loi de finances initiale, d'un montant de 34 M€pour 2004 et 2005 puis de 44 M€pour 2006 et 2007, se sont révélées très insuffisantes. Le CNASEA a ainsi dû recevoir, en 2004, une avance remboursable, dont le remboursement, plusieurs fois reporté, s'est de surcroît effectué pour partie en utilisant le produit d'une taxe versée par erreur en 2001. Des compléments importants ont été accordés en loi de finances rectificative au CNASEA qui a perçu plus de 100 M€sur ce fondement entre 2004 et 2006. Ces subventions additionnelles n'ont toutefois pas suffi à restaurer l'équilibre du SPE.

Pour 2006, aux termes de l'arbitrage du Premier ministre du 23 juin 2005, le financement du SPE reposait, outre la dotation budgétaire, sur une contribution des éleveurs de 8 M€ le restant devant provenir de la taxe d'abattage. Cet équilibre financier a été remis en cause par le renchérissement du SPE résultant des médiocres résultats économiques de l'appel d'offres et par l'impossibilité d'obtenir la participation financière de l'ensemble des éleveurs. En effet, l'effort contributif n'a reposé, dans un premier temps, que sur les éleveurs de porcs et de volailles dont était escompté un versement de 4 M€ en année pleine et de seulement 2 M€ en 2006, compte tenu de la date d'entrée en vigueur de la réforme.

Un nouvel arbitrage a, dès lors, dû intervenir le 23 mai 2006 pour augmenter notamment la taxe d'abattage sur les bovins avec effet au 17 juillet 2006 en prévoyant un réexamen du dispositif de financement au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

La charge du budget de l'Etat relative au SPE a dû être à nouveau majorée en 2006 par un virement au compte du SPE des ressources budgétaires de l'ONIEP au titre de l'élimination des farines animales stockées par l'Etat, à hauteur de 16 M€ Au total, alors que la subvention de l'Etat, inscrite en loi de finances pour 2006 pour un montant de 44 M€ était versée à hauteur de 42 M€ seulement, le concours budgétaire effectif a été porté en exécution à 92 M€ d'abord par la consommation, au titre de cet exercice, de 34 M€ ouverts en loi de finances rectificative, puis en fin d'exercice par un redéploiement de 16 M€des ressources d'origine budgétaire de l'ONIEP.

#### La reconduction du déficit et le déséquilibre du financement

La comptabilité autonome du service public de l'équarrissage, qu'exige la réglementation communautaire au titre du contrôle des aides d'Etat autorisées dans le secteur agricole, fait apparaître un déficit du compte du SPE géré par l'établissement public auquel l'Etat en confie la gestion ; ce déficit, déjà constaté au CNASEA, subsiste à l'ONIEP : il s'établissait à 45,5 M€ lors du transfert de gestion entre les deux établissements,en raison du volume alors non financé des factures ressortissant de la période antérieure. Il a été réduit, compte tenu des financements reçus, mais n'a pas été apuré.

Les ressources reçues par l'ONIEP pour son premier exercice de gestion du SPE ne lui ont en effet pas permis de restaurer l'équilibre financier du service. Celui-ci reste, au total, déficitaire de 30,6 M€ au 17 juillet 2007 et, compte tenu de la très faible réserve de crédits budgétaires existante et des prévisions de rentrée de taxe d'abattage, l'insuffisance de financement du service en fin d'exercice s'établirait, selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, à 50 M€ avant la mise en œuvre de mesures de redressement.

L'ONIEP est contraint de rééchelonner les paiements du SPE, alors qu'il avait réussi, au début de sa gestion, à respecter le délai de 45 jours prévu par le marché public. Cette situation entraîne le paiement d'intérêts moratoires, onéreux et supérieurs au coût des emprunts de l'Etat.

La difficulté de trouver des compléments de ressources d'un niveau suffisant fait peser une menace sérieuse et persistante de déséquilibre du SPE. La Cour remarque en particulier que le ministère de l'agriculture et de la pêche escompte pour 2008 une

participation de tous les éleveurs à hauteur de 12 M€ alors que seuls les éleveurs de porcs ont contribué au financement du SPE, à hauteur de 1,8 M€ en 2006, et que les éleveurs de volailles ne se sont toujours pas acquittés de leurs obligations. Elle relève par ailleurs que ce ministère, qui avait présenté en 2006 comme une mesure exceptionnelle le redéploiement de 16 M€ dans les comptes de l'ONIEP pour pallier l'insuffisance de crédits budgétaires, envisage de renouveler, à hauteur de 3,6 M€, cette opération qui affecte la sincérité de son budget.

En dépit du produit de la taxe d'abattage, estimé à 90 M€en 2007, le ministère de l'agriculture et de la pêche ne parvient pas à porter les ressources du SPE à la hauteur de son besoin de financement annuel. Il n'est pas en mesure de limiter son engagement budgétaire à 44 M€ et de respecter l'équilibre déterminé pour le financement du service public de l'équarrissage avec le Parlement et les autorités européennes.

\*

La réforme du service public de l'équarrissage a certes amélioré les conditions de sa gestion, mais n'a pas réglé ses problèmes financiers. Au plan économique, le service public de l'équarrissage est assuré à des tarifs qui paraissent pouvoir être réduits. Au plan financier, les déficits du SPE demeurent et s'accumulent, alors que les montants en jeu, somme toute modestes, pourraient faire l'objet de mesures correctrices.

Pour que le redressement du service public de l'équarrissage se poursuive, la Cour recommande les actions suivantes :

- le maintien des efforts de rigueur de l'ONIEP dans la gestion courante du SPE,
- le respect de la sincérité dans la détermination au budget de l'Etat des crédits nécessaires au SPE,
- la sanction des éventuelles pratiques anticoncurrentielles,
- la mise en place d'un encadrement juridique plus efficace de ce service public ainsi que de mécanismes de régulation efficaces des marchés et des prix face à un oligopole solidement organisé,
- la recherche de dispositifs techniques pour l'élimination des déchets animaux permettant une nouvelle réduction du périmètre du service public, sans préjudice au plan sanitaire.

La Cour relève enfin que, parallèlement à la mise en œuvre des réformes, la régression de l'épizootie a permis d'entreprendre une évolution de la réglementation sanitaire et économique, qui tend à rapprocher les normes françaises des normes prévalant, en moyenne, sur le territoire de l'Union européenne.

Cette situation aura pour effet d'alléger progressivement les contraintes pesant sur les professionnels de la filière viande, d'élargir leurs facultés de valoriser sur le marché les sous-produits et déchets issus des animaux non ruminants et, par voie de conséquence, d'améliorer l'équilibre de leurs exploitations. Cette évolution ouvre, à terme, la perspective d'un allègement des charges publiques relatives à l'équarrissage, alors que celles-ci continuent de croître à périmètre constant.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Vous trouverez ci-après les précisions qu'il me paraît utile d'apporter à la Cour en réponse à son insertion.

#### Sur l'évolution du coût des prestations

Conformément au cahier des clauses administratives particulières du marché, il peut être procédé à une révision exceptionnelle du prix unitaire dans l'hypothèse où la structure des coûts présentée par le titulaire dans son offre est modifiée.

Au terme de la première annuité du marché public, le constat du déficit annuel a amené le ministère à étudier la possibilité de recourir à cette clause. Toutefois, les données économiques ne présentaient pas une évolution justifiant la modification du prix du marché (possibilité de prolonger la durée du marché; valorisation des farines en engrais et en électricité; levée des contraintes françaises de traitement des eaux de rejet des sites d'équarrissage; réduction de coût de la sous-traitance chez les cimentiers).

Pour l'avenir, deux pistes peuvent être avancées pour enclencher cette clause de révision et obtenir une diminution du prix :

- à court terme : la valorisation sous forme d'engrais des farines issues des cadavres de catégorie 2. Un arrêté en ce sens doit paraître d'ici la fin de l'année ;
- à moyen terme : la revalorisation des tarifs d'achat d'électricité produite à partir de biomasse animale (régis à ce jour par l'arrêté du 13 mars 2002) pourrait se traduire par une diminution du coût de la prestation compte tenu de la hausse de la valorisation énergétique des déchets.

## <u>Sur le déficit du compte du Service Public de l'Equarrissage (SPE) à l'office de l'élevage</u>

L'absence de levée de la mise en réserve de crédits de Loi de Finances Initiale (LFI) sur la subvention d'Etat, et les sous-déclarations de certains abattoirs, ont contribué à aggraver le déficit annuel du SPE.

En outre, il me paraît difficile, à court terme, de faire porter aux filières, dont la contribution a déjà été accrue, la couverture du déficit. Ce dernier s'est aggravé en 2007 compte tenu notamment de l'annulation de la mise en réserve de la subvention accordée et devrait atteindre 45 M€ à la fin de l'exercice budgétaire. Ce montant prend en compte l'ensemble des prestations réalisées et des recettes à recevoir au 31 décembre 2007 et non uniquement les prestations adressées à l'office et dont le service fait a été certifié.

La décision prise le 19 juillet dernier en concertation avec les filières d'augmenter les taux de la taxe d'abattage et d'étendre la participation des éleveurs doit permettre d'équilibrer le financement annuel du dispositif. Deux arrêtés parus au Journal officiel le 31 octobre se traduisent par une augmentation des taux de la taxe d'abattage (dont le produit annuel passe de  $87~\mathrm{M} \in n~2007~\grave{a}~91,4~\mathrm{M} \in n~2008$ ) et par une généralisation de la participation des éleveurs (dont le produit rapportera  $12~\mathrm{M} \in n~$ année pleine contre  $3,7~\mathrm{M} \in a$ ujourd'hui). La subvention de l'Etat est inscrite à hauteur de  $44~\mathrm{M} \in n~$  dans le projet de loi de finances pour 2008.

Enfin, des travaux sont actuellement conduits par mes services afin d'améliorer le dispositif relatif à l'équarrissage, notamment par la réduction de son coût. Une des pistes consiste à envisager une libéralisation partielle ou totale du service public d'ici à la fin du marché prévue en juillet 2009. La mise en place progressive d'associations, à l'instar d' « ATM (Association Trouvés Morts) Porc », capables de se substituer à l'Etat dans les négociations avec les équarrisseurs, le coût du service public, la diminution du risque relatif à l'encéphalopathie spongiforme bovine et la valorisation accrue des sous-produits animaux, justifient ces travaux. En cas de libéralisation, la charge pour le budget de l'Etat devrait être fortement réduite. Il importe toutefois que ces évolutions permettent de maintenir toutes les garanties sanitaires apportées aujourd'hui par le SPE.

#### Sur les conséquences du redéploiement de crédits des farines vers le SPE

Dans le nouveau dispositif de financement présenté aux filières le 19 juillet 2007, une subvention exceptionnelle et supplémentaire était prévue par l'Etat pour 3,6 M€ au titre de la deuxième annuité du marché.

La révision à la baisse du coût annuel du marché, 147 M $\in$  au lieu de 151 M $\in$  prévus initialement, ne rend plus nécessaire le redéploiement de 3,6 M $\in$  à partir des crédits des farines animales. En tout état de cause, ce redéploiement aurait été sans incidence sur le calendrier et le financement des opérations d'élimination des farines.

#### Sur les indicateurs de performance fixés au gestionnaire du SPE

Si à ce jour il n'existe pas d'indicateur de performance au sens de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) établi pour la gestion du SPE par l'office de l'élevage, des objectifs, indicateurs et plan d'action relatifs à la gestion du SPE ont été définis et leur formalisation est prévue dans le cadre de la future convention d'objectifs avec l'office de l'élevage, en cours d'élaboration et dont la mise en œuvre est prévue pour 2008.

#### Sur le moindre coût de l'équarrissage à l'étranger

Il paraît assez délicat de comparer les coûts de l'équarrissage en Europe tant la nature de la prestation, les conditions d'exécution et les contraintes réglementaires et sanitaires propres à chaque Etat, diffèrent d'un pays à l'autre et ont forcément un impact sur le prix. Toutefois, une enquête de mes services auprès du réseau des attachés agricoles d'un certain nombre de pays de l'Union européenne est en cours pour préciser ce point.

Même si la France tend à aligner sa réglementation sur la réglementation européenne en matière de valorisation des sous-produits, il n'en demeure pas moins qu'actuellement les possibilités de valorisation offertes aux équarrisseurs comme aux autres acteurs du SPE sont moins importantes que dans le reste de l'Europe. Il existe déjà en Allemagne et au Royaume-uni une filière de biodiesel produit à partir de graisses animales. La France s'investit dans des projets d'implantation d'usine de ce type d'ici 2010. En Suède, le système « Biomal » permet d'éliminer directement les cadavres sans transformation et de produire une matière valorisable en énergie électrique ou sous forme de chaleur.

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

La Cour des comptes fait état des améliorations observées dans la gestion du service public de l'équarrissage (SPE) à la suite de la réforme mise en place en 2006, mais souligne que le coût du SPE peut être réduit et que son financement demeure déséquilibré. Les critiques et recommandations de la Cour appellent de ma part les observations suivantes.

## Sur l'échec économique de l'appel à la concurrence et la tarification du SPE.

Comme le relève la Cour, contrairement aux attentes de l'Etat, une forte hausse des tarifs du SPE a été observée lors de la passation du marché public alors que l'on constatait, dans le même temps, une baisse du prix d'autres prestations d'équarrissage récemment sorties du périmètre du SPE. Certes, les structures de coût de ces deux types de service ne sont pas tout à fait comparables, néanmoins il importe d'être particulièrement vigilant face à la tentation que pourraient avoir certains prestataires de profiter de l'absence de concurrence pour pratiquer des tarifs excessifs sur le marché public.

Le renforcement des outils d'évaluation et l'amélioration de l'information économique et financière à la disposition de l'administration constituent une piste qui mérite d'être explorée en priorité, non seulement pour sanctionner les éventuelles pratiques anticoncurrentielles, mais également pour renforcer le pouvoir de négociation de l'Etat et lui permettre de fixer au mieux de ses intérêts financiers les barèmes de remboursement des prestations des équarrisseurs. Il importe en particulier de s'assurer que les baisses de coûts affectant certaines des prestations sont bien répercutées

dans les tarifs des équarrisseurs. Il est d'ores et déjà possible à cet égard de tirer les conséquences, en termes de coûts de transformation, de la fermeture de l'usine d'Etampes, dont la clause de révision des tarifs, prévue par le marché en cours en cas de modification de la structure de coûts du prestataire, pour tenir compte de l'élargissement des possibilités de valorisation des farines issues de matières de catégorie 2. A moyen terme, l'opportunité du recours à une procédure d'appel d'offres pour un marché national à lots départementaux pourra, comme le recommande la Cour, être réexaminée.

## Sur le financement du SPE et la sincérité de la budgétisation des coûts supportés par l'Etat

Selon la décision arrêtée en 2005, le financement du SPE doit être assuré par une dotation budgétaire de 44 millions d'euros, le solde provenant d'une contribution des éleveurs et du produit de la taxe d'abattage. Les arrêtés interministériels signés le 23 octobre dernier augmentent la taxe d'abattage et la participation des éleveurs afin d'assurer la prise en charge du coût du SPE conformément à cette décision. Selon le ministère de l'agriculture, cette revalorisation de la taxe d'abattage et de la contribution des éleveurs, associée à une diminution structurelle du gisement d'animaux à enlever, devrait permettre d'atteindre l'équilibre du budget du SPE en 2008. La plus grande attention sera portée au respect de cet équilibre. S'Il devait ne pas être atteint spontanément, il devrait être recherché à travers une nouvelle hausse de la contribution des éleveurs, qui est demeurée jusqu'à l'arrêté d'octobre 2007 très inférieure à la cible de 8 M€ en raison de l'absence de contribution des éleveurs de ruminants.

#### Sur la réduction à moyen terme du périmètre du service public.

La Cour invite à juste titre à rechercher des dispositifs techniques d'élimination des déchets animaux permettant une nouvelle réduction du périmètre du service public, sans préjudice au plan sanitaire.

Plusieurs facteurs convergents sont susceptibles de permettre à moyen terme une réduction du périmètre du SPE: la diminution du risque relatif à l'encéphalopathie spongiforme bovine; les évolutions de la réglementation sanitaire française, qui est en voie d'alignement sur la réglementation européenne, et l'élargissement des possibilités de valorisation des sousproduits animaux qui en découle; la mise ne place progressive d'interprofessions susceptibles de devenir les interlocuteurs des équarisseurs et de négocier directement leurs prestations; le progrès technique, tant en matière d'élimination que de valorisation des sous-produits animaux.

A terme, la libéralisation pourrait être partielle ou totale, selon les choix qui seront faits en matière de mutualisation des charges liées aux réglementations sanitaires et environnementales imposées aux éleveurs.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ÉLEVAGE

La Cour note dans la conclusion de son rapport que l'évolution réglementaire "ouvre, à terme, la perspective d'un allègement des charges publiques relatives à l'équarrissage, alors que celles-ci continuent de croître à périmètre constant".

Cette observation de la Cour appelle deux remarques :

- Les évolutions réglementaires susceptibles de concerner le SPE consistent principalement en la valorisation en engrais des farines de catégorie 2 (issues de cadavres de non ruminants, porcs et volailles). Cette évolution est attendue. La mise en place d'une telle valorisation obligera cependant à une collecte et une transformation séparées entraînant des surcoûts préalables. Ce dispositif ne sera vraisemblablement susceptible d'être rentable que dans des régions telles que la Bretagne où les élevages hors sol sont denses. Des évolutions réglementaires complémentaires pourraient également alléger le coût du marché en permettant aux éleveurs hors sol de traiter eux-mêmes les cadavres d'animaux avec des dispositifs alternatifs tels que la méthanisation ou l'hydrolyse alcaline. Des expérimentations co-financées par l'Office sont actuellement en cours.
- Il convient de noter par ailleurs que, si le prix unitaire moyen de la prestation a progressé (+ 19% au 2ème semestre 2006 par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2006, + 1% en 2007 par le jeu de la clause de révision du marché), les dépenses sont désormais maîtrisées. Les volumes collectés sur le 1<sup>er</sup> exercice d'exécution (juillet 2006 – juillet 2007) ont été inférieurs de 4,4 % par rapport aux estimations initiales. Les dépenses, y compris la participation des éleveurs, ont atteint 148,9 millions d'euros, alors que la prévision était de 153,6 millions, soit une moindre dépense de 4,7 millions d'euros;

La Cour recommande "la mise en place d'un encadrement juridique plus efficace de ce service public, ainsi que de mécanismes de régulation efficaces des marchés et des prix face à un oligopole solidement organisé".

Elle souligne plus particulièrement "qu'il est regrettable que les institutions de contrôle de l'Etat n'aient pas accès, dans un cadre juridique qui n'est ni une concession, ni une délégation de service public, mais un simple marché de prestations de service, aux comptes des entreprises prestataires dont la surveillance des coûts et des marges est dès lors impossible".

Je souhaite porter à la connaissance de la Cour que le CCTP du marché prévoit en son article 15 la fourniture d'un compte rendu annuel technique et financier. La partie technique consiste en la transmission, outre les éléments mensuels d'activité fournis par les titulaires par voie électronique et qui comprennent toutes l'information relatives à chacun des 2 600 000 enlèvements réalisés chaque année (nombre de cadavres, poids, distances parcourues), des informations sur les moyens humains et matériels mis en œuvre dans le cadre du SPE. Le compte rendu financier comprend les comptes annuels des entreprises qui exécutent les prestations, ainsi que des éléments de comptabilité analytique sur les charges et recettes du service, par département pour la collecte, par usine pour la transformation. Les premiers bilans ont été transmis avant l'été à l'Office. Leur exploitation est en cours et devrait être terminée d'ici le début de l'année 2008. L'article 12 du même CCTP prévoit pour la PRM la possibilité d'une part, de faire des contrôles sur place, d'autre part l'obligation pour le titulaire de fournir toute pièce qui serait demandée par la PRM.

La Cour relève par ailleurs "que le recours à des lots départementaux ne permet pas un contrôle approfondi des tarifs des équarrisseurs. En outre le marché a été conclu pour une prestation globale incluant la collecte qui représente les deux tiers des charges, la transformation et l'incinération par les cimentiers, ce qui accroît l'opacité qui continue de caractériser l'économie du secteur".

Il convient de préciser, pour que la Cour ait une meilleure compréhension de la mécanique de la fixation du prix du marché, les éléments suivants : des données détaillées sur les coûts ont été demandées aux candidats à l'appui de leurs offres. Ces éléments portaient sur les (charges externes, personnel technique et administratif, amortissements, frais financiers, frais de siège) des centres et usines et sur les charges composant le coût de collecte qui ont été comparées aux principaux ratios couramment utilisés en matière de transport. L'analyse du coût de transformation a été réalisée par usine et non par département. Après négociation, le prix de chaque prestation ayant été revu, il a été demandé au titulaire de s'engager sur un prix unique, intangible sur la durée du marché, réévalué en fonction de l'évolution d'indices INSEE des principales composantes du coût. Chaque prestataire est par ailleurs payé directement par l'Office, comme le prévoit la réglementation relative aux marchés publics. Le prix unique a donc pour unique objectif la simplification de la gestion administrative mais repose effectivement sur la prise en compte de chaque prestation.

La Cour pointe "les incertitudes et les risques de l'exécution du service". Elle met particulièrement en exergue trois points :

1) « au stade de la collecte existe un risque lié au mode d'évaluation des volumes enlevés, l'unité d'œuvre retenue pour la facturation étant le tonnage et non plus le nombre de passages en ferme ».

Il convient de rappeler à la Cour, comme elle même avait pu le souligner dans des rapports antérieurs, que le précédent dispositif de rémunération à l'enlèvement présentait l'inconvénient de ne pas permettre de chiffrer le tonnage. Les unités utilisées, cadavres, enlèvements, tonnes, ne permettaient pas une connaissance précise des volumes de cadavres collectés et transformés ni des farines produites. La prestation de transformation était cependant payée à la tonne de déchets bruts en entrée usine. Aucune procédure de pesée à réception des tournées n'avait été arrêtée et les contrôles sur place, à de très rares exceptions près, étaient inexistants. Dans la mesure où les sous-produits SPE étaient mélangés dans les usines de transformation, seules les déclarations des équarrisseurs permettaient de connaître le volume de farines incinérées à indemniser. Ces déclarations portaient tant sur un coefficient de transformation spécifique aux cadavres différent du coefficient technique de l'usine, afin de calculer le volume produit de farines dites SPE, que sur les tonnages de sous-produits SPE entrant en usine, puisque aucune liaison avec le poids de la collecte ne pouvait être réalisée.

Les seuls éléments de tonnage à la disposition de l'administration en charge du paiement résidaient dans les statistiques professionnelles du SIFCO et des enquêtes non exhaustives des DDSV.

En outre, si l'outil SIGAL, opérationnel en quasi-totalité depuis le mois de septembre, permet de vérifier par des recoupements avec la BDNI que les enlèvements de bovins ont bien été réalisés, car le cadavre est bien répertorié, il n'en est pas de même à l'heure actuelle pour les espèces porcines et la volaille, dont seul un contrôle en élevage pourrait permettre de confirmer la réalité de l'enlèvement.

L'utilisation de la tonne comme unité d'œuvre alliée à un contrôle important des modalités de pesée apparaissait donc comme le seul moyen de connaître de façon précise les volumes mis en œuvre par les équarisseurs.

Il est à ce propos rappelé que le poids retenu pour le paiement est le poids pesé sur un pont bascule homologué (poids effectif) et que les modalités de pesées dans <u>chaque établissement</u> intermédiaire font l'objet de contrôles physiques systématiques, mensuels ou bimensuels, de la part de l'Office.

Un contrôle documentaire permet de vérifier que la somme des poids des enlèvements d'une tournée est bien égale au poids de la tournée. Il peut donc y avoir des imprécisions de répartition entre espèces, ou entre SPE et hors SPE (dans le cadre des tournées mixtes minoritaires), mais il n'y a pas d'imprécisions sur le poids de la matière mise en œuvre. La totalité de la prestation est donc payée sur un poids dont l'évaluation est contrôlée.

Une fois ce tonnage connu, il ne reste plus qu'à s'assurer de la régularité des flux de matière, la farine SPE comme la farine non SPE de catégories 1 et 2 étant incinérée en flux tendu.

Cette simplification administrative a permis de limiter à 3,8 ETP les personnes en charge du contrôle documentaire et de l'ordonnancement des factures et à 7,3 ETP au total le personnel hors contrôle en charge du SPE (16,8 ETP auparavant au CNASEA), tout en permettant d'assurer un contrôle harmonisé sur l'ensemble du territoire comme l'a mentionné la Cour dans son rapport.

2) « au stade de la transformation existe un risque de rémunération excessive des opérateurs en raison d'un coefficient technique forfaitaire fixe de transformation des tonnages de déchets collectés en farines ».

Il existe effectivement un risque de surfacturation du marché qui reste inférieur à 0,15 % du coût total du marché.

3) « Il existe enfin un risque lié au choix d'une prestation globale dans le marché public, qui fait craindre que ne soient pas restituées au service public les évolutions favorables qui pourraient affecter certaines prestations" et notamment l'incinération. »

Tout d'abord, il convient de porter à l'attention de la Cour que le marché public a profité de la baisse tendancielle du coût de l'incinération puisque le prix unique du marché est constitué avec une prestation d'incinération à 55 €/T en moyenne, inférieure aux 65 €/T relevés par la Cour en 2006. Le prix de chaque prestation technique a en effet bien été détaillé dans l'offre technique des candidats. Par ailleurs, le titulaire s'est engagé pour une durée du marché de 3 ans renouvelable 2 fois sur un prix ferme et intangible. Il est prévu une révision annuelle en fonction d'indices, qui concernent également l'incinération, et une révision exceptionnelle en fonction notamment d'évolutions règlementaires ou techniques qui pourraient concerner le cas échéant l'incinération.

L'établissement d'un prix distinct d'incinération pour le marché ne se serait pas traduit par une réduction du prix de l'incinération pour l'Etat, dans la mesure où il aurait été impossible de définir au préalable une règle d'évolution du prix susceptible de permettre une répercussion des fluctuations du marché.

La Cour s'étonne enfin de ce que "l'option d'un prix différencié par prestation n'ait pas été retenue selon l'ONIEP pour des raisons sanitaires de traçabilité des farines", alors que le découpage par prestation existait dans le système antérieur au marché public pour l'organisation et la sécurité du service public.

Pour être mieux compris de la Cour, il est nécessaire de préciser que la crainte de l'Etat portait plus précisément sur le risque d'infructuosité de certains lots techniques, notamment pour la transformation ou l'incinération qui aurait pu entraîner des problèmes pour la traçabilité du dispositif. Cela avait été le cas pour les marchés antérieurs. Par ailleurs si les arrêtés de réquisition dans le système précédant le marché étaient distincts, ils concernaient un seul et même opérateur qui réalisait la collecte et la transformation, et les incinérateurs réquisitionnés étaient déjà ses clients pour les matières transformées hors SPE.

La Cour regrette que "l'ONIEP ne soit toujours pas doté du cahier des charges de gestion et des objectifs de performances qui semblaient nécessaires à la Cour et que le Ministère de l'agriculture et de la pêche annonce pour 2008 au plus tôt ".

C'est pourquoi l'ONIEP a souhaité se doter d'indicateurs de performances sur les délais de traitement des factures. Un premier rapport a été communiqué lors d'un récent conseil plénier de l'établissement.

Elle souligne également enfin que les contrôles doivent être systématiquement poursuivis et approfondis. Je signale à ce propos à la Cour qu'une évolution des contrôles a été engagée. Les éléments d'activité transmis désormais par les équarrisseurs par le biais du système intégré d'information de la DGAL font l'objet de contrôles informatiques poussés permettant de vérifier leur cohérence. Ils sont complétés par des contrôles sur place des agents qui visent à vérifier la conformité de ces données, soit globalement, soit de façon ciblée, avec celles des bordereaux d'enlèvement, des tickets de pesée et des documents commerciaux. L'attention sur la pesée et sur l'ensemble des autres dispositions imposées par le CCTP est maintenue.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CNASEA

Conformément au décret n° 2006-877 du 13 juillet 2006, le CNASEA n'assure plus la gestion des mesures SPE et Coproduits qui a été confiée à l'ONIEP depuis cette date. Antérieurement, le CNASEA a géré le service public de l'équarrissage en 1997 et la gestion des Coproduits à partir de la fin de l'année 2000, et ce jusqu'à la date du transfert à l'ONIEP.

Le CNASEA a assisté l'Office de l'Elevage pour la reprise des dispositifs par convention en date du 18 mai 2006, notamment par la mise à disposition temporaire d'un chargé de mission, jusqu'au 31 octobre 2006.

Concernant la note de présentation et le chapitre II, paragraphe A, 1<sup>er</sup> alinéa du projet d'insertion, le CNASEA tient à rappeler qu'il s'est conformé strictement à la circulaire interministérielle du MAP/DGAL n° SPDA2/MD/0402 du 7 février 1997, qui précisait les tâches incombant à chaque intervenant du dispositif sanitaire et financier du SPE (services de l'Etat DDAF/DDSV, CNASEA, MAP-DGPEI).

A ce titre, il n'appartenait pas au CNASEA d'assurer le contrôle du « service fait » des prestations, qui a toujours été dévolu aux services de l'Etat (autorités sanitaires principalement que sont les directions départementales des services vétérinaires).

LE CNASEA, dans le cadre des missions d'établissement payeur qui lui étaient confiées, effectuait un contrôle exhaustif des bases juridiques tarifaires (lettres de commandes, marchés publics et réquisitions préfectorales), avant paiements des factures (portant la mention de certification du service fait par les DSV) aux entreprises prestataires du SPE (équarrisseurs, transports et cimentiers-incinérateurs).

Au chapitre II, paragraphe C, il est admis que le passif « hérité » par l'ONIEP du CNASEA, s'établissait à 45,5 M€ lors du transfert. Sans remettre en cause le montant de la charge estimée, il est opportun d'affirmer que le CNASEA ne peut être tenu en aucun cas pour responsable de ce déficit. En effet, les causes structurelles de ce passif sont connues et soulignées par la Haute Juridiction, à savoir : insuffisance du produit de recouvrement de la taxe d'abattage, hétérogénéité tarifaire départementale des réquisitions, absences récurrentes de financement des filières animales.

# Chapitre III

Gestion des services de l'Etat et des organismes publics

# La gestion par la fédération française de football de ses « droits de marketing »

Les « droits de marketing » de la fédération française de football (FFF) recouvrent tous les modes de valorisation commerciale de ses signes distinctifs, de l'image de l'équipe de France ou des compétitions qu'elle organise. Ils portent sur les espaces publicitaires figurant sur les tenues sportives, les panneaux installés dans les stades, les publicités réalisées avec des joueurs, les opérations de relations publiques, etc... Leur commercialisation est assurée par un mandataire, intermédiaire mettant en relation, contre rémunération, la FFF et les annonceurs désireux de conclure avec elle un contrat de partenariat. Le poste comptable « sponsoring » représentait 39 M€ en 2005-2006, soit près du tiers des produits d'exploitation de la fédération, ce qui situe l'importance de ces ressources.

Le rapport public de la Cour de 2001 avait relevé que la fédération française de football avait confié l'exclusivité de la représentation de ses intérêts commerciaux dans des conditions critiquables. En dépit de ses engagements antérieurs, aucun des mandats qu'elle avait conclus pour « l'utilisation, l'exploitation ou la reproduction du sigle de la FFF et de l'image collective de l'équipe de France » n'avait été précédé d'un appel à la concurrence. En outre, l'exécution de ces mandats au cours de la période contrôlée avait été discutable sur de nombreux points : retenues peu justifiées opérées par le mandataire, reversement tardif par celui-ci des sommes collectées, comptes rendus difficilement exploitables,... La fédération s'était alors notamment engagée, pour la période suivante 2002-2006, à lancer un appel à la concurrence pour le choix de son mandataire. Or, parmi l'ensemble des observations de gestion qui ont été émises par la Cour à l'occasion de son dernier contrôle effectué en 2007, il apparaît que les conditions dans lesquelles a été mis en place, par l'ancien président de la fédération, le dispositif contractuel actuellement en vigueur appellent à nouveau de sérieuses critiques.

#### 1 - L'attribution des droits de marketing

#### a) La procédure de consultation

La FFF a lancé à la fin de l'année 2001 une consultation pour attribuer un mandat exclusif de commercialisation de ses droits de marketing pour la période 2002-2006, en distinguant dans son cahier des charges trois lots concernant respectivement les droits de l'équipe de France masculine A, ceux de la Coupe de France et ceux des autres sélections et compétitions. A l'issue de cette procédure de consultation, seuls deux candidats sont restés en lice, avec des propositions qui différaient sensiblement : ainsi, pour le premier lot, qui était le plus important, un groupe proposait une commission de 14,5 % jusqu'à 150 MF de recettes obtenues par son intermédiaire et de 17,5 % au-delà, alors que son concurrent proposait un taux de commission uniforme de 15 %; par ailleurs, le premier groupe s'engageait sur un minimum garanti de recettes, contrairement au second. En définitive, le choix de la fédération s'est porté sur le premier candidat pour les deux premiers lots. Des négociations se sont alors engagées entre celui-ci et la FFF pour finaliser les contrats de mandat. Elles ont abouti près d'un an après, le 11 décembre 2002, à la signature de deux accords concernant d'une part les équipes de France masculines A, A' et espoirs, et d'autre part la Coupe de France. L'exigence d'une mise en concurrence, que la fédération s'était engagée à respecter et qui est également un impératif de saine gestion, était donc apparemment respectée.

#### b) Les faiblesses de la procédure

Pour autant, les conditions de déroulement et de conclusion de cette consultation appellent de nombreuses réserves.

#### Une concurrence restreinte

La fédération ayant décidé de consulter un nombre restreint de candidats, puisqu'ils ne représentaient que trois groupes, cette procédure a abouti en définitive à la présentation de deux offres seulement. La fédération avait par ailleurs demandé aux candidats d'indiquer dans leurs offres le montant des recettes de marketing qu'ils pouvaient garantir pour chacun des lots : même si elle n'était pas tenue de retenir la proposition la plus élevée et si, par ailleurs, des informations pouvaient lui être demandées par les

candidats, cette disposition ne pouvait que donner au mandataire en titre un avantage sur ses concurrents, puisqu'il connaissait de façon directe et détaillée l'état de ce marché spécifique, ainsi que les contrats de marketing en cours. De fait, c'est bien le groupe mandataire qui a été à nouveau choisi, en raison notamment, selon la commission de dépouillement des offres, de « sa bonne connaissance du dossier ».

#### Une consultation tronquée

La FFF avait omis d'indiquer lors de cette consultation qu'elle avait préalablement cédé certains droits de marketing à un groupe qui avait depuis longtemps le statut d'« équipementier officiel » de l'équipe de France masculine A. Cette carence dans la rédaction du cahier des charges ne pouvait qu'être ultérieurement exploitée par le mandataire, au motif qu'il n'avait pas disposé d'une information exhaustive lui permettant de proposer en toute connaissance de cause le montant des minima de recettes garantis, puisque ceux-ci avaient été établis sur la base d'une exclusivité qui n'était pas avérée.

#### Des négociations finales dépassant le cadre de la consultation

La conclusion des contrats de mandat a exigé plus d'une année de négociations, marquées par la volonté du mandataire d'obtenir des compensations pour cette absence d'exclusivité. Le premier contrat a ainsi porté non seulement sur le lot n° 1 (équipe de France masculine A), mais également sur le lot n° 3 A (autres équipes de France masculines et féminines), alors que la fusion de ces lots n'était pas prévue lors de la consultation : le mandataire a fait valoir qu'un regroupement des droits relatifs à l'ensemble des équipes de France permettrait une maximisation des recettes de la FFF. Par ailleurs, alors qu'aucun droit d'entrée n'était non plus envisagé lors de la consultation, le contrat de mandat a indiqué que les deux parties s'étaient entendues pour fixer un « droit complémentaire forfaitaire exceptionnel » de 590 000 € hors taxes. Le groupe mandataire a indiqué à la Cour qu'il s'agissait d'une commission, non prévue à l'origine, mais qu'il avait acceptée dans un souci de bonnes relations avec la FFF, afin de lui permettre de répondre à de nouvelles revendications financières émises par les joueurs de l'équipe de France avant la Coupe du monde 2002. Non seulement l'objet réel de ce versement ne se déduisait guère de son intitulé, mais il sortait manifestement du cadre de la consultation.

#### 2 - Les avenants et protocoles d'accords

Plusieurs avenants et protocoles d'accord ont modifié par la suite les contrats initiaux.

#### c) L'avenant n° 1

Moins de six mois après la passation des deux contrats, un premier avenant, qui avait un effet rétroactif, a été conclu le 5 mai 2003 pour modifier les dispositions initiales.

#### La réduction des minima garantis de recettes

Les contrats de mandat comportaient une clause prévoyant explicitement de tenir compte, dans les minima garantis de recettes, du chiffre d'affaires réalisé en exécution des contrats qui avaient déjà été conclus par la FFF (41). Le mandataire a en conséquence rapidement obtenu par la signature d'un avenant n° 1 que les recettes de droits de marketing provenant du contrat conclu par la FFF avec l'équipementier sportif précité soient décomptées dans les minima garantis de recettes auxquels il s'était engagé. Cette modification desserrait notablement les obligations qui pesaient sur lui, puisque les recettes ainsi prises en compte s'élevaient à 15 M€ par période biennale, soit près de 30 % des minima garantis dans le cas où l'équipe de France était qualifiée pour l'Euro 2004, ou encore près de 25 % dans le cas où elle était qualifiée pour la Coupe du monde 2006, hypothèses qui se sont réalisées par la suite.

#### La fusion des minima garantis de recettes

Le même avenant a en outre décidé la fusion des minima garantis prévus dans les deux contrats, ce qui revenait à étaler sur un rythme biennal, et non plus annuel, l'obligation contractée dans le contrat Coupe de France. Cette décision a été présentée comme justifiée par la difficulté de distinguer, dans la prise en compte des recettes provenant de l'équipementier sportif, celles qui se rattachaient aux différentes équipes de France, à la Coupe

-

<sup>41)</sup> Les minima garantis de recettes s'élevaient pour le contrat des équipes de France, sur un rythme biennal, à 30,5 M€en cas de qualification à l'Euro 2004 et à 40,4 M€ en cas de qualification à la Coupe du monde 2006. Pour le contrat de la Coupe de France, ils étaient fixés à 10,67 M€sur un rythme annuel.

de France ou aux autres catégories. L'application d'une clef de répartition à partir des recettes réelles aurait pourtant été concevable. Cette modification contractuelle a privé la fédération d'une ressource importante pour 2002-2003, puisque les recettes de marketing liées à la Coupe de France ne s'étaient alors élevées qu'à 4,33 M€ soit 6,34 M€de moins que le minimum garanti.

Peu de temps après, le 30 juin 2003, la FFF a adressé au mandataire une facture de près de 4,3 M€ (<sup>42</sup>) au titre de la garantie de recettes qui était convenue à l'origine dans le contrat Coupe de France, mais qui était devenue désormais inapplicable. Interrogé sur cette facture, qui a dû être annulée ultérieurement par la FFF, le président en fonction à cette date a indiqué à la Cour qu'il n'avait pas eu conscience du caractère rétroactif de cet avenant.

#### d) L'avenant $n^{\circ} 2$

La fédération a conclu en avril 2004 avec le mandataire alors titulaire un nouvel avenant, qui présente la particularité de n'être pas précisément daté et qui a introduit des novations importantes : suppression rétroactive au 1<sup>er</sup> juillet 2003 de toute garantie de minima de recettes ; attribution rétroactive d'une rémunération au titre du contrat conclu par la FFF avec l'équipementier sportif ; fixation rétroactive d'une rémunération pour la commercialisation de droits de marketing relevant de lots qui n'avaient pourtant pas été attribués lors de la consultation initiale ; prolongation de quatre années de la durée des contrats, en contrepartie d'un montant de 4,4 M€dû par le mandataire ; augmentation de deux points des taux de commission pendant ces quatre années supplémentaires.

Ainsi, alors que le premier avenant avait déjà autorisé l'intégration dans les minima garantis de recettes du contrat conclu par la FFF avec son équipementier sportif, ce second avenant prévoyait également de rémunérer le mandataire à ce titre. Si ces dispositions correspondaient effectivement à la mise en œuvre des clauses contenues dans les contrats initiaux, il n'en allait pas de même, en revanche, de la suppression pure et simple des minima garantis de recettes, qui bouleversait l'économie originelle de ces contrats. Pour justifier cette suppression, l'avenant n°2 invoquait à nouveau les accords conclus entre la fédération et l'équipementier sportif, mais également d'autres accords analogues intervenus par

<sup>42)</sup> La comptabilisation de ce montant dans les produits de l'exercice 2002/2003 a conduit les commissaires aux comptes à émettre une réserve.

la suite entre la FFF et diverses sociétés spécialisées dans le négoce de champagne, la location de voitures et les transports aériens, en indiquant que l'ensemble de ces contrats interféraient avec les droits de marketing qui avaient été confiés sans restriction au mandataire. Or, dans le premier cas, cette interférence avait déjà été prise en compte par l'avenant n°1 sous la forme d'une réduction des minima garantis et était prévue dans l'avenant n°2 sous la forme de compensations financières. Quant aux accords conclus entre la fédération et les autres sociétés, leurs enjeux étaient strictement délimités : s'ils empêchaient le mandataire d'accéder désormais aux secteurs du champagne, de l'automobile et des compagnies aériennes, ils lui laissaient cependant la possibilité de trouver des opportunités commerciales dans d'autres secteurs. En outre, ils auraient pu donner lieu à des compensations financières, sans pour autant supprimer totalement l'obligation des minima garantis de recettes. En fait, les arguments invoqués ne pouvaient justifier la remise en cause d'un élément essentiel des contrats initiaux. En définitive, à l'occasion d'un réexamen des conditions contractuelles entraîné par l'absence d'exclusivité totale, le mandataire a obtenu, dans un premier temps la fusion des minima garantis, puis, dans un second temps, leur suppression complète.

Enfin, le nouvel avenant a prolongé pour quatre années, en dehors de toute procédure de mise en concurrence, l'attribution des contrats de mandat, jusqu'à l'issue de la Coupe du monde 2010 pour le contrat des équipes de France et jusqu'au 30 juin 2010 pour le contrat de la Coupe de France. Cette absence de mise en concurrence était non seulement contraire aux engagements pris par la fédération à l'issue du précédent contrôle de la Cour, mais également aux termes de la consultation initiale ainsi que des deux contrats de mandat. En contrepartie, le mandataire alors titulaire s'est engagé à payer un montant de 4,4 M€ « au titre de droit d'exclusivité complémentaire, forfaitaire et exceptionnel », sans que ce montant résulte d'une évaluation précise par la FFF de l'impact de la prolongation des contrats. Le président de la fédération en fonction en 2004 a par ailleurs indiqué que l'augmentation de deux points des taux de commissionnement pour ces quatre années supplémentaires avait été justifiée par la volonté d'inciter le mandataire à développer l'exploitation des images de l'équipe de France A et de la Coupe de France : cet argument revenait en somme à substituer une incitation financière coûteuse et à l'efficacité aléatoire à une garantie de recettes qui avait été fixée dans le cadre d'une consultation.

Au total, la conclusion des deux avenants a profondément modifié l'économie des contrats signés moins de dix-huit mois auparavant. Si l'on compare ainsi, pour les exercices 2002-2003 à 2005-2006, les recettes de droits de marketing effectivement encaissées par la fédération avec celles qu'elle aurait perçues si les minima garantis avaient été appliqués, une simulation fait apparaître - sous réserve de certaines hypothèses et conventions (43) - une diminution théorique des recettes de la FFF de 11,83 M€ pour ces quatre saisons (5,74 M€ pour le contrat des équipes de France et 6,09 M€ pour le contrat de la Coupe de France). Même en tenant compte en sens inverse du droit d'exclusivité de 4,4 M€ apporté par l'avenant n°2, cette évaluation montre bien le sens et l'importance du rééquilibrage entraîné par la signature des deux avenants.

#### e) Le protocole relatif aux droits audiovisuels

La fédération et le mandataire ont en outre signé en avril 2004, toujours en l'absence de mise en concurrence, un protocole portant sur l'exploitation audiovisuelle des matches de l'équipe de France A et de la Coupe de France. Ce protocole, qui n'est pas davantage daté que le second avenant, s'applique rétroactivement du 1er juillet 2003 jusqu'au terme de la Coupe du monde 2010, ce qui l'aligne sur l'avenant n°2 du contrat des droits de marketing. En définitive, le groupe déjà mandataire des droits de marketing a donc à nouveau été investi, pour plus de sept ans, de mandats exclusifs pour l'acquisition des droits audiovisuels de retransmission sur le territoire national, lorsque l'équipe de France A joue à l'extérieur, et pour la commercialisation de ces mêmes droits dans le monde entier et sur le territoire national, lorsqu'elle joue à domicile.

Deux arguments ont été avancés pour justifier ce protocole. Il a tout d'abord été indiqué que le groupe mandataire alors titulaire détenait, directement ou par sa filiale allemande, les droits d'exploitation audiovisuelle de certaines fédérations de football étrangères, alors même que la FFF - qui pourtant ne les possédait pas encore - les avait cédés à un télédiffuseur français. Par ailleurs,

43) Prise en compte des minima garantis pour les montants fixés en cas de qualification de l'équipe de France pour l'Euro 2004 et pour la Coupe du monde 2006; valorisation des recettes obtenues de l'équipementier sportif à hauteur des montants forfaitaires retenus dans l'avenant n° 1; absence de prise en compte des autres partenariats négociés directement par la FFF, ainsi que des protocoles ultérieurs (droits audiovisuels, transaction); etc...

\_

le protocole affirmait que la commercialisation des droits de marketing était inextricablement liée aux négociations qui devaient être engagées avec les fédérations étrangères pour les droits d'exploitation audiovisuelle : ce lien présenté comme indissociable n'avait pourtant aucunement été mis en avant par la FFF lors de la consultation initiale.

Il convient d'observer que, lors de ces négociations, la FFF se trouvait confrontée à un risque de déficit d'exploitation pour l'exercice 2003-2004. Le président de la fédération a cherché à obtenir rapidement des recettes afin de pouvoir présenter des comptes équilibrés lors de l'assemblée générale qui devait marquer l'arrivée à échéance de son mandat. Toutefois, les créances qui ont ainsi été obtenues sur le mandataire au titre de ses droits d'exclusivité (4,4 M€pour les droits de marketing et 5,6 M€pour les droits audiovisuels) n'ont pas été versées en numéraire, mais ont donné lieu à une simple compensation avec diverses dettes de la fédération. Ainsi, les 5,6 M€ correspondant au mandat sur les droits audiovisuels devaient être partiellement compensés par des factures qui avaient été adressées en 2003 par le mandataire pour des achats de droits audiovisuels. Or ces factures avaient été qualifiées d'exorbitantes par ce même président, qui avait demandé au mandataire de lui fournir des justifications probantes. Que l'appréciation alors portée par la FFF sur ces factures, dont le mandataire affirmait en sens inverse qu'elles correspondaient aux conditions de marché de l'époque, soit ou non pertinente, le fait que la fédération ait pu ainsi décider de compenser une créance avec des engagements dont elle avait elle-même contesté le montant ne peut que susciter l'étonnement.

#### 3 - Le protocole transactionnel final

Par la suite, le vice-président de la fédération en charge des affaires économiques a indiqué, au cours d'un conseil fédéral qui s'est tenu le 23 février 2006, qu' « il est rapidement apparu à la nouvelle équipe dirigeante de la FFF que la signature en 2003 et 2004 des avenants aux contrats marketing et du protocole d'accord droits TV avait profondément déséquilibré, au détriment de la FFF, la relation résultant des contrats initiaux du 11 décembre 2002 ». Cependant, l'hypothèse d'une rupture unilatérale des contrats a été écartée, car, « même s'ils entraînaient des conséquences financières préjudiciables aux finances de la fédération, les avenants de 2003 et 2004 avaient été librement signés par le président de l'époque et constituaient

des documents engageant juridiquement la FFF ». Des négociations se sont alors engagées entre les nouveaux dirigeants de la fédération et le groupe qui avait repris les activités du mandataire. Ces négociations ont abouti à la conclusion d'un protocole ne remettant pas en cause les accords précédents, mais comportant des concessions réciproques et aux termes duquel le groupe qui avait repris les activités du mandataire a notamment accepté, pour retrouver des relations normales avec son mandant, et sans pour autant reconnaître la position de la FFF, de lui verser une somme forfaitaire et transactionnelle de 3 M€

Le contrôle de la Cour met en lumière les erreurs et les déficiences de la gestion de la fédération française de football lors de la consultation qui a été organisée en 2001 pour l'attribution du mandat de commercialisation des droits de marketing, puis lors de la négociation jusqu'en 2004 des avenants et contrats ultérieurs. La fédération a notamment accordé une prorogation pour quatre années des contrats initiaux et mis en place un protocole sur les droits audiovisuels sans aucune mise en concurrence, en contradiction directe avec les règles qu'elle avait établies elle-même. Le second avenant a en outre supprimé rétroactivement les clauses de minima garantis de recettes, qui constituaient un élément fondamental des contrats initiaux.

Lors de l'instruction de la Cour, le mandataire titulaire jusqu'en juillet 2004 a exposé que ces négociations avaient résulté des seules pratiques de la FFF, dès lors que celle-ci avait indiqué aux candidats qu'elle attribuerait un mandat exclusif de commercialisation des droits de marketing, alors même qu'elle en avait déjà négocié une partie et qu'elle s'apprêtait à en négocier d'autres. Cet argument lui a permis d'obtenir une prolongation des mandats et une révision de leurs conditions financières, au motif que ces modifications permettaient de rétablir un équilibre contractuel qui avait été rompu du fait que la FFF n'avait pas respecté ses engagements initiaux.

Il reste qu'en définitive les errements constatés trouvent leur origine dans les insuffisances de gouvernance et dans les défaillances de gestion qui ont pu alors s'observer au sein de la fédération française de football, qu'il s'agisse de ses carences juridiques lors de la rédaction du cahier des charges de la consultation initiale ou de la faiblesse manifeste de sa capacité de négociation financière lors de la conclusion des contrats et protocoles ultérieurs.

La Cour estime que les fédérations sportives, désormais confrontées pour les plus importantes d'entre elles au développement du sport-spectacle et en conséquence à la nécessité d'une gestion rigoureuse de leurs recettes commerciales, tant dans le domaine des droits de marketing que dans celui des droits audiovisuels, doivent dorénavant développer une professionnalisation indispensable de leurs modes internes de gestion et d'organisation. Elles doivent en outre parvenir à concilier cette évolution nécessaire avec leur mission fondamentale de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre. Le ministère chargé des sports devrait, en ce qui le concerne, inciter prioritairement les fédérations à promouvoir et à généraliser cette nouvelle approche.

#### RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES SPORTS

Le ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports prend acte des dysfonctionnements graves et répétés concernant plusieurs contrats passés par la fédération française de football. Les pratiques relevées par la Cour contreviennent aux règles imposées par le code du sport qui prévoient notamment un appel préalable à la concurrence pour tout contrat d'intérêt collectif relatif à des opérations d'achat ou de vente de produits ou services par les fédérations agréées. Elles conduiront le ministère à engager une réflexion sur les adaptations du code du sport susceptibles de mieux garantir le respect des règles de mise en concurrence, en particulier lorsque les enjeux économiques sont importants.

Par ailleurs, le ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports souscrit pleinement à la recommandation de la Cour des comptes relative au développement sportif et à la professionnalisation des modes de gestion des fédérations : « le ministère chargé des sports devrait, en ce qui le concerne, inciter prioritairement les fédérations à promouvoir cette nouvelle approche ».

Il est déterminé à poursuivre sa politique tendant à encourager les fédérations à se structurer davantage pour répondre efficacement à la complexité des problèmes de gestion liés à la montée en puissance des enjeux économiques et financiers dans le sport. Ce contexte implique que les fédérations se dotent de compétences techniques et juridiques accrues notamment en matière de contrats, afin de les sécuriser et se prémunir des contentieux.

Cet objectif de professionnalisation de la gestion concerne aussi les dirigeants associatifs élus pour lesquels la mise en place d'une école supérieure de management du sport constitue une réponse appropriée. C'est ainsi qu'une mission d'étude a récemment été confiée à M. Jean BRETSCH visant à élaborer les bases de cette future école.

#### RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL

J'ai pris connaissance de l'insertion sur « La gestion par la Fédération française de football de ses « droits de marketing » et souhaitais vous apporter les précisions suivantes.

A la suite du rapport public de la Cour des comptes de 2001 et en raison des observations qui y étaient faites, j'avais expressément demandé au Directeur général de la Fédération française de football, qui cumulait également les fonctions de Directeur du service marketing, de veiller personnellement au respect de l'engagement de faire appel à la concurrence.

A cet effet, la FFF avait pris soin de s'entourer de différents conseils, Carat Sports, agence spécialisée dans le marketing sportif, et du cabinet d'Avocat Franklin également spécialisé dans ces domaines.

Le choix de ces conseils avait été fait par le Directeur général. Ce sont dans ces conditions qu'ont été établis les documents de consultation à l'origine des difficultés rencontrées par la suite.

Il est donc paradoxal qu'en ayant pris de telles précautions il puisse être constaté par la Cour que les difficultés qui se sont posées dans la négociation puis dans l'application des mandats résultaient de l'ambiguïté des documents de consultation.

Que ce soit quant au choix restreint des candidats ou quant à la « consultation tronquée », ni le Conseil fédéral ni le Président de la Fédération n'ont pris part à ces décisions ou à la sélection des candidats.

Ainsi, les mandats ont été attribués par le Conseil fédéral dans la plus grande clarté, après consultation de la commission de dépouillement des offres composée de membres élus et salariés de la Fédération française de football et aux travaux de laquelle je ne participais pas.

C'est la Commission marketing qui, épaulée par la juriste de la Fédération a longuement négocié les contrats avec les équipes de la société Sportfive, candidat retenu.

J'ai été parfois consulté sur des points d'achoppement, ou des arbitrages, afin d'arrêter la position définitive de la Fédération, ce que les erreurs ou imprécisions ci-avant rappelées ne facilitaient pas.

Quant aux contrats relatifs aux droits de diffusion télévisuelle des matches de l'Equipe de France, j'avais signé avec TF1 une convention qui, à l'instar des contrats précédemment signés par le FFF sous la présidence de mes prédécesseurs, concédait au diffuseur de télévision les droits sur l'image des rencontres de l'Equipe de France disputées à l'étranger, alors que la Fédération française de football n'était pas titulaire de ces droits, ce dont personne ne s'était inquiété.

La rédaction et la mise au point de ces contrats relevaient du service marketing de la FFF qui les représentait à ma signature en fin de processus.

J'ai donc signé le contrat avec TF1 en toute bonne foi, sans avoir été alerté du risque juridique qu'il représentait.

S'il est vrai que les montants des factures émises par Sportfive au titre des droits de retransmission télévisuelle des quatre matches de qualification de l'Equipe de France au Championnat d'Europe en 2004 nous avaient dans un premier temps paru exorbitants, j'ai exigé et obtenu la preuve de ce qu'ils correspondaient effectivement aux sommes déboursées par la société Sportfive pour acquérir les droits en question avant d'accepter leur compensation avec les droits forfaitaires dus par Sportfive à la Fédération en application de l'avenant n° 2 aux mandats de décembre 2001 et du protocole relatif aux droits audiovisuels.

J'imagine que ces vérifications peuvent être effectuées auprès de la société Sportfive.

Je crois devoir souligner que les victoires de l'Equipe de France à la Coupe du Monde 1998 et au Championnat d'Europe 2000 avaient grandement contribué à une inflation des indemnités demandées par les fédérations étrangères pour la retransmission des rencontres disputées dans leur pays par l'Equipe de France.

Est-il besoin de rappeler qu'en tant que Président bénévole, assisté d'un Directeur général, de conseils extérieurs et des différents services compétents de la Fédération auxquels j'étais tout naturellement amené à faire confiance, conforté par le Conseil fédéral (dont la plupart des membres sont toujours en fonction), j'ai toujours pensé agir, en toutes circonstance, au mieux des intérêts de la Fédération française de football.

Quant aux erreurs relevées, il a été établi que je n'en ai en aucun cas tiré un quelconque avantage personnel.

J'ai pris note des conclusions de l'insertion en ce qu'elle invite les fédérations sportives à « développer une professionnalisation indispensable dans leurs modes internes de gestion et d'organisation ».

C'est ce à quoi j'espérais que la FFF parviendrait en recourant à différents conseils et par les processus mis en place en interne.

#### RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE SPORTFIVE

J'ai bien reçu l'insertion sur « la gestion par la fédération française de football de ses droits de marketing » destiné à figurer dans le prochain rapport annuel de la Cour des comptes que vous avez bien voulu m'adresser en ma qualité de témoin dans cette affaire et vous en remercie bine vivement.

\* Permettez moi de revenir simplement sur un point ( II - Les avenants et protocoles d'accords – A – L'avenant n°I et B- L'avenant n°I) qui me paraît fondamental.

Bien que les minima garantis par Sportfive dans les contrats signés en décembre 2002 aient été ultérieurement fusionnés puis supprimés pour les motifs que vous rappelez, Sportfive a toujours atteint ces minima dans la mesure où elle n'en a pas été empêchée.

Ainsi, sur la période 2002/2003-2003/2004, le minimum garanti au titre du contrat « Equipes de France » a été très largement dépassé puisque Sportfive a apporté à la Fédération française de football des contrats d'un montant total supérieur à 43 millions d'euros alors que le minimum garanti était de 30,5 millions d'euros, soit un dépassement de 41 %.

Ai titre du contrat « Coupe de France », le minimum garanti était légèrement inférieur à 10,7 millions d'euros par saison. Il a été dépassé lors de la saison 2003/2004, Sportfive ayant apporté à la Fédération des contrats d'une valeur totale de 11,4 millions d'euros. Pour la saison 2002/2003, Sportfive a été empêchée d'atteindre ce minimum, qui avait été expressément stipulé dans le contrat en considération d'une retransmission de la compétition sur TF1, car la quasi-totalité des rencontres ont été diffusées sur Eurosport, dont l'audience est bien entendu sans commune mesure avec celle de la première chaîne de télévision de France, malgré cela, Sportfive a pu apporter à la Fédération des contrats d'une valeur totale de près de 7,9 millions d'euros.

Pour compléter cette appréciation, il est intéressant de relever que Sportfive a apporté à la Fédération 62,6 millions d'euros de recettes publicitaires au total pour ces deux saisons, alors que la somme des minima garantis était de 51,8 millions d'euros.

Je ne dispose malheureusement d'aucune information sur les résultats des saisons suivantes, ayant quitté Sportfive en 2004, mais vous pourrez sans doute aisément vérifier que les minima garantis, quoique supprimés, ont été atteints par Sportfive.

### La gestion immobilière du ministère chargé de l'équipement

Fin 2005, la Cour a examiné la gestion immobilière du ministère chargé de l'équipement à la demande de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation du Sénat formulée en application de l'article 58-2 de la LOLF<sup>44</sup>. A la suite de cette enquête, elle a adressé une communication en date du 9 mars 2006.

Un contrôle de suivi, effectué à l'été 2007, a permis de faire une série de constats sur les résultats de la réorganisation du ministère intervenue en mai 2005 et de l'accent mis par le gouvernement sur la gestion immobilière, mais montrent le chemin qui reste à parcourir.

La Cour avait critiqué l'absence de structure et de moyens de pilotage stratégique, ainsi que l'atomisation de la gestion entre sept gestionnaires différents.

L'ensemble de l'immobilier tertiaire du ministère (administration centrale et services déconcentrés) a été regroupé au sein d'une même direction, l'immobilier technique spécifique routier ou aéronautique restant confié respectivement à la direction générale des routes et à la direction générale de l'aviation civile. Cette organisation, même si elle répond à certaines contraintes spécifiques, reste éloignée d'une direction ministérielle de l'immobilier, dont on aurait pu attendre des économies de moyens.

La parution, le 31 juillet 2006, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière permet désormais un réel pilotage stratégique de la fonction immobilière du ministère. Ce pilotage a été confié au secrétaire général du ministère qui s'appuie sur la délégation à l'action foncière et sur un comité de politique immobilière rassemblant les directeurs généraux.

\_

<sup>33)</sup> Rapport publié en annexe du rapport d'information n° 354 en date du 17/05/2006

La Cour avait critiqué la connaissance insuffisante par le ministère de son patrimoine en raison du manque d'outils informatiques permettant une vision d'ensemble et une analyse homogène du parc immobilier.

Une enquête a été menée auprès des services déconcentrés d'octobre 2006 à mai 2007 en vue d'obtenir une connaissance fine de leur patrimoine immobilier actuel. Ses résultats étaient attendus fin 2007.

Le comité de politique immobilière a lancé, le 15 janvier 2007, une importante adaptation du système d'information immobilier : les nouvelles fonctionnalités, prévues pour répondre aux principales lacunes observées, devraient être déployées à partir de la mi-2008. Il conviendra, alors, de constater la réalité des progrès prévus.

La Cour avait relevé des insuffisances de l'administration centrale dans la programmation des travaux d'entretien, dans la gestion de certains baux et dans les modalités de la commande publique.

Les insuffisances constatées dans la gestion de l'administration centrale ont été corrigées ou sont en passe de l'être. En particulier, un important programme de formation d'une cinquantaine d'agents à la commande publique a eu lieu en 2007.

La Cour avait souligné la nécessaire mise à plat du patrimoine des services déconcentrés en raison, en particulier, des conséquences de la loi sur les libertés et responsabilités locales d'août 2004.

Le transfert de la gestion de certains petits patrimoines - affaires maritimes et centres d'examen du permis de conduire - à la direction chargée de l'immobilier tertiaire du ministère n'est toujours pas réalisé.

La mise en place de la nouvelle organisation du réseau routier national par itinéraires après transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local se traduit selon le ministère par un important besoin de financement, de l'ordre de 270 M€, pour réhabiliter ou reconstruire des centres d'entretien et d'intervention ou en construire des nouveaux, ce qui peut surprendre, l'Etat ne conservant qu'un tiers du réseau routier initial. La Cour a inscrit la décentralisation routière à son programme de contrôles de 2008.

S'agissant des très nombreux logements de fonction, la Cour avait rappelé la nécessité de céder les logements vacants, d'accroître la clarté des attributions et d'harmoniser les pratiques d'imputation des charges locatives.

Les résultats de l'enquête menée auprès des services déconcentrés mentionnée plus haut doivent permettre de répondre, au cours du premier semestre 2008, aux interrogations de la Cour, notamment sur les logements de fonction.

#### RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

L'insertion de la Cour des comptes sur « la gestion immobilière du ministère chargé de l'équipement » dresse un constat positif des progrès réalisés par mes services, notamment en matière de pilotage immobilier.

Cette fonction de pilotage est confiée depuis fin 2005 au secrétaire Général du Ministère, qui s'appuie sur la délégation à l'action foncière et sur un comité de politique immobilière rassemblant les directeurs généraux. La parution, le 31 juillet 2006, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, a illustré l'efficacité de cette organisation. Ce schéma sera réactualisé en 2008 pour tenir compte de la création du MEDAD.

La gestion courante du parc immobilier du Ministère reste en revanche du ressort des trois directions générales concernées :

- . d'une part, la direction générale des routes et la direction générale de l'aviation civile, du fait des contraintes spécifiques pesant sur l'immobilier technique spécifique à ces secteurs ;
- . d'autre part, la direction générale du personnel et de l'administration, pour l'ensemble de l'immobilier tertiaire du ministère (administration centrale et services déconcentrés), dont la gestion est ainsi regroupée.

Concernant les centres d'entretien et d'intervention des routes nationales, conservés par l'Etat à la suite de la loi sur les libertés et responsabilités locales d'août 2004, le montant évoqué de 270 M€ correspond à la restructuration et à la régénération de ce parc pour dix à quinze années<sup>45</sup>. Ce programme pourrait être accéléré par la mise en place d'un contrat de partenariat public − privé, tel qu'il est prévu par l'ordonnance du 17 juin 2004, portant sur environ un tiers du parc.

\_

<sup>45)</sup> Une réponse précise sur ce cadrage financier prévisionnel a été apportée à la Cour le 17 septembre 2007 par le Secrétaire Général

### Les réformes de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture et la réorganisation de l'entretien du réseau routier national

Au début de l'année 2007, la Cour a adressé au ministre chargé de l'équipement trois référés portant deux activités majeures des directions départementales de l'équipement (DDE), l'entretien du réseau national routier et de ses ouvrages d'art et l'ingénierie publique pour le compte de l'Etat (particulièrement leur rôle de service constructeur pour d'autres ministères) et le compte des collectivités territoriales (dite ingénierie pour compte de tiers. Cette dernière est partagée avec le ministère de l'agriculture auquel a été adressé le référé concerné.

Au ministère de l'équipement, les contrôles ont été effectués en même temps qu'était engagée la profonde réorganisation des services extérieurs de ce ministère liée à la nouvelle phase de décentralisation du réseau national routier et la mise en œuvre la LOLF. La réorganisation du ministère a, à titre principal, conduit au recentrage des DDE sur quatre grandes missions prioritaires : aménagement et urbanisme, logement, politique de la ville et construction, environnement et risques, et enfin, déplacements, sécurité des transports et gestion des crises ; simultanément, elle a entraîné la création de nouveaux services déconcentrés dédiés aux activités routières et travaillant désormais dans une logique d'itinéraires routiers : les directions interdépartementales des routes - DIR. Les activités examinées par la Cour, qui relevaient alors des seules DDE, sont donc à présent réparties entre deux types de services extérieurs.

Le contrôle conjoint sur les services de l'équipement et de l'agriculture chargés de prestations d'ingénierie publique s'est révélé d'autant plus opportun qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007, huit DDE et DDAF ont fusionné à titre expérimental, dans la perspective éventuelle de la constitution de services techniques départementaux unifiés.

Dans ce contexte, les recommandations de la Cour à l'occasion de ces trois contrôles ont été étroitement liées aux divers processus de réforme en cours, afin que ceux-ci puissent au mieux les prendre en compte.

#### A - La réforme de l'ingénierie publique aux ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture

La réforme de l'ingénierie publique pour compte de tiers, activité fort ancienne, a été mise en œuvre à partir de 1999 en raison de l'évolution du droit de la commande publique qui, en soumettant les prestations d'ingénierie publique au code des marchés publics et au droit de la concurrence, a contraint les deux ministères prestataires à justifier la détermination de leurs prix en fonction des coûts directs et indirects.

Cette réforme a notamment permis de rompre le lien extrabudgétaire qui existait entre les recettes d'ingénierie publique et la rémunération indemnitaire des agents des deux ministères, réforme demandée par la Cour dans son rapport public particulier de décembre 1999 sur la fonction publique de l'Etat. Elle a également été l'occasion d'identifier, au sein de cette activité, des missions de solidarité et d'aménagement du territoire constitutives d'un service public d'intérêt général au profit des collectivités locales les plus modestes, l'ATESAT (assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire).

La Cour constate que depuis son référé de janvier 2007, les deux ministères ont engagé ou annoncé des actions qui vont dans le sens de ses recommandations et qu'il conviendra d'apprécier ultérieurement. La Cour avait recommandé de renforcer le pilotage de l'ingénierie publique au plan local grâce à la définition de véritables stratégies communes aux deux ministères, et en veillant à améliorer le soutien aux politiques publiques grâce à la réorientation des prestations d'ingénierie publique en faveur de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.

En ce domaine, les ministères ont mis en œuvre de nouveaux dispositifs pour favoriser l'existence d'une démarche unique de l'Etat dans les départements. Des notes méthodologiques ont ainsi été produites afin d'élaborer au niveau départemental de nouvelles stratégies locales conjointes aux deux ministères. Des grilles d'analyse et de lecture de ces stratégies ont été réalisées pour en assurer le suivi et une synthèse des premiers plans élaborés a été réalisée et transmise aux services.

Le ministère chargé de l'équipement a en outre reprécisé la stratégie que devaient suivre ses services extérieurs par une circulaire du 29 mars 2007 puis, pour ce qui concerne plus particulièrement l'ATESAT, par une circulaire du 30 avril 2007.

La Cour avait recommandé de préciser les orientations stratégiques de la gestion des ressources humaines affectées à l'ingénierie publique en veillant à ce que les effectifs consacrés à cette activité diminuent en conformité avec les objectifs de la réforme (maintien d'une taille critique de l'ingénierie publique dans les services, rééquilibrage des effectifs au profit des agents de catégorie A, définition des besoins en compétences).

En réponse à cette recommandation, le ministère chargé de l'équipement a indiqué qu'il envisageait de rénover les modes d'allocation des agents dans des plans stratégiques régionaux visant notamment à calibrer les effectifs en fonction des besoins des territoires. Plusieurs de ces plans ont été réalisés, qui incluent des scénarios d'évolution des effectifs. Les dialogues de gestion organisés au niveau régional ont déjà été l'occasion de réorienter l'allocation des agents.

Le ministère chargé de l'agriculture a annoncé le lancement dès 2007 d'un plan de formation prioritaire pour l'ensemble des agents assurant des missions d'ingénierie publique afin de redéployer effectivement des agents vers des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il continue d'utiliser un mécanisme d'allocation des effectifs entre services favorisant ceux qui réalisent ce redéploiement.

La Cour avait recommandé de mieux prendre en compte les coûts dans les prix des prestations d'ingénierie publique afin d'assurer l'équilibre financier de cette activité, conformément au droit de la concurrence.

Depuis lors, le ministère chargé de l'équipement a annoncé que la redéfinition des modalités de suivi des temps ferait l'objet d'une circulaire spécifique à l'ingénierie publique en 2007 et que les contrôles du conseil général des ponts et chaussées seraient recentrés sur les contrôles internes de suivi des temps, ainsi que sur les services dont les comptes de l'ingénierie publique seraient déséquilibrés.

Le ministère chargé de l'agriculture au sein duquel n'existe aucun système de mesure spécifique des temps étudie la possibilité d'utiliser le logiciel de comptabilisation du ministère chargé de l'équipement, profitant de l'occasion fournie par la fusion en cours de huit DDAF et DDE pour l'expérimenter. En outre, des travaux visant à rapprocher les systèmes d'information relatifs à l'ingénierie publique des deux ministères ont été engagés.

\*\*\*

#### B - Les activités de service constructeur au ministère chargé de l'équipement

La réforme de l'ingénierie publique et la loi sur les responsabilités et les libertés locales d'août 2004 ont eu des conséquences importantes sur le rôle de service constructeur du ministère chargé de l'équipement au profit des autres administrations.

La Cour a formulé dans son référé principalement deux recommandations.

Au vu de ces réponses, la Cour regrette que le ministère ne semble pas avoir l'intention de saisir l'occasion donnée par la circulaire de Premier ministre du 2 janvier 2006 et les réorganisations des services déconcentrés de l'Etat pour réorganiser son activité historique de constructions publiques au profit de l'ensemble des ministères et ainsi mettre de l'ordre dans une activité de l'Etat particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels.

La Cour avait recommandé plus de précision dans le pilotage de cette activité dont les statistiques sont trop globales et présentent d'importantes lacunes, dont la tarification est très hétérogène selon les ministères clients et incompatible avec la mise en œuvre de la LOLF et dont le recouvrement financier est incertain.

La Cour a constaté que des améliorations étaient intervenues dans le pilotage grâce à de nouvelles méthodes de mesure des temps passés. Si les réflexions sur la tarification et sa compatibilité avec la LOLF n'ont débuté qu'en 2007, une première mesure a consisté à « intéresser » les services prestataires en abondant leur budget de fonctionnement d'une partie (25%) des recouvrements qui en découlent.

La Cour avait recommandé une meilleure utilisation de ses personnels qualifiés. En effet, ceux-ci ne travaillaient qu'à 40% au profit de l'Etat et dans des tâches parfois subalternes alors que le taux d'intervention du ministère de l'équipement dans les constructions de l'Etat peut être évalué à seulement 20 % et que la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 invitait ce ministère à jouer un rôle moteur de propositions dans les conséquences à tirer pour l'implantation immobilière de l'Etat de la loi sur les libertés et les responsabilités locales d'août 2004.

Le ministère a précisé que les plus récentes statistiques montrent que le taux d'intervention au profit de l'Etat est passé à 57 %, grâce à une meilleure connaissance des temps passés et à un véritable redéploiement vers des prestations au profit de l'Etat. Il souligne qu'une part d'activité dans le domaine concurrentiel est indispensable au maintien de la qualification de ses personnels, mais que les autres ministères ont tendance soit à se doter de leur propre service de maîtrise d'ouvrage, soit à faire appel à des partenariats public-privé, ce qui réduit d'autant les possibilités d'intervention du ministère chargé de l'équipement.

\*\*\*

#### C - L'entretien du réseau routier national et de ses ouvrages d'art

Le contrôle effectué par la Cour en 2005-2006 sur l'entretien des ouvrages d'art dans le cadre de la politique d'entretien du réseau routier national s'est situé à la fois dans le prolongement d'une observation du rapport public de 2000 et dans un contexte profondément bouleversé par la deuxième étape de décentralisation conduisant au transfert de deux tiers du réseau routier national aux départements et à la création de onze directions interdépartementales des routes (DIR) désormais en charge du réseau routier restant national, en lieu et place des directions départementales de l'équipement.

Dans son référé, la Cour avait constaté la faiblesse du pilotage au niveau central des services déconcentrés du ministère et les progrès à faire en termes d'efficience et d'efficacité par ceux-ci. Elle avait formulé en conséquence un certain nombre de recommandations.

Depuis le contrôle de la Cour, les actions du ministère chargé de l'équipement, et en particulier celles engagées par la direction générale des routes (DGR) à l'occasion de la complète réorganisation du secteur routier, vont dans le sens des recommandations qu'elle a formulées, sans qu'il soit possible aujourd'hui d'en mesurer la portée réelle.

#### La Cour avait recommandé la mise en place d'un véritable contrôle de gestion sur l'ensemble de l'activité d'entretien du réseau routier national et des ouvrages d'art.

A l'automne 2006, la direction générale des routes (DGR) avait annoncé la réinitialisation d'une procédure contractuelle, entre direction d'administration centrale et services déconcentrés, grâce au dialogue de gestion engagé avec les DIR dans le cadre de la LOLF. Ce dialogue a effectivement permis à la DGR de passer des contrats de gestion pour 2007 avec les onze DIR, de leur donner des objectifs de résultats et de leur demander des analyses spécifiques par domaine (viabilité hivernale cette année, fauchage et signalisation ultérieurement). La DGR a également engagé une réflexion pour élaborer un outil moderne de suivi de l'activité des DIR. Un bilan en termes de résultats obtenus, de ventilation des moyens budgétaires mobilisés et des travaux réalisés sera dressé par chacune des DIR au début 2008 qui devrait être la première année où la DGR sera en mesure d'effectuer un véritable contrôle de gestion.

#### La Cour avait recommandé de mieux prendre en compte l'état réel du réseau et les besoins en entretien pour répartir les crédits entre les services.

En ce domaine, la DGR a poursuivi en 2007 sa politique de réduction des écarts constatés sur l'état des chaussées par secteur géographique. La programmation budgétaire a intégré des modulations s'appuyant sur les résultats des relevés d'état du réseau, modulations qui seront amplifiées en 2008.

#### S'agissant plus particulièrement de l'entretien routier, la Cour avait recommandé la mise en œuvre d'un véritable document stratégique encadrant cette activité.

La mise au point d'un document stratégique global relatif à l'entretien routier n'a pas encore été réalisée, mais il convient de noter que l'ensemble des travaux actuels sur la mise en œuvre du contrôle de gestion, dont notamment les analyses spécifiques précitées, donneront à la DGR des informations utiles pour l'élaboration de ce document.

# Elle avait également recommandé que la DGR définisse un nouveau cadrage de l'activité de viabilité hivernale.

La diffusion par la DGR de la version définitive d'un guide méthodologique pour la viabilité hivernale a été programmée pour l'automne 2007. A ce guide seront jointes des fiches opérationnelles sur la coordination des acteurs du service hivernal et la gestion de crise, l'information des usagers de la route et la surveillance routière en période hivernale. La DGR estime que ce guide méthodologique pourra être appliqué dès la saison 2007-2008.

La Cour avait recommandé que la création des DIR soit mise à profit pour remédier aux faiblesses observées dans l'organisation des DDE (hétérogénéité et vulnérabilité des compétences des services, partage des tâches insatisfaisant entre les services du siège et les subdivisions territoriales, faiblesses du pilotage et du contrôle hiérarchique, caractère limité du transfert des compétences vers les subdivisions territoriales et relations insuffisantes entre les services constructeurs et les services d'entretien).

La DGR estime que les compétences au sein des DIR ont été renforcées de façon significative, tant aux sièges que dans les districts, même si dans le contexte général de réduction des effectifs, des difficultés apparaissent pour pourvoir certains postes sensibles devenus vacants.

Après une phase de mobilisation pour la mise en place de ces nouveaux services, les efforts portent aujourd'hui sur les nouvelles politiques d'entretien et d'exploitation. Une démarche d'optimisation des pratiques a été mise en œuvre, chaque DIR ayant lancé cinq chantiers visant à assurer une meilleure gestion du personnel, définir des niveaux de service pertinents, optimiser les organisations du travail, évaluer les conditions d'externalisation de certaines tâches. En outre, un travail engagé sur les relations entre les services constructeurs et les services d'entretien devrait aboutir à la diffusion d'une circulaire sur l'investissement routier.

#### La Cour avait recommandé de poursuivre les efforts afin de disposer des connaissances technico-économiques nécessaires pour définir des stratégies d'entretien préventif.

Les réflexions engagées en la matière se poursuivent sur la base des études menées en collaboration avec le réseau scientifique et technique. Les premiers éléments relatifs aux ouvrages d'art de structure « classique » ont conduit à renforcer, dès la programmation 2008, la prépondérance de l'entretien préventif. La suite des réflexions porte en particulier sur les ouvrages d'art de structure « exceptionnelle » dont l'impact peut être significatif en matière budgétaire. Par ailleurs, un nouvel indicateur (3.3 programme 203 Réseau routier national) a été créé dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2008 afin de rendre compte des efforts consacrés à l'entretien du réseau routier national à la fois en termes de maintenance et d'investissement et d'évaluer corrélativement l'évolution annuelle de la dépréciation du patrimoine routier national en résultant.

## La Cour avait en outre recommandé que le pilotage du réseau scientifique et technique du ministère soit renforcé.

Le pilotage du réseau scientifique et technique a été réorganisé par l'arrêté du 26 février 2007 fixant la nouvelle organisation de la DGR et la circulaire ministérielle du 15 février 2007 fixant les orientations stratégiques du RST.

Dans ce cadre, la sous-direction de la politique routière et du développement de la DGR est chargée de définir la stratégie et les modalités d'évolution du réseau routier national, de coordonner l'élaboration de la politique technique routière et d'assurer, en liaison avec la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique (DRAST) qui relève du secrétariat général, l'organisation et l'animation des compétences techniques du RST dans le domaine routier. Par ailleurs, la DGR a engagé une enquête auprès des CETE et des DIR, afin de disposer d'une vision des compétences rares en ingénierie routière en 2007 et 2010 permettant notamment de repérer et d'entretenir un haut niveau de compétence dans les services territoriaux.

#### RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

Je n'ai pas de remarques particulières sur la partie portant sur la réorganisation et l'entretien du réseau routier national. En revanche, les observations de la Cour, relatives aux activités de service constructeur au ministère chargé de l'équipement, appellent de ma part les commentaires suivants.

#### La Cour indique:

«Au vu de ces réponses, la Cour regrette que le ministère ne semble pas avoir l'intention de saisir l'occasion donnée par la circulaire du 2 janvier 2006 et les réorganisations des services déconcentrés de l'Etat pour réorganiser son activité historique de constructions publiques au profit de l'ensemble des autres ministères et ainsi mettre de l'ordre dans une activité de l'Etat particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels ».

Je souhaite apporter les éléments de réponse suivants :

1/ Le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) apporte depuis de nombreuses années son concours aux autres ministères pour leurs opérations de constructions publiques.

Malgré les contraintes très fortes sur les effectifs du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », le MEDAD a clairement indiqué dans la circulaire portant sur l'ingénierie d'appui territorial de mars 2007 que les missions de constructions publiques pour les autres ministères étaient prioritaires et augmenté les moyens consacrés à cette activité par ses services déconcentrés malgré les réorganisations.

Le MEDAD intervient dans le cadre de protocoles négociés avec les différents ministères. Ces protocoles ne comprennent pas de missions d'appui à la définition de leurs stratégies immobilières ou de l'organisation de leurs moyens. Le MEDAD constate par ailleurs que peu de demandes d'interventions sur la gestion des parcs immobiliers de l'Etat ont été faites auprès des DDE par les préfets ou les autres ministères à la suite de la circulaire du 2 janvier 2006.

Le MEDAD ne peut pas prendre seul l'initiative de proposer une autre organisation des services ministériels en charge de leurs programmes immobiliers, ni une rationalisation de leurs moyens. Par ailleurs, France Domaine n'a pas souhaité jusqu'à présent, dans le cadre de sa fonction de propriétaire des parcs immobiliers ministériels, contractualiser avec le MEDAD pour lui confier des missions transversales.

2/ A l'occasion des travaux de la Révision Générale des Politiques Publiques, le MEDAD a présenté plusieurs pistes d'évolution de l'ingénierie publique. Les conclusions de cette revue générale ne sont cependant pas encore connues. Les analyses menées dans ce cadre rejoignent les conclusions de la Cour : cette activité est "particulièrement foisonnante et consommatrice de personnels".

C'est pourquoi nous souhaitons une réorientation de l'ingénierie publique concurrentielle vers le portage des politiques publiques à haute valeur ajoutée, permettant de concentrer les efforts et les effectifs de l'Etat sur deux priorités :

- (i) renforcer les équipes de constructions publiques afin d'accompagner les mises aux normes en matière d'environnement et d'accessibilité. En effet, en cohérence avec les travaux du Grenelle de l'environnement, l'Etat se doit d'être exemplaire pour la gestion de son parc immobilier. Dans cette perspective, le MEDAD va mobiliser ses services déconcentrés pour qu'ils apportent leur appui aux maîtres d'ouvrages publics, Etat et collectivités territoriales, pour la rénovation thermique et l'accessibilité aux handicapés de leurs parcs immobiliers.
- (ii) renforcer la capacité de l'Etat à conduire des politiques d'aménagement et de développement durables des territoires à enjeux, à assurer une prévention efficace des risques industriels, technologiques et naturels, et à faire appliquer le droit communautaire (Natura 2000, REACH, inspection des installations).

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

La Cour des comptes a analysé avec précision et exactitude la situation de l'ingénierie publique au sein du Ministère de l'agriculture et de la pêche ainsi que les actions engagées pour faire évoluer les conditions d'exercice de cette mission.

Les réformes entreprises ont permis de ce mettre en cohérence ces interventions avec les obligations du droit de la concurrence et de recentrer ces missions autour des politiques prioritaires de l'Etat. Conformément aux recommandations de la Cour, des actions spécifiques ont été conduites au cours des derniers mois dans trois directions :

- le pilotage de l'ingénierie publique, mené conjointement avec le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;
- la gestion des ressources humaines, avec un ambitieux plan de formation et une allocation des moyens humains qui favorise les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) s'engageant le plus dans les missions d'assistance et de conseil;
- la prise en compte des coûts dans la tarification des prestations, grâce à l'utilisation d'un outil de mesure du temps expérimenté dans les huit départements où une fusion des DDAF et DDE a été mise en œuvre en 2007.

### Le statut de la commission de recours des réfugiés (CRR)

La Commission de recours des réfugiés (CRR), juridiction administrative spécialisée en matière de droit d'asile, a pour mission d'instruire les recours introduits contre les décisions de l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA). Par le nombre des affaires traitées, elle constitue la plus importante des juridictions avec plus de 131 000 décisions rendues entre 2004 et 2006.

A la suite du contrôle des comptes et de la gestion de l'OFPRA, la Cour avait adressé, le 25 juin 2007, un référé au ministre des affaires étrangères et des affaires européennes et au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, afin d'appeler leur attention sur le caractère problématique, au plan des principes, de la situation statutaire actuelle de cette juridiction. Placée pour son administration auprès de l'OFPRA, la Commission de recours des réfugiés se trouve, de manière paradoxale et critiquable, dans la dépendance directe de son justiciable. De ce fait, elle ne jouit pas d'un statut garantissant pleinement l'indépendance qu'exige, au regard du droit et des libertés publiques, sa fonction.

C'est la raison pour laquelle, sans contester l'indépendance des membres de la Commission, la Cour suggérait qu'à l'avenir la CRR se voit reconnaître un statut conforme à sa nature de juridiction administrative et soit éventuellement rattachée au Conseil d'État. Pour autant, elle considérait que le souci légitime de clarifier, au plan juridique, les relations entre l'OFPRA et la CRR ne devrait pas aboutir à mettre un terme aux liens fonctionnels qui unissent ces deux organismes et qui sont nécessaires à leur bon fonctionnement respectif. Aussi suggérait-elle qu'une fois reconnue, sur le plan juridique, l'autonomie de la CRR, une convention, passée entre la Commission et l'Office, précise leurs relations administratives et détermine les modalités de mise à disposition des différents moyens (humains, budgétaires, comptables et logistiques etc.) qu'ils doivent ou peuvent partager.

Par une lettre en date du 9 octobre 2007, les deux ministres ont, de manière conjointe, fait connaître à la Cour leur accord de principe avec cette analyse et leur volonté d'engager sans délai une réforme destinée à y remédier.

Ils estiment que la dépendance actuelle de la CRR à l'égard de l'OFPRA est difficilement compatible avec le principe de l'indépendance du juge par rapport aux parties. Cette réforme visera d'une part, à mieux assurer l'autonomie de la juridiction et d'autre part, à renforcer la professionnalisation des magistrats administratifs.

Par ailleurs, les ministres ont indiqué que les opérations de transfert des personnels et des crédits de rémunération et de fonctionnement, qui conditionnent le passage de la CRR au statut de juridiction administrative, ont été expertisés lors d'une réunion avec le Conseil d'État en juillet 2007. Les partenaires concernés ont décidé de renvoyer cette réforme budgétaire et comptable à la préparation de la loi de finance de 2009. Ce report a pour objet d'examiner plus significativement les capacités des services du Conseil d'État d'absorber, dès 2008, la gestion du fonctionnement de la CRR, de déterminer avec précision les tâches de gestion courante assurées actuellement par l'OFPRA pour le compte de la CRR et enfin de prévoir le raccordement de la comptabilité de la CRR à celle de l'État.

Enfin, les deux ministres ont précisé que, dans une approche plus globale, la réforme de la juridiction spécialisée pourrait comprendre la diminution du nombre des formations de jugement dont la présidence serait confiée à des magistrats exerçant cette fonction non pas sous forme de vacations, comme c'est le cas aujourd'hui, mais à plein temps.

\*\*\*

La Cour constate que les décisions ainsi arrêtées par le Gouvernement et les modalités de mise en oeuvre envisagées pour mieux assurer, conformément à son statut de juridiction administrative spécialisée, l'autonomie de la Commission de recours des réfugiés vont dans le sens de ses recommandations.

### RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion de la Cour des comptes sur « le statut de la commission de recours des réfugiés » reflète fidèlement le point de vue du ministère des affaires étrangères et européennes et n'appelle pas d'observations de ma part.

Par ailleurs, la nouvelle dénomination de « Cour nationale du droit d'asile », conférée à la juridiction par la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adoptée par le Parlement le 23 octobre dernier, constitue, comme d'ailleurs par ce ministère et par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.

Le ministère des affaires étrangères et européennes n'exerce plus la tutelle administrative et financière de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Toutefois le représentant de ce ministère au conseil d'administration de l'Office ne manquera pas d'appuyer à l'avenir toutes les initiatives visant à renforcer l'indépendance de la Cour nationale du droit d'asile.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU CODÉVELOPPEMENT

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes, relatif au statut de la commission de recours des réfugiés (devenue, depuis la publication au JORF du 21 novembre 2007, de la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007, Cour nationale du droit d'asile (article 29)) appelle de ma part les observations suivantes.

Les conclusions dont la Cour des comptes fait état dans cette insertion, consécutives à la lettre conjointe que je vous ai adressée avec le ministre des affaires étrangères et européennes le 9 octobre 2007, n'appellent pas de commentaire particulier de ma part.

Je vous confirme mon engagement, ainsi que j'ai pu le souligner en plusieurs occasions au Parlement à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » dans le cadre de l'adoption du projet de loi de finances pour 2008, de conduire cette réforme d'importance dès la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

J'ajoute enfin que par lettre datée du 15 novembre 2007, le Premier Ministre a confié à Monsieur Jacky Richard, conseiller d'Etat, une mission d'expertise et de propositions tendant à préparer les conditions de cette réforme dans ses deux aspects (autonomie budgétaire et réforme des formations de jugement). Monsieur Jacky Richard conduira cette mission avec l'appui de l'IGA et en lien avec la mission d'audit RGPP relative aux politiques d'immigration et d'intégration. Son rapport devra être remis au Premier Ministre pour le 29 février 2008.

# La poursuite des réformes à la Banque de France

Dans le rapport public annuel pour 2007, la Cour avait examiné les suites données à son rapport public particulier de mars 2005 sur la Banque de France portant sur les années 1994 à 2004. Un an après, la mise en œuvre de deux réformes majeures dont la Cour avait souligné les enjeux, le régime de retraite et les modalités de gouvernance, est effective. En parallèle, dans de nombreux domaines, les changements comme les efforts de rationalisation précédemment entrepris se sont poursuivis.

#### La réforme du régime de retraite

La Cour avait recommandé une réforme du régime spécial de retraite des agents de la Banque.

Le 1<sup>er</sup> avril, à l'issue d'un large processus de concertation et de négociation, la réforme du régime spécial est entrée effectivement en application. Le nouveau dispositif aligne ce régime sur celui de la fonction publique en instaurant progressivement un allongement de la durée requise pour bénéficier d'une pension à taux plein, portée de 37,5 ans à 40 ans, en même temps qu'un relèvement à 65 ans de la limite d'âge, en mettant en place un dispositif de décote-surcote et en élargissant l'assiette de cotisation à l'ensemble des éléments fixes de la rémunération des agents actifs. Il est également prévu que les modifications qui seront apportées au régime de la fonction publique seront automatiquement transposées, s'il y a lieu, dans le régime de la Banque de France

La mise en œuvre de cette réforme a recueilli l'accord de l'État qui s'est engagé à ce que la couverture des engagements de retraite soit assurée de manière progressive, dans les limites permises par le résultat brut de la Banque et le versement à l'État de la part prépondérante de ce dernier. Les modalités en sont les suivantes :

- une dotation annuelle prioritaire à la Caisse de réserve des employés du montant nécessaire pour que les droits nouveaux acquis par les agents au cours de l'exercice soient couverts;
- une dotation à une réserve spéciale destinée à couvrir progressivement la fraction non financée des droits passés accumulés antérieurement à la réforme.

La répartition du résultat brut de l'année 2006, qui s'établit à 2 054 M€, a ainsi permis d'effectuer :

- une dotation à la Caisse de réserve des employés de 155 M€(ce montant intègre 125 M€ au titre des droits acquis pendant l'exercice 2006 et 30 M€de rattrapage pour l'exercice 2005);
- une première dotation à la réserve spéciale d'un montant de 109 M€

A méthode et paramètres inchangés par rapport à l'évaluation des engagements de retraite à fin 2006 et selon un scénario central qui privilégie les départs précoces chez les noncadres (ce qui est conforme aux observations relevées dans la fonction publique), l'économie immédiate, en termes d'engagements de retraite, résultant de la mise en œuvre de la réforme du régime serait de l'ordre de 600 M€et les projections à horizon de 15 ans font apparaître une économie qui devrait atteindre 1 Md€ Ce montant est à rapprocher de l'engagement sur les seuls actifs, soit 4,7 Md€

L'effort consenti par les actifs sera nettement moindre que celui consenti par la Banque et, par voie de conséquence, par l'Etat actionnaire. Mais l'effort accru demandé à l'Etat est, dans une large mesure, un rattrapage, car au cours des trente dernières années et alors que le résultat de la Banque a été le plus souvent très substantiel sur la période, l'Etat n'a laissé la Banque verser chaque année, au titre de la dotation en fonds propres à la caisse de réserve, qu'un montant très inférieur à la valeur des droits nouveaux acquis par les actifs au cours de l'exercice écoulé.

#### La réforme de la gouvernance et la clarification des missions

La Cour avait recommandé une réforme de la gouvernance de la Banque, une clarification des conditions d'application de dispositions fiscales ou relatives au Code du travail et des modalités d'exercice de certaines missions.

La loi du 20 février 2007 a tiré toutes les conséquences de l'intégration de la Banque au sein du Système européen de banques centrales (SEBC) et notamment du transfert du pouvoir monétaire à la Banque Centrale Européenne (BCE), en supprimant le Conseil de la politique monétaire, en replaçant le Conseil général au cœur de l'administration de la Banque et en instituant un Comité monétaire au sein de ce dernier.

Le Conseil Général comprend désormais, outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs, deux membres nommés par le Président du Sénat et deux membres nommés par le Président de l'Assemblée nationale ainsi que deux membres nommés en Conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de l'économie et un représentant élu des salariés de la Banque de France. Sans changement par rapport aux dispositions antérieures, un censeur, ou son suppléant, nommé par le ministre chargé de l'économie, assiste aux séances du Conseil général. Le Comité monétaire comprend le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et les quatre membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires ; il est chargé d'examiner les évolutions monétaires, d'analyser les implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du SEBC et d'adopter les mesures nécessaires pour transposer les orientations de la BCE.

Il reste que les relations avec l'Etat n'ont pas été totalement clarifiées par la réforme de la gouvernance de la Banque. La Cour avait recommandé que cette clarification se fasse autour de trois principes : distinguer le rôle d'actionnaire de l'Etat des autres fonctions qu'il remplit, généraliser une démarche de type « délégation de service public » dans des missions telles que le surendettement et s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur. Ces principes demeurent d'actualité. Il importe en tout cas que l'Etat puisse exercer pleinement ses responsabilités d'actionnaire dans le respect de l'indépendance de la Banque, ce qui justifie sa participation au comité d'audit créé en octobre 2004 conformément à une recommandation de la Cour.

En outre, la loi du 20 février 2007 a clarifié les conditions d'application de dispositions fiscales ou relatives au Code du travail, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles réformes, comme la Cour l'avait recommandé dans son rapport public de mars 2005.

La loi a aussi précisé les modalités d'exercice de certaines missions de la Banque. Désormais expressément habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements nécessaires pour l'exercice de ses missions fondamentales, la Banque de France s'est vu confier, au titre de ces dernières, l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la France y compris la contribution à l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la zone euro. Cette clarification répond aux recommandations de la Cour. En outre, autorisée à communiquer les renseignements qu'elle détient sur leur situation financière aux autres banques centrales, aux institutions chargées d'une mission similaire à l'étranger et aux établissements de crédit, la Banque a pu accéder, par décision de la Commission bancaire en date du 19 juin 2007, au statut d'organisme d'évaluation externe de crédit, prévu par la réforme dite "Bâle II". Ce statut conforte l'assise de son activité de cotation des entreprises.

## La poursuite des efforts de rationalisation et de la baisse du point mort

La Cour avait recommandé que la Banque de France bâtisse et mette en œuvre un modèle financier permettant d'abaisser son point mort<sup>46</sup> afin de pouvoir entrer dans le groupe des banques centrales nationales les plus efficientes de l'Eurosystème. Dans le rapport public annuel de février 2007 la Cour avait évalué les efforts engagés par la Banque en vue de maîtriser ses charges et d'abaisser son point mort à 1 % en 2008.

La réforme de la fonction achat a permis de réaliser des économies assez substantielles. La refonte du siège qui s'accompagne de réformes de structure, avec le rapatriement des services du secrétariat général de la commission bancaire, devrait aussi se traduire par des économies significatives.

-

<sup>46)</sup> Le point mort désigne le taux de rendement des placements financiers qui permet à la Banque de France de couvrir ses charges d'exploitation.

L'année 2007 marque l'achèvement du plan d'adaptation territoriale. 115 succursales ont été supprimées. Le réseau est désormais composé de 96 succursales départementales dont 68 conservent des activités de caisse. Ce maillage départemental est complété par 32 autres implantations aux missions différenciées : 21 antennes économiques dont 4 disposant d'une caisse, 7 centres de traitement du surendettement et 4 centres de traitement de la monnaie fiduciaire. Des bureaux d'accueil et d'information sont ouverts dans toutes les villes où la Banque de France n'a maintenu aucune implantation. La cession des immeubles des succursales fermées dans le cadre du plan d'adaptation territoriale décidé à l'automne 2003 est désormais pratiquement achevée. Les immeubles désaffectés non encore cédés seront proposés aux municipalités ou mis en vente selon une procédure d'appel d'offres. L'élaboration d'un bilan de cette réforme a d'ores et déjà été entreprise, la situation des unités rattachées à une succursale fait l'objet d'un examen et une étude à long terme a été demandée au caissier général sur l'implantation des caisses sur le territoire. Dans cette perspective la Cour réitère sa recommandation de poursuivre l'adaptation du réseau afin de tendre vers le modèle d'une succursale par région, en tirant au mieux parti des gains de productivité et du meilleur rapport coût/efficacité du service rendu.

En matière de ressources humaines, la Cour avait souligné la nécessité d'une réforme en profondeur des prestations sociales facultatives. Conformément aux termes du protocole d'accord du 21 novembre 2006 signé avec tous les syndicats et relatif à l'amélioration du dialogue social et à l'évolution de la politique sociale de la Banque, des négociations ont été conduites avec les partenaires sociaux en vue de redéfinir les moyens mis à la disposition des organismes sociaux. La Banque s'est ainsi engagée dans la voie d'une réduction des effectifs détachés dans les organismes sociaux, qui devrait permettre de ramener le nombre d'agents détachés à 1,5 % de l'effectif en EATP de la Banque d'ici 2011 et de rapatrier dans l'exploitation d'ici la fin 2008 58 agents (en équivalent temps plein) sur 295, soit une diminution de près de 20 %. Simultanément, a été arrêté le principe de restitutions totales ou partielles de plusieurs centres de vacances et sportifs, en vue de leur cession, pour réduire le parc de centres dont la Banque est propriétaire. Enfin, l'administration de la Banque a indiqué que les coopératives de province devraient être fermées à bref délai et que l'organisation de celle de Paris devrait évoluer en profondeur, étant précisé que la Banque n'apporterait plus son soutien à ces organismes.

L'année 2007 a vu également s'ouvrir une négociation sur le thème de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Bien qu'aucun accord n'ait pu être signé, la Banque a décidé de s'engager dans des réalisations concrètes. L'identification de fonctions sensibles, l'étude de l'évolution des compétences mobilisées et la définition de parcours professionnels sont au cœur des réflexions, qui doivent améliorer la mobilité professionnelle et contribuer à la préparation des départs en nombre que la Banque connaîtra d'ici 5 à 10 ans. D'ores et déjà, les règles de mobilité géographique et professionnelle des personnels non cadres ont été modifiées pour faire prévaloir les critères de compétences sur toute autre considération.

Les effectifs moyens statutaires et non statutaires, après avoir décru de 4,7 % en 2006, devraient enregistrer une nouvelle baisse, du même ordre de grandeur, en 2007.

L'amélioration de la gestion interne de la Banque devrait se traduire, en 2007 comme en 2006, par une nouvelle réduction des charges d'exploitation qui devrait avoir une incidence significative sur l'abaissement du point mort (prévision révisée de 1,07 % en 2007 contre 1,20 % en 2006 et 1,52 % en 2005). L'objectif de 1 % en 2008 est donc confirmé.

Au titre de l'exercice 2006, la Banque a enregistré un résultat net de 1 246,3 M€en 2006, plus de deux fois supérieur à celui de 2005 et a versé à l'État 807 M€en impôt sur les sociétés et 922 M€ en dividende, soit un total de 1 729 M€ Le bénéfice attendu pour l'exercice 2007 devrait à nouveau connaître une augmentation marquée.

#### RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

L'insertion au prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes relative à « la poursuite des réformes à la Banque de France » appelle de ma part les observations ci-après.

J'ai pris note, tout d'abord, du constat effectué par la Cour sur la concrétisation en 2007 de deux réformes majeures à la Banque de France, recommandées par la Cour, portant sur le régime de retraite des personnels et sur les modalités de gouvernance.

En ce qui concerne la réforme de la gouvernance de la Banque, le projet d'insertion prend acte de la suppression du Conseil de la politique monétaire et du changement de la composition du Conseil général qui est au cœur de l'administration de la Banque et qui comporte désormais également en son sein un Comité monétaire chargé d'examiner les évolutions monétaires, d'analyser les implications de la politique monétaire élaborée au sein de l'Eurosystème - et non du SEBC - et d'adopter les mesures nécessaires pour transposer les orientations de la BCE. La Cour note cependant que les relations avec l'État n'ont pas totalement été clarifiées et que cette clarification doit notamment conduire à généraliser une démarche de type « délégation de service public dans des missions telles que le surendettement et à s'assurer régulièrement de la compétitivité de l'opérateur ». À cet égard, je tiens à souligner que la Banque est prête à s'engager dans cette voie mais que cela implique que l'État prenne en charge le coût complet des prestations que la Banque effectue pour son compte, principe que la Cour avait elle-même recommandé. La Cour se prononce également en faveur de la participation du censeur au comité d'audit créé au sein du Conseil général en octobre 2004. Sur ce point, je tiens à souligner qu'en limitant la composition du comité d'audit aux membres du Conseil général qui ne sont pas parties prenantes, i. e. qui ne sont ni gestionnaires de la Banque ni représentants de l'actionnaire ou des salariés, la Banque a cherché à se rapprocher le plus possible d'une composition que l'on trouve souvent dans les sociétés et qui consiste à ne mettre dans le comité d'audit que des administrateurs indépendants. Au demeurant, afin d'assurer une parfaite information de l'actionnaire sur les comptes de la Banque, l'usage s'est établi que le président du comité d'audit invite le censeur à assister à la séance au cours de laquelle les commissaires aux comptes présentent le résultat des investigations auxquelles ils se sont livrés en vue de la certification des comptes annuels.

C'est avec satisfaction que j'ai en outre noté les appréciations favorables portées par la Cour sur les évolutions constatées dans nos modes de gestion. La Banque de France a en effet poursuivi les actions qu'elle avait mises en œuvre depuis plusieurs années en vue d'abaisser son point mort et recherché toutes les occasions d'obtenir des réductions significatives de ses charges d'exploitation, tout en améliorant la qualité des services qu'elle rend. Comme l'insertion le souligne, la Banque a en particulier mené à bien, dans les délais prévus, la réforme de l'implantation territoriale de son Réseau. L'élaboration d'un bilan de cette réforme a d'ores et déjà été entreprise et, tout en respectant le cadre départemental fixé en accord avec les pouvoirs publics, j'ai demandé au directeur du Réseau d'examiner la situation des unités rattachées à nos succursales départementales ainsi qu'au Caissier général de conduire une étude à long terme sur l'implantation de nos caisses sur le territoire.

S'agissant de la réforme touchant aux dépenses sociales, je crois utile de préciser que les actions engagées par la Banque s'inscrivent désormais dans le cadre d'un relevé de conclusions signé par quatre organisations syndicales sur sept. La réduction envisagée du nombre d'agents mis à la disposition des organismes sociaux devrait permettre au plus tard en 2011 de limiter ce nombre à 1,5 % de l'effectif eatp de la Banque. En outre, dans un souci de clarification, la Banque a procédé à la dénonciation du « quasistatut » dont bénéficiaient les personnels employés par les organismes sociaux.

En complément des quelques remarques qui précèdent, j'ai lu avec une grande satisfaction que la Cour avait souligné que la Banque s'était engagée dans une politique volontariste de maîtrise de ses dépenses et d'amélioration de sa productivité. Comme je l'indiquais déjà l'an dernier, les réformes entreprises au cours de ces derniers exercices visent en effet toutes à permettre que la Banque assure toutes les missions qui lui sont confiées par le Traité ou par la loi au meilleur coût pour la collectivité nationale. Cette gestion rigoureuse devrait continuer à faire diminuer le point mort qui, après avoir baissé à 1,52 % en 2005 et 1,20 % en 2006, devrait s'établir à 1,07 % en 2007 et s'approcher en 2008 de l'objectif de 1 % fixé par la Cour. Il va de soi que cette démarche, que la Cour a elle-même qualifiée de « courageuse », sera poursuivie de manière toujours aussi déterminée pendant les exercices à venir.

L'ARPAH 199

### L'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH)

Le contrôle, en 1998, de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) avait conduit la Cour à ouvrir une procédure de gestion de fait liée au fonctionnement de l'Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées (ARPAH). La procédure contentieuse a permis de régulariser la situation. D'autres critiques sur le gestion avaient été émises par la Cour.

#### Les redressements nécessaires ont été effectués.

- La Cour constatait que le mécanisme comptable des ressources affectées qui aurait dû s'appliquer aux relations entre l'établissement public et l'Association partenaire n'avait pas été mis en œuvre. Les écritures correspondantes n'étaient pas ouvertes dans le budget de l'ONAC, et il n'était pas non plus procédé aux appels de fonds auprès de l'ARPAH.
- Un nouveau contrôle de l'ONAC permet de constater que la convention triennale ONAC / ARPAH signée en juin 2002, qui précise la procédure budgétaire et comptable applicable, a été correctement appliquée : les appels de fonds donnent lieu à des versements par l'ARPAH, qui sont pris en compte en comptabilité par l'agent comptable de l'Office suivant le mécanisme des ressources affectées.
- En outre, l'assemblée générale de l'ARPAH du 19 janvier 2001 a décidé de modifier les statuts de l'association, qui ne peut plus être présidée par le directeur général de l'ONAC.
- La Cour avait constaté aussi que les commandes de travaux étaient signées par l'ARPAH sans que fussent appliquées les règles de la commande publique et que les paiements étaient réglés par l'association sans transiter par la caisse du comptable public.
- Le nouveau contrôle permet de vérifier que les marchés sont passés par l'ONAC et visés par le contrôleur financier, et qu'ils sont réglés par l'agent comptable de l'Office.

### L'Agence nationale de l'habitat

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) intervient sur le parc privé de logements en tant qu'opérateur de l'État au titre du programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement ». L'agence a notamment pour mission de verser des aides sous forme de subventions directes pour l'amélioration des logements privés aux propriétaires bailleurs et aux propriétaires occupants. Le budget d'interventions de l'ANAH représente, en 2006, 478 M€ d'engagements.

La gestion de cet établissement public administratif, avait été critiquée dans l'insertion au rapport public annuel 2000 portant sur « Les subventions de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé ».

L'ANAH a connu depuis 2000 une évolution très rapide de ses missions qui est allée dans le triple sens d'une orientation vers une logique de pilotage par objectifs, d'un renforcement du rôle des collectivités territoriales qui peuvent désormais recevoir une délégation de compétences pour la gestion des aides de l'ANAH, d'une extension du champ d'intervention de l'agence.

Des améliorations ont été constatées dans sa gestion.

En 2000, la Cour avait critiqué le manque de lisibilité dans la politique d'aide de l'ANAH, alors limitée aux interventions en direction des propriétaires bailleurs.

Ce manque de lisibilité résultait de la logique de « guichet ouvert » dans l'attribution des aides de l'ANAH. Les subventions aux propriétaires bailleurs étaient en effet traditionnellement perçues par les bénéficiaires comme la contrepartie de l'acquittement du droit au bail<sup>47</sup>.

L'ANAH a cherché à se dégager progressivement de cette tradition mutualiste en se fixant des objectifs identifiés

-

<sup>47)</sup> L'ANAH a longtemps reçu le produit de la taxe additionnelle au droit de bail acquittée par les propriétaires bailleurs .Cette taxe a été budgétisée en 1988.

d'intervention. Cette nouvelle logique a été prolongée dans le cadre du Plan de cohésion sociale avec la fixation d'objectifs de production de logements à loyers maîtrisés, de remise sur le marché de logements vacants et de sorties d'état d'insalubrité.

La Cour avait constaté les modalités peu transparentes de rémunération des organismes dits de groupage, prestataires intervenant pour collecter et présenter les dossiers des propriétaires devant les commissions d'amélioration de l'habitat, celles-ci attribuant les aides au niveau départemental.

Le système du « groupage » a été supprimé et remplacé en 2005 par l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Dans ce nouveau cadre, le prestataire, porteur du dossier de demande de subvention, est désormais rémunéré forfaitairement, ce qui donne plus de gages de transparence.

Le système du "groupage" a été supprimé et remplacé en 2005 par l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Dans ce nouveau cadre, le prestataire, porteur du dossier de demande de subvention, est désormais rémunéré forfaitairement, ce qui donne plus de gages de transparence <sup>48</sup>.

La Cour avait critiqué le paiement d'une partie des aides de l'ANAH par le Crédit foncier de France, en marge de la comptabilité publique.

Les aides sont désormais payées par l'agence comptable de l'ANAH dans le cadre des règles comptables de droit commun applicables aux établissements publics administratifs.

A l'occasion de son précédent contrôle, la Cour avait critiqué le fait qu'une proportion importante des emplois correspondant aux agents travaillant pour le compte de l'ANAH ne figurait pas à son budget.

L'ensemble des 128 emplois du siège parisien et des délégations régionales de l'ANAH est désormais inscrit au budget de l'agence.

-

<sup>48)</sup> Le prestataire est choisi par le propriétaire, maître d'ouvrage, ce dernier recevant une subvention forfaitaire de l'ANAH.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

L'insertion au rapport public annuel relatif à l'agence nationale de l'habitat n'appelle pas de remarques majeures de ma part.

Il convient cependant de préciser que l'offre de logements maîtrisés comprend des logements à loyers intermédiaires, à loyers sociaux ou très sociaux. Ces différentes typologies permettent de répondre de manière adaptée aux ménages, en fonction de leur niveau de revenus.

Il est également important de faire ressortir l'expertise technique de l'Anah dans l'attribution des aides. Chaque dossier fait l'objet d'une instruction spécifique et, pour les dossiers les plus importants, d'une validation en commission partenariale de la commission d'amélioration de l'habitat afin de vérifier la qualité du projet vis-à-vis des objectifs sociaux et environnementaux en fonction du contexte local.

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

Je note avec satisfaction que les recommandations de la Cour relatives à l'ANAH ont été très largement suivies d'effet, s'agissant tant de la lisibilité de la politique d'aide de l'agence, que des modalités de rémunération des organismes dits de groupage ou encore des modalités de paiement des aides.

Dans ce contexte, les observations contenues dans l'insertion au rapport public n'appellent pas de remarque particulière de ma part.

# L'Agence nationale pour les chèques-vacances

Vingt-trois ans après la création du chèque-vacances, la Cour constatait dans son rapport public annuel publié en février 2006 que l'action de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) s'était éloignée des objectifs qui lui avaient été assignés à l'origine, sans que cette évolution ait fait l'objet de choix explicites. Elle soulignait que la gestion de l'agence était par ailleurs affectée de graves défaillances.

L'ANCV est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'ordonnance du 26 mars 1982 afin de gérer, avec une prérogative d'émission exclusive, les chèques-vacances destinés à favoriser l'accès aux vacances pour tous, notamment pour les salariés les plus modestes, tout en soutenant l'économie du tourisme en France. Sur les produits que dégage la gestion du système, l'établissement est également habilité à octroyer des aides à la personne et à la pierre.

La Cour a constaté de nombreuses améliorations dans la gestion de l'organisme, mais un certain nombre de recommandations tenant à ses missions n'ont pas été retenues.

La Cour notait la nécessité de corriger certaines des dispositions du statut de l'établissement relatives aux organes de direction et de délibération afin notamment d'éviter les risques de prise illégale d'intérêt.

Depuis ces observations, des modifications d'ordre législatif et réglementaire sont intervenues. La loi n°2006-437 du 14 avril 2006 est d'abord venue confirmer le monopole d'émission et les responsabilités confiées à l'ANCV. L'agence s'est aussi vu implicitement autorisée à développer des activités connexes à la distribution des chèques vacances. Par ailleurs la loi de 2006 et le décret d'application n° 2007-107 du 29 janvier 2007 ont réformé les instances de direction de l'agence.

Ces divers ajustements ont porté sur une nouvelle composition du conseil d'administration de l'agence qui ne doit plus désormais comporter en son sein de représentants des prestataires de services, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse ou de la Fédération de la mutualité française. Elles ont modifié les prérogatives du Conseil et celles du directeur général et ont aussi prévu la création d'une commission d'attribution des aides et d'un comité financier de surveillance. Encore conviendrait-il que les dispositions législatives ne soient pas contournées par le biais des nominations au collège des personnalités qualifiées.

Par ailleurs, en réponse à la remarque de la Cour portant sur l'incertitude juridique pesant sur certaines interventions de l'Agence au regard du droit européen, l'ANCV continue à considérer que les concours qu'elle octroie sont le fruit des excédents dégagés sur ses produits financiers et ne sauraient donc être assimilés à des subventions indirectes de l'Etat.

# La Cour préconisait la signature d'un contrat d'objectif entre l'Etat et l'établissement et l'envoi d'une lettre de mission à son directeur général.

La Cour avait en particulier relevé les perturbations internes liées notamment aux changements fréquents de ses responsables et à la défaillance des procédures internes de gestion et elle soulignait l'absence de cadrage par les pouvoirs publics des activités de l'agence.

A ce jour, l'agence n'a toujours pas conclu de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat; aucune circulaire ministérielle visant l'ANCV n'a été publiée depuis 2004. Par décret du 9 mai 2007 un nouveau directeur général a été nommé. Il est le troisième depuis 2003.

Le ministre chargé du budget et le ministre chargé du tourisme ont en revanche adressé, le 23 janvier 2006, au directeur général une lettre de mission précisant les objectifs au regard desquels son action serait appréciée. Une lettre de mission devrait logiquement être adressée à son successeur.

Parmi les évolutions positives depuis le contrôle, il faut noter le renforcement du pôle financier et comptable ainsi que la consolidation des fonctions de sécurité, des systèmes d'information et de l'audit de l'établissement.

La Cour demandait que l'établissement poursuive et intensifie les efforts engagés pour remédier au déficit structurel d'exploitation et qu'il soit mis fin à la sous-capitalisation de l'ANCV.

Bien que le chiffre d'affaires et le résultat courant de l'ANCV enregistrent depuis 2003 une progression régulière, aucune évolution sensible n'est observée en ce qui concerne les résultats commerciaux, le résultat brut d'exploitation demeurant fortement négatif (-5,3 millions d'euros au 31 décembre 2006). La maîtrise des charges d'exploitation n'est donc, à ce jour, pas démontrée, l'équilibre général de la gestion de l'établissement reposant toujours sur les seuls produits financiers.

La Cour relevait le risque de dérive de la mission de l'ANCV. Elle constatait en effet la banalisation du chèque-vacances par rapport à d'autres supports du même type, ce qui éloignait ce titre de son objectif d'origine. Elle préconisait une plus grande discrimination entre le chèque vacances et le coupon sport. Elle recommandait le rapprochement entre Bourse solidarité vacances (BSV) et l'ANCV.

La Cour a constaté des améliorations dans ces deux domaines.

Le plan d'action commerciale mis en place en 2005 cherche à favoriser, comme le souhaitait la Cour, les dispositifs d'épargne, leviers pour permettre aux porteurs les plus modestes de disposer d'un montant de chèques-vacances suffisant pour financer un véritable projet de vacances. Dans cette perspective, l'agence a mis à la disposition de ses clients un nouveau service « gestion de l'épargne » en 2007. Par ailleurs, le conventionnement des prestataires a fait l'objet de nouveaux critères d'éligibilité qui excluent en particulier la vente de produits à emporter.

S'agissant du coupon-sport initié en 1998 par le ministère de la jeunesse et des sports qui s'en est désengagé par la suite, il convient de noter que, depuis 2005, l'agence a décidé de reprendre la distribution de ce titre en se rapprochant du tissu associatif local et des fédérations sportives. Un plan de relance a été validé en janvier 2007. Les missions du groupement d'intérêt public BSV sont, depuis 2006, intégrées dans les activités de l'agence. Avec les aides directes à la personne, le dispositif Bourse solidarité vacances constitue désormais un nouvel outil d'intervention pour l'ANCV. La continuité du dispositif a été assurée au moment de la fusion des deux organismes.

La Cour souhaitait aussi un meilleur ciblage des actions de l'agence au regard des objectifs de sa politique en faveur du tourisme social.

En ce qui concerne les « aides à la pierre » en faveur des équipements d'hébergement touristiques à caractère social, des établissements hôteliers à caractère d'accueil familial ou des établissements d'hôtellerie de plein air, on constate la stabilisation relative des montants globaux annuellement distribués depuis 2002 (entre 7 et 8 M€). Mais le versement exceptionnel de 9,9 M€ constaté en 2007 sous forme d'abondement du fonds de concours de l'Etat relatif au programme de consolidation des équipements de tourisme social confirme les remarques critiques de la Cour selon laquelle l'ANCV joue le rôle de caisse pour financer la politique de l'Etat en faveur du tourisme social et compense le désengagement de la puissance publique dans ce secteur.

La Cour relevait des irrégularités graves dans l'attribution des subventions. Elle notait le nombre et le volume important des vols et fraudes réalisés au détriment de l'agence, qui mettaient en évidence la défaillance des contrôles, l'inadaptation des procédures de surveillance, la vulnérabilité des systèmes de protection, qu'ils soient physiques ou informatiques, et la sécurité des transports.

Des procédures judiciaires sont en cours. Désormais, chaque fois qu'une enquête aboutit à l'identification d'auteurs de vols, ou de receleurs, l'agence se constitue partie civile, demande et obtient des dommages-intérêts qu'elle met en recouvrement.

Deux audits sur la sécurité informatique ont été réalisés depuis 2004. L'un porte sur la sécurité générale en matière informatique, l'autre sur l'identification des risques et des divers dysfonctionnements pouvant avoir un impact sur la fiabilité des comptes.

Aux sécurités classiques d'impression et de personnalisation des chèques qui ont été renforcées, il a été ajouté, pour le nouveau titre 2007, des fonctions de transvision et d'iridescence qui permettent d'en vérifier l'authenticité. Les titres remboursés sont désormais oblitérés et massicotés. Enfin, des procédures manuelles et informatiques ont été mises en place pour assurer la traçabilité des chèques de leur fabrication à leur remboursement.

La sécurité des transports reste cependant un sujet de préoccupation. Une attaque à main armée lors d'un transfert a conduit au vol de plus de 900 000 €en 2005.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA CONSOMMATION ET DU TOURISME

L'insertion de la Cour des comptes sur « l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) » n'appelle pas de remarques particulières de notre part. Cependant, à l'instar du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, nous vous apportons ci-après un certain nombre d'éléments complémentaires :

- 1) S'agissant de la conformité vis-à-vis du droit européen, et pour tenir compte des remarques de la cour concernant la comptabilité des aides de l'ANCV avec le droit européen, les subventions attribuées par l'Agence en 2006 ont respecté les règles fixées par le droit communautaire en matière d'aides d'Etat. En 2007, l'ANCV n'a pas attribué d'aides à la pierre, en l'attente des conclusions du groupe de travail mis en place pour réexaminer le dispositif, avec l'objectif de le rendre irréprochable au regard tant du droit européen que des critères de sélection et d'agrément des dossiers. Les conclusions du groupe de travail seront présentées au conseil d'administration de l'Agence début 2008.
- 2) Quant à la mise en place d'un contrat d'objectifs pluriannuel entre l'Etat et l'ANCV, elle est suspendue en l'attente des conclusions des travaux menés au titre de la révision générale des politiques publiques. Elle reste cependant souhaitée par l'ensemble des parties.
- 3) S'agissant de l'équilibre financier de l'établissement, nous partageons le point de vue de la Cour sur la nécessité de maîtriser les charges d'exploitation, tout en soulignant les progrès déjà accomplis. Ainsi, de 2001 à 2006, l'émission de chèques-vacances a augmenté de 53 % et les recettes propres de l'ANCV (hors résultat financier) de 50 %, tandis que les charges connaissaient une augmentation limitée à 19 %. Le déficit structurel d'exploitation a donc baissé de 33 % sur la même période et le coût de fabrication du chèque-vacances de 23 %.
- 4) Pour ce qui est de l'affectation en réserve, nous vous précisions que par délibération en date du 27 juin 2007, le conseil d'administration de l'agence a affecté 1,348 million d'euros en réserve au titre de l'exercice 2006. Cette délibération a été approuvée par les tutelles.

Hormis une subvention de moins de 400 000 euros en 2007 pour compenser la prise en charge de la Bourse Solidarité Vacances (qui a été dissoute depuis lors), l'ANCV n'a en effet jamais bénéficié de subventions et a affecté la plus grande part de ses excédents (généralement 80 %) à ses missions sociales comme le prévoit la loi.

- 5) Quant au versement exceptionnel à un fonds de concours de l'Etat relatif au programme de consolidation des équipements de tourisme social, il apparaît également conforme à la mission sociale de l'Agence définie par l'article L.411-14 du code du tourisme, ce qui a d'ailleurs permis son approbation par le conseil d'administration de l'Agence.
- 6) Enfin, pour ce qui concerne les vols et fraudes, la politique de sécurité mise en place par l'ANCV a démontré sa pertinence puisque le taux moyen de pertes et vols est passé de 5,6 pour 10 000 en 2006 à 1,5 pour 10 000 en 2007. Le chèque-vacances a fait l'objet d'une étude confidentielle de la Banque de France. Il y apparaît comme le titre-service le mieux sécurisé, même si la plus grande vigilance reste de mise.

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

L'insertion de la Cour des comptes sur l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) » appelle de ma part les précisions complémentaires suivantes.

La préparation d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance entre l'établissement et l'Etat est actuellement suspendue, de même que pour l'ensemble des opérateurs de l'Etat, aux résultats des travaux menés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre 2000.

S'agissant des concours financiers accordés par l'ANCV, je précise que la participation de l'agence par voie de fonds de concours au budget général de l'Etat est destinée à contribuer au programme de consolidation des équipements de tourisme social. Elle s'inscrit donc pleinement dans la mission sociale de l'agence précisée par l'article L.411-14 du code du tourisme.

S'agissant de la compatibilité des aides de l'ANCV avec le droit européen, je vous informe qu'une mission d'inspection, qui portera notamment sur ce sujet, a été annoncée par le secrétaire d'Etat au tourisme et à la consommation à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Enfin, sur le plan financier, je souscris à l'analyse de la Cour qui appelle l'établissement à poursuivre ses efforts en vue de mieux maîtriser ses dépenses d'exploitation. Compte tenu des excédents récurrents de l'agence dégagés par les placements financiers qu'elle réalise et du niveau de son fonds de roulement, une recapitalisation de l'agence n'est pas envisagée à ce stade.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES VACANCES (ANCV)

Mes observations sur l'insertion de la Cour sont les suivantes :

- 1. Je rappelle que les constatations de la Cour figurant dans son rapport annuel publié en février 2006 portent sur la période 1999-2003 et qu'elles n'intègrent donc pas les évolutions de l'Agence sur la période 2003-2006.
- 2. Concernant l'incertitude juridique pesant sur certaines interventions de l'Agence au regard du droit européen et notamment sur la nature des aides qu'elle attribue, l'ANCV estime ne pas être en mesure, par elle-même, de trancher cette question. En conséquence, à titre de précaution, elle a décidé, depuis 2006, de gérer ses aides en se conformant à la législation communautaire relative aux aides d'Etat.
- 3. S'il est exact que l'Agence n'a toujours pas conclu de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat, un tel contrat est souhaité tant par l'Etat, notamment la direction du Budget, que par le conseil d'administration et la direction de l'Agence. La négociation de ce contrat d'objectifs et de moyens est prévue pour le début 2008.
- 4. L'ANCV connaît un déficit structurel d'exploitation du fait des éléments suivants :
- les recettes d'exploitation sont constituées essentiellement du produit de la commission de 1 % perçue à l'émission comme au remboursement des chèques-vacances. Le taux de 1% n'a pas varié depuis la création de l'agence en 1982, par la volonté du conseil d'administration. Or un maintien de ce taux à 1 % à l'émission s'il était assorti d'un doublement du taux au remboursement pour le porter à 2 %, soit un taux demeurant inférieur au taux moyen pratiqué par les émetteurs privés pour le chèque-cadeau ou le titre-restaurant, aurait généré mécaniquement une augmentation de 10 millions d'Euros des recettes d'exploitation et aurait permis au revenu brut d'expoitation d'être positif chaque année.
- lors de la création de l'Agence, le ministère des finances a décidé que puisqu'il ne s'agissait pas d'un établissement financier les produits financiers ne devaient pas apparaître dans les produits d'exploitation, ce qui est pour une part une affaire de convention
- la valeur des chèques-vacances perdus ou périmés (7,6 millions d'Euros en 2007) est portée en comptes de tiers et n'a donc pas d'impact sur le revenu brut d'exploitation ni même sur le résultat net.
- or tant les produits financiers que la valeur des chèques-vacances perdus ou périmés sont partie intégrante et essentielle au modèle économique sur lequel repose l'émission de titres, quel qu'en soit l'objet. Les émetteurs privés de titres tirent leurs bénéfices de ces mêmes éléments.
- ainsi le RBE n'est, pour l'activité de l'ANCV, qu'un élément partiel de son évaluation structurelle. Il en donne, de ce fait, une vision erronée.

- 5. L'ANCV reste très vigilante quant au risque de banalisation du chèque-vacances par rapport à d'autres supports du même type. En effet, l'orientation sociale du chèque-vacances continue de différencier fondamentalement la gestion de ce titre de celle des autres titres :
- dans une grande majorité de cas, le chèque-vacances est attribué par l'employeur public ou privé ou par le comité d'entreprise en contrepartie d'une contribution substantielle du salarié lui-même
- dans les trois fonctions publiques et dans la plupart des entreprises, le chèque-vacances est attribué aux salariés sur la base de critères sociaux marqués tels que le revenu fiscal de référence ou le quotient familial. Même lorsque les cadres sont éligibles, c'est dans des conditions nettement moins favorables que les autres salariés avec, en moyenne, une obligation de contribution propre quatre fois plus importante
- les bénéfices tirés de l'activité d'émission du chèque-vacances sont intégralement affectés par l'ANCV à une action sociale en faveur du départ en vacances des populations défavorisées. Ainsi le soutien au départ en vacances, mission fondamentale de l'Agence, s'exerce à travers deux moyens complémentaires : le chèque-vacances s'adresse aux salariés tandis que l'action sociale est surtout destinée aux non salariés en difficulté ; l'action sociale est financée exclusivement par les bénéfices dégagés par le chèque-vacances.

En rapport avec sa mission sociale et son statut public, l'ANCV s'oblige en outre à une grande transparence dans sa gestion, ce qui là encore la différencie des autres émetteurs de titres.

6. Même si la sécurité des transports « reste un sujet de préoccupation », les incidents constatés depuis 2005 sont en nette régression, tant en nombre qu'en montant du préjudice subi. Le problème de la sécurité découle essentiellement des aléas du transport dans le circuit public marchand dont l'ANCV n'a pas la maîtrise. A cet égard, l'ANCV constate que suite à plusieurs vols à main armée dont ont été les victimes indirectes les divers émetteurs de titres, la société en charge du transport express à mis en place des véhicules spécialement aménagés et renforcés suivis par positionnement satellitaire, dénommés « cuirassés légers ». Depuis, l'ANCV n'a eu à déplorer aucun incident.

### La gestion des personnels et dépenses d'action sociale de la caisse des dépôts et consignations (CDC)

En février 2003, au terme de son précédent contrôle sur la gestion des personnels et les dépenses d'action sociale de la Caisse des dépôts et consignations pour les années 1997 à 2000, la Cour avait pris acte de la volonté exprimée par la Caisse de remédier aux insuffisances et irrégularités juridiques constatées.

En effet, la Cour avait relevé dans l'accord cadre de 1999, applicable à l'ensemble des personnels de la Caisse, de droit public et privé, des irrégularités liées à des avantages indemnitaires, sans fondement juridique, au profit des fonctionnaires. De plus, la Cour avait estimé nécessaire une réforme des régimes indemnitaires applicables aux agents de droit public, sur des fondements juridiques correctement établis. Enfin, la Cour avait émis de sérieuses réserves sur l'efficacité des modes de gestion de la politique sociale, et sur l'organisation des structures qui en avaient la charge.

Les recommandations de la Cour ont été en partie suivies : le régime indemnitaire a été partiellement régularisé ; le coût des accords cadre a baissé; une structure unique, le Cosog, a été mise en place pour assurer les activités sociales et culturelles de la CDC. En revanche, des irrégularités demeurent, le coût des dépenses d'action sociale reste élevé et, malgré son engagement, la Caisse n'a pas régularisé à ce jour le fonctionnement de l'association MSG.

#### Le régime indemnitaire des fonctionnaires

Dans son précédent rapport particulier, la Cour avait souligné « l'impérieuse nécessité d'une réforme des régimes indemnitaires applicables aux fonctionnaires ».

Les irrégularités portaient sur l'extension automatique aux personnels de la CDC des primes accordées aux agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et sur les indemnités spécifiques instituées par le directeur général. Dans sa réponse du 5 mars 2003, le directeur général de la Caisse s'engageait à mettre en place un nouveau dispositif fin 2003.

La Caisse a mis en place un nouveau dispositif le 1<sup>er</sup> juillet 2004, selon le modèle en vigueur au ministère des finances conformément au décret du 2 mai 2002. Le cadre réglementaire du régime indemnitaire des agents publics de la Caisse s'appuie désormais sur des textes propres à celle-ci.

Mais la Caisse n'est pas allée jusqu'au bout d'une réforme visant à donner un fondement juridique à l'ensemble des primes versées aux fonctionnaires.

Si la part des primes dites "sécurisées", c'est-à-dire reposant sur une loi ou un décret, est en progression, passant de 52 % en 2003 à 74,5 % en 2006 du montant total des primes, la direction de la Caisse n'a encore accompli que la moitié du chemin, et ne saurait se satisfaire du seul respect du plafond global autorisé par le ministère des finances. La Caisse fait valoir que les perspectives ouvertes par la loi du 30 décembre 2006 visant la mise en place de l'intéressement dans la fonction publique devraient permettre la régularisation souhaitée par la Cour.

La Cour considérait que si les accords cadre constituaient un instrument utile de cohésion sociale du groupe, ils n'étaient pas sans comporter des irrégularités du fait de leur application aux personnels de droit public.

La suppression du dispositif coûteux de la cessation d'activité anticipée est à mettre à l'actif de la Caisse. Le coût moyen annuel des mesures en faveur des fonctionnaires prises en application de l'accord de 2002 (19,8 M€) est inférieur de moitié à celui de l'accord de 1999. Toutefois, le dernier accord cadre, celui de 2006, est encore entaché d'irrégularités. Des mesures sans base légale subsistent en faveur des agents de droit public, en particulier l'indemnité de départ à la retraite. En effet, si un tel avantage est

juridiquement fondé pour les personnels de droit privé, il n'est pas conforme au statut de la fonction publique.

#### La politique sociale

La Cour avait relevé les coûts élevés de la politique sociale, manifestant des réserves sur son efficacité et sur les structures qui en ont la charge.

Le coût de la politique sociale représente 6,4 % de la masse salariale en 2006, contre 6,2 % en 2005, 6,6 % en 2004 et 6,5 % en 2003. Il reste élevé (29,8 M€ en 2006, soit 4,3 % du budget réalisé de fonctionnement). Il est urgent que la Caisse s'efforce de mieux encadrer, dans une perspective pluriannuelle, l'évolution de cette charge importante.

Dans son dernier rapport particulier, la Cour prenait acte de l'engagement de la Caisse de réformer les modes de gestion de la politique sociale, fondés sur des associations dont le rôle méritait d'être précisé et l'efficience améliorée.

La réforme des quatre associations en charge des oeuvres sociales a débouché sur un accord du 7 décembre 2006 prévoyant la constitution d'une association unique, le Comité Social de Groupe (Cosog), issu, dans un premier temps, de la fusion des deux structures les plus importantes. Il est prévu que la troisième, Vacances Loisirs, soit liquidée et que la dernière, Unions Sportives, Artistiques et Culturelles, soit ultérieurement intégrée au Cosog.

La Caisse a donc bien engagé la réforme des structures de gestion sociale, conformément à son engagement envers la Cour, mais sans l'avoir totalement achevée et au prix d'une augmentation de sa subvention (9,4 M $\in$  en 2007, soit une augmentation de 10,5 % par rapport à l'année précédente en tenant compte d'une subvention exceptionnelle de 0,5 M $\in$ ).

En application de l'accord précité, la Caisse a signé une convention triennale de gestion le 26 juin 2007 avec le Cosog. Cette convention prévoit la valorisation de tous les moyens de fonctionnement mis à disposition de l'association (y compris les frais de personnels). La part des moyens employés par l'association pour servir des prestations sociales aux entités du groupe sera facturée par la CDC au Cosog, charge à ce dernier de recouvrer ces frais de gestion auprès des entités du groupe. Quoiqu'il en soit, la Caisse n'a pas régularisé la situation juridique des agents mis à disposition du Cosog.

#### Le statut de la « Mission Sociale Groupe (MSG)»

La MSG, comme la Cour l'avait relevé, dès 2002, est en réalité un service de la Caisse, dès lors que l'on constate un lien de dépendance entre la CDC et l'association. Malgré son engagement, la Caisse n'a pas régularisé le fonctionnement de la MSG.

Dans sa communication du 4 janvier 2007 au président de la MSG, association placée sous l'autorité du secrétariat général de la Caisse ayant vocation à servir les prestations sociales décidées par l'employeur CDC, le Procureur général près la Cour constate qu' « aucune réforme, destinée à mettre le fonctionnement de l'association en conformité avec les recommandations de la Cour des comptes et la réglementation, n'est intervenue ».

Face à la nécessité d'une réforme de la MSG, une solution juridiquement fondée sur une modification des statuts et la conclusion de conventions entre elle-même, ses filiales et l'association est en cours d'élaboration. La mise en place du nouveau dispositif, soumis à l'assemblée générale du 7 décembre 20007, devrait intervenir en 2008.

\*\*\*

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

L'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion des personnels et dépenses d'action sociale de la caisse des dépôts et consignations (CDC) » a retenu toute mon attention.

Il démontre l'influence de votre institution sur la gestion de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les progrès enregistrés par rapport à vos premières remarques qui portaient sur la période 1997-2000 sont encourageants.

Appuyant votre analyse, mon représentant à la commission de surveillance de la CDC a de façon constante soutenu les règles de discipline budgétaire que l'établissement public s'est donné en 2004.

#### 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 sur « Gestion des personnels et dépenses d'action sociale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ».

Il en ressort que, malgré les progrès notables qui ont été réalisés par la Caisse en matière de gestion des personnels et de dépenses d'action sociale, certaines irrégularités persistent, qui devront être traitées.

S'agissant du régime indemnitaire des fonctionnaires de l'établissement, je partage pleinement votre analyse quant à la nécessité d'atteindre dans les meilleurs délais sa régularisation juridique complète. Les importants efforts accomplis par la CDC à la suite de votre précédent rapport particulier, accompagnés et encouragés par mes services, ont permis, à compter du 1er août 2004, de fonder la majeure partie des primes versées aux agents intéressés sur des textes réglementaires publiés. Cet effort de régularisation doit être poursuivi, notamment s'agissant de la politique d'intéressement menée par l'établissement, pour atteindre la cible de 100% d'indemnités « sécurisées ».

Concernant la politique sociale de la CDC, une gestion plus transparente de la « Mission Sociale Groupe (MSG) » doit indéniablement être recherchée, de même qu'une maîtrise du coût des œuvres sociales. En particulier, le Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique tient à ce que la mise des fonctionnaires de l'établissement à disposition de la Cosog se fasse sans irrégularités.

L'insertion ne soulève par conséquent pas d'objection de ma part.

### Le groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales

La loi du 11 février 1994 relative à l'initiative économique et à l'entreprise individuelle avait prévu de créer un support unique de déclaration, préfigurant éventuellement un collecteur unique des cotisations. La mise en place en 2000 du GIP Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS) a été une alternative à ce projet rejeté par la plupart des organismes de protection sociale. Le groupement comprend aujourd'hui 21 membres<sup>49</sup>.

Dans son référé adressé aux ministres concernés<sup>50</sup>, la Cour notait en particulier la montée en charge insuffisante du portail internet au regard des investissements consentis, l'absence de choix stratégiques et la nécessité de clarifier les règles d'articulation entre Net-entreprises et les applications des OPS. Elle portait également un regard critique sur le pilotage et la gestion du groupement, notamment en termes de passation de marchés.

La Cour constate que malgré les progrès réalisés, la question fondamentale de la vocation du GIP, simple portail ou centre de traitement, et donc de sa valeur ajoutée par rapport aux services déjà fournis par ses membres, n'a toujours pas été tranchée.

L'arrivée d'une nouvelle équipe de direction et la prise de conscience, partagée par tous les membres du GIP, de la nécessité de procéder à des réformes suffisamment importantes pour

<sup>49)</sup> ACOSS, AGIRC, ARRCO, CNAV, ASSEDIC, CNAMTS, MSA, RSI, CIBTP, CCVRP, Congés Spectacles, CTIP, FFSA, CFDT, CGPME, CGT, CSOEC, FNSEA, MEDEF, SYNTEC-informatique, UPA. Le GIP dispose d'un budget annuel de 24M€ et emploie 55 personnes.

<sup>50)</sup> Référé du 7 octobre 2005 au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre de la santé et des solidarités, au ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et au ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes handicapées et à la famille.

surmonter les impasses dans lesquelles se trouvait le groupement ont permis d'enregistrer des progrès notables, en particulier, en termes de développement de l'activité, de qualité du service et de gouvernance. Néanmoins, les marges de progression restent encore importantes, surtout au regard des investissements consentis. Par exemple, le portail ne représente que 4,8% des déclarations faites pour le volet URSAFF de la déclaration unique de cotisations sociales (DUCS) en 2007, le reste étant constitué, selon l'ACOSS, de déclarations papier (77%), d'envois directs au serveur de l'ACOSS de fichiers en mode échange de données informatisées (EDI - 7,9%), ou de déclarations remplies sur le site <a href="https://www.urssaf.fr">www.urssaf.fr</a> (10,3%).

Concernant la création d'une entrée unique proposée aux entreprises par l'offre Net-entreprises, créée par le GIP, le site renvoie à deux types de déclarations : les déclarations dites « accrochées », c'est-à-dire développées et exploitées dans le système d'information de l'organisme de protection sociale concerné (ex : déclaration unique d'embauche), et les déclarations dites « hébergées », développées et exploitées par le GIP, alors maître d'ouvrage, et qui peuvent concerner un ou plusieurs organismes.

La Cour avait notamment critiqué la situation de concurrence créée par le refus de l'ACOSS de rattacher la DUCS à sa propre application Teledep suite aux retards constatés dans sa mise en place et à la mauvaise qualité du service offert par Net entreprise.

Les ministres, dans leur réponse, ont indiqué que des travaux étaient engagés pour « rattacher à Net-entreprises les offres de l'ACOSS susceptibles de recouvrir les besoins des partenaires du GIP ». En pratique, les utilisateurs seront dirigés de façon transparente vers le site de l'ACOSS pour saisir le volet URSSAF de la procédure ; en contrepartie, l'ACOSS s'engage à assurer la promotion de la déclaration unique sur Net-entreprises et à supprimer toute possibilité d'inscription sur son propre site.

De plus, à la suite des observations de la Cour, le GIP a renoncé à certaines applications jugées trop ambitieuses, notamment la déclaration nominative individualisée commune à tous les organismes de protection sociale. Toutefois, à la fin de l'année 2006, il a été chargé par le ministre délégué à la sécurité sociale d'étudier la possibilité de créer une « déclaration sociale nominative », qui se substituerait à la plupart des déclarations actuelles, sans que sa capacité réelle à piloter un tel projet avec l'assentiment de tous ses membres ait été renforcée.

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

L'insertion sur le « Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales » appelle de ma part les observations suivantes :

1°) Dans le référé du 7 octobre 2005, la Cour portait un regard critique sur le <u>pilotage et la gestion du groupement</u>. Elle constate dans son projet d'insertion sur le « groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales » que des progrès notables ont été enregistrés, en particulier en termes de développement de l'activité, de qualité du service et de gouvernance.

Le Gouvernement a soutenu les instances du GIP afin que la gouvernance du groupement soit modifiée dans le sens d'une meilleure efficacité dans la préparation des décisions. La création du comité d'orientation stratégique<sup>51</sup> a contribué de façon décisive à l'amélioration des prises de décisions, celui-ci préparant les orientations à soumettre au Conseil d'Administration et à l'Assemblée générale et «déminant » ainsi les sujets potentiellement conflictuels.

S'agissant du développement de l'activité et de la qualité du service, la Cour note que les marges de progression sont importantes. La progression du nombre de déclarations dématérialisées dans leur ensemble est constante. Pour le volet URSSAF de la DUCS cité comme exemple par la Cour, le portail représentera près de 9 % fin 2007 (au lieu des 4,8 % mentionnés par la Cour). Tous volets de la DUCS confondus, le taux de pénétration de Netentreprises se situera à environ 8,6 %.

2°) Concernant <u>l'existence de deux modèles de traitement des déclarations</u>, selon qu'elles sont « hébergées » ou « accrochées », je tiens à nuancer le constat de la Cour selon lequel cette situation serait préjudiciable à la qualité du service offert.

Le choix entre une procédure « accrochée » ou « hébergée » est effectué par les organismes membres du GIP, dont les capacités techniques diffèrent fortement. Le développement et l'exploitation par le GIP-MDS a permis aux organismes qui ne disposaient pas des moyens pour assurer ces fonctions de prendre part à Net-entreprises et donc d'enrichir le service proposé aux employeurs. S'agissant des organismes ayant fait le choix de l'accrochage, tel que l'ACOSS pour l'application Télédep, des travaux ont

\_

<sup>51</sup> Le comité d'orientation stratégique est composé des directeurs des principaux membres du groupement (l'Acoss, l'Agirc, l'Arrco, la Cnav et l'Unédic), du directeur de la Sécurité sociale, du président du Comité des utilisateurs, du directeur et du président du GIP.

été menés pour que l'opération soit totalement neutre pour l'employeur, pour lequel le seul point d'entrée est désormais le site net-entreprises.

Dans ces conditions, le fait que deux circuits de traitement co-existent ne paraît pas constituer en soi un frein réel à la qualité de service dès lors que le « front office » est bien constitué par le GIP. La souplesse laissée aux choix des circuits de « back office » est inhérente à la diversité des situations des organismes de protection sociale faisant partie du groupement.

3°) S'agissant enfin du <u>chantier de la déclaration sociale nominative</u>, c'est le conseil d'orientation du GIP-MDS qui a approuvé le 25 octobre 2006, à l'unanimité, le lancement de l'étude pour l'élaboration d'un cahier des charges sur les déclarations nominatives périodiques.

Lors du forum des COG des 5 et 6 mars 2007, Philippe Bas, alors ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a rappelé les gains attendus de la démarche engagée par le GIP et a souhaité qu'une première expérimentation ait lieu en 2008.

Les organismes de protection sociale sont très mobilisés dans l'ensemble sur ce chantier de simplification majeure pour les employeurs, que ce soit au niveau des groupes de travail, des instances de pilotage spécifiques mises en place (comité de pilotage et comité opérationnel) ou au niveau du comité d'orientation stratégique et du conseil d'administration, régulièrement informés de l'avancée des travaux. Ceuxci continuent fin 2007 et devraient se poursuivre début 2008 afin d'examiner les scenarii de déploiement possibles, avant qu'une expérimentation soit conduite.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC MODERNISATION DES DÉCLARATIONS SOCIALES (GIP-MDS)

En premier lieu, le GIP-MDS se félicite du constat établi par la Cour, qui souligne à juste titre les progrès réalisés par le Groupement, les observations formulées dans le rapport ayant d'ailleurs grandement facilité l'adoption de nouvelles règles de gouvernance, en particulier par la création du Comité d'orientation stratégique<sup>52</sup> (COS). Les différents points soulevés par la Cour dans le projet d'insertion au Rapport public annuel appellent de la part du Groupement les précisions regroupées ci-dessous par thème.

\* La Cour constate d'abord que « de nombreux progrès ont été réalisés, mais que la question fondamentale de la vocation du GIP, simple portail ou centre de traitement, et donc de sa valeur ajoutée par rapport aux services déjà fournis par ses membres, n'a toujours pas été tranchée. »

Sur ce point, il convient de rappeler les termes de la nouvelle Convention constitutive, adoptée par le Conseil d'Administration du GIP le 9 décembre 2005. Elle précise en effet dans son préambule : que « ...les membres...souhaitent favoriser la simplification des déclarations des entreprises en faisant de net-entreprises leur point d'accès unique pour les déclarations multi-organisme tout en garantissant l'autonomie des flux financiers porteurs des droits contributifs des salariés affiliés... ». Cette orientation est confirmée dans l'article 2 (objet) qui stipule : « ...pour ce faire, les membres conviennent de lui confier la gestion et le développement d'une offre de service commune dénommée net-entreprises qui comprend deux activités :

- a) la mise en service de leur point d'accès unique aux procédures de réception et de transmission de chacune des déclarations sociales multiorganisme dématérialisées;
- b) la mise en service d'un portail de liens permettant d'accéder aux services spécifiques des organismes membres de façon sécurisée grâce, en particulier, au site d'inscription générique... ».

L'accent étant mis par le texte sur la différenciation entre les déclarations multi et mono-organisme, on peut considérer qu'il n'y pas nécessairement unicité du modèle: Ainsi, par exemple, la Déclaration annuelle des données sociales unifiées (DADSU), déclaration multi-organismes, déposée sur net-entreprises, est vérifiée sur sa conformité globale à la norme par net-entreprises, avant que les données issues de la

-

<sup>52)</sup> Pour mémoire, le COS est constitué des directeurs généraux de l'Acoss, l'Agirc, l'Arrco, la Cnav et l'Unédic, du directeur e la Sécurité sociale, du président du Comité des utilisateurs, du directeur et du président du GIP. Ce comité, par sa composition et ses attributions, cimente la conscience collective du Groupement.

déclaration soient ventilées vers chaque organisme. Le différentiel de valeur pour le déclarant (qui adresse une déclaration unique) est mis en exergue par les enquêtes de satisfaction client.

A l'inverse, la DUCS, qui comprend en vérité autant de volets déclaratifs que de type d'OPS destinataires, peut sans préjudice pour l'utilisateur être « accrochée » au site. C'est le dispositif qui finalement a été mis en œuvre avec l'ACOSS, puisque la DUCS Urssaf est maintenant traitée par le moteur Teledep de l'ACOSS via l'accès à net-entreprises<sup>53</sup> et de façon totalement transparente pour l'utilisateur, qui peut dans la continuité, réaliser les autres volets sur le même site.

Toutefois, dans le cas de la DUCS, net-entreprises apporte également un différentiel de valeur pour les institutions de retraite complémentaires (IRC) en réalisant la distribution des DUCS vers chaque IRC destinataire. Incidemment, ce service à valeur ajoutée que l'Agirc-Arrco n'était pas en mesure d'assurer au moment des prises de décision initiales facilite la vie des déclarants et contribue à accélérer la dématérialisation des déclarations.

On peut donc admettre le fait que, selon les déclarations, netentreprises soit à la fois « simple portail ou centre de traitement ».soit plus un moteur qu'un frein au développement du service.

\* La Cour ajoute à ce constat que les marges de progression restent encore importantes au vu du montant élevé des investissements réalisés. Elle indique dans la suite de ce constat, centré sur la seule DUCS, que le taux de dématérialisation est décevant alors que la qualité de service est bonne<sup>54</sup>. Pourtant des campagnes de promotion du service net-entreprises ont été et sont menées, en particulier par l'intermédiaire des Comités régionaux net-entreprises, <sup>55</sup> mis en place progressivement depuis 2006. Ainsi, l'insuffisance des résultats (plus de 2,8 million de DUCS seront réalisées sur net-entreprises cette année, alors qu'aucune réglementation n'oblige à la dématérialisation de cette déclaration) serait plutôt imputable maintenant à la résistance au changement de la part des déclarants qu'au manque de promotion des services dématérialisés par les OPS eux-mêmes.

-

<sup>53)</sup> Toutes les Urssaf sont dans ce modèle depuis juin 2007. Comme mentionné par la Cour, le transfert des inscrits sur urssaf.fr vers net-entreprises se fait progressivement. A terme, au premier semestre 2008, les accès à la DUCS Urssaf ne seront plus possible sur urssaf.fr, mettant fin ainsi à la concurrence entre les deux services.

<sup>54)</sup> Ceci est confirmé par le taux de satisfaction client recueilli sur enquête auprès des déclarants

<sup>55)</sup> Chaque comité regroupe des représentants des OPS au niveau local et est animé par l'un d'entre eux. Ainsi, pour l'Île de France, l'Urssaf en est l'animateur.

Ce constat peut être complété également par les résultats de la campagne 2007 (données 2006) des Déclarations annuelles des données sociales unifiées (DADSU) qui a reçu plus de 570 000 déclarations pour plus d'un million d'entreprises assujetties, ou ceux de la Déclaration commune des revenus (DCR) qui ont totalisé 200 000 déclarations pour une population concernée de 1 800 000.

Donc, sans contester le constat, il conviendrait plutôt de le situer dans la dynamique générale de dématérialisation des procédures administratives qui nécessitent la confiance des acteurs dans la transformation de leurs habitudes, cette considération dépassant le seul GIP-MDS, dont les résultats sont d'ailleurs jugés plus qu'honorables au regard d'autres téléprocédures, telles que téléTVA.

\* La Cour constate également avec satisfaction l'abandon de la Déclaration unifiée des cotisations sociales-individuelle (DUCS-I), décision faisant suite à ses observations, mais mentionne que « l'idée de déclaration nominative commune à tous les OPS n'a pas été abandonnée. A la fin de l'année 2006, le conseil d'administration a lancé une étude afin d'en examiner la faisabilité et la mise en oeuvre, étude à laquelle le Ministre chargé de la sécurité sociale a apporté son soutien. »

Une gouvernance spécifique à l'étude a été mise en place<sup>56</sup>, dès le lancement de l'étude nominative (prise par le conseil d'administration du GIP du 25 octobre 2006), les dispositions utiles ont été prises afin que la DSN fournisse toutes les informations nécessaires aux prises de décision pour une éventuelle mise en œuvre. Le cas échéant, la gouvernance sera alors adaptée pour assurer la réussite du projet DSN.

Enfin, il est notable que ses membres aient confié au GIP, (décision  $N^{\circ}181$  du CA de juillet 2007), la mission de réaliser et de maintenir l'outil permettant à un agent d'un organisme, dûment authentifié, d'accéder à une application informatique d'un autre organisme, l'ayant autorisé, dans le même acte professionnel, sans avoir à se ré authentifier  $^{57}$ . Cette décision illustre une dimension du GIP qui dépasse le seul objet net-entreprises, révélant une conscience collective du Groupement

<sup>56)</sup> Un comité de pilotage présidé par le Président du GIP, un comité opérationnel, présidé par le Directeur du GIP, sept groupes de travail, chacun étant présidé par un représentant OPS, des séminaires semestriels de consolidation d'une journée regroupant la quasi-totalité des organismes (une cinquantaine de participants), et un suivi de l'avancement des travaux au COS et au CA.

<sup>57)</sup> Ce projet est connu sous le nom d'Interopérabilité OPS, ou IOPS et est en cours de déploiement.

# La gestion de l'Institution nationale des Invalides

Dans le cadre du rapport public thématique consacré à « l'effort de la solidarité nationale à l'égard des anciens combattants », la Cour avait fait des recommandations à l'Institution nationale des Invalides (INI). Elle a rendu compte des suites qui leur avaient été données dans le rapport public annuel 2004. Compte tenu de la diminution des populations concernées et de la professionnalisation des armées, la Cour a souhaité examiner comment était mis en œuvre le projet d'établissement conclu en 2003.

Elle note aujourd'hui que les évolutions entreprises ont permis d'engager l'indispensable adaptation de l'Institution aux exigences nouvelles issues d'une ouverture au monde non combattant, tout en préservant sa spécificité.

## La Cour avait souhaité que, tout en s'ouvrant à de nouveaux patients, l'Institution reste fidèle à sa mission fondatrice.

Le centre de pensionnaires héberge à l'année un nombre stable de 91 personnes dépendantes, toutes ayants-droit. Mais, aujourd'hui, leur provenance et leur âge sont plus variés. A côté des grands blessés militaires de la seconde guerre mondiale et des guerres d'Algérie et d'Indochine, l'INI accueille aussi des civils ayant survécu aux camps de concentration et s'apprête à accueillir des anciens combattants de Côte d'Ivoire. Une réflexion est en cours sur l'accueil éventuel d'agents de l'Etat victimes d'attentats. Le nombre d'admission (entre dix et vingt par an) est constant et la durée moyenne d'attente est de trois à six mois. Le nombre des journées « pensionnaires » ainsi que le taux d'occupation sont en augmentation depuis 2002.

Cette évolution diversifiée, qui s'accompagne du souci d'améliorer l'accueil et la qualité des équipements, semble assurer à long terme la stabilité de la mission du centre de pensionnaires. La Cour avait noté que l'INI offrait à ses pensionnaires un centre médico-chirurgical ouvert aussi aux consultations externes mais elle avait relevé la sous-activité de la chirurgie en 2002.

Le service de médecine physique et de réadaptation (52 lits), spécialisé dans la prise en charge des patients handicapés, est l'une des compétences historiques de l'INI qui a pris un nouvel essor depuis 2003. L'intégration de ce service dans la filière de soins et sa participation au réseau de prise en charge des urgences sont inscrites dans les deux projets de décret.

Depuis 2003, le service de chirurgie (34 lits) a connu un regain d'activité dans toutes les spécialités prises en charge avec une orientation reconnue vers les complications que présentent les blessés médullaires (notamment les escarres).

L'unité d'évaluation sensori-cognitive, créée en 2003 avec 6 lits, permet à l'INI de se concentrer sur les problèmes neurodégénératifs et neurosensoriels des populations vieillissantes qui lui sont confiées. Son extension sera envisagée dans le prochain projet d'établissement.

Afin de soutenir l'effort d'ouverture entrepris, la Cour suggère que l'Institution fasse ressortir plus nettement la part d'admission des patients autres que les ayants droit dans ses différentes unités médico-chirurgicales.

La Cour avait souligné que le rapprochement avec l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) d'Île-de-France, loin de mettre en péril la spécificité de l'Institution nationale, devait lui permettre d'évoluer dans un sens conforme à l'intérêt général.

L'Institution se prépare à la réforme du mode de financement des dépenses de santé (tarification à l'activité). La mise en œuvre du programme de médicalisation des systèmes d'information, conjuguée à une réflexion sur les durées moyennes des séjours et les spécificités thérapeutiques de l'INI, est au centre des conversations avec l'ARH.

Un fond de roulement élevé – constitué pour partie des subventions d'équipement du ministère de la défense depuis 2000 - devrait permettre de poursuivre le financement des opérations d'infrastructure (notamment de mise aux normes de sécurité contre l'incendie) requises par l'exigence de modernisation de l'INI et entamées en 2007.

La réorganisation de l'intégralité de la filière paramédicale du ministère de la défense a été transposée aux personnels de l'INI en 2006. Globalement, le niveau des effectifs apparaît plutôt élevé (404 personnes dont trois quarts d'hospitaliers et un quart d'administratifs) rapporté à l'ensemble de l'activité de l'Institution. Celle-ci a néanmoins recouru, en 2006, à une société d'intérim pour pallier des congés et absences de personnel médical ; le directeur a dû alors réquisitionner le comptable pour mettre en paiement les factures, la réglementation des établissements publics ne permettant pas le recours à l'intérim.

Il serait nécessaire que la participation de l'INI au service public hospitalier soit garantie dans de meilleures conditions de sécurité (au prix d'une modification législative ou d'une dérogation expresse). L'établissement gagnerait, pour sa part, à réexaminer le niveau de ses effectifs avant le passage à la tarification à l'activité.

\*\*\*

Afin de prolonger un effort incontestable de participation au service public hospitalier depuis 2003, la Cour souhaite que l'INI intègre dans son prochain projet d'établissement (2008-2012) le renforcement de son expertise pour la prise en charge du grand handicap au profit des ayants droit statutaires et des autres patients.

#### L'Institut de Veille sanitaire

L'Institut de veille sanitaire (InVS), établissement public créé en 1998, est chargé de la surveillance de l'état de santé de la population, de la veille et de l'alerte sanitaires et contribue à la gestion des crises.

Le référé de la Cour au ministre de la santé et de la protection sociale constatait que les réseaux de veille et d'alerte sur lesquels s'appuie l'Institut étaient insuffisants et recommandait une amélioration du contrat d'objectifs et de moyens.

Trois ans plus tard, alors que plusieurs crises sanitaires se sont succédées (canicule, grippe aviaire, chikungunya...), des progrès restent à faire sur ces deux points.

La Cour recommandait que le deuxième contrat d'objectifs et de moyens soit amélioré par rapport au précédent, dans son calendrier et sa procédure d'élaboration ainsi que dans son ambition stratégique.

Le projet actuel qui devait couvrir la période 2006-2009 a bien pris en compte les recommandations de la Cour mais il n'est toujours pas signé alors qu'il aurait dû l'être fin 2005.

Le contrat prévoit ainsi les dispositions relatives à une meilleure association du conseil d'administration à sa préparation, la priorité à accorder à la structuration des réseaux de l'Institut et à la mise en place d'une évaluation.

Toutefois, les ministères de tutelle n'ayant fixé au départ ni leur vision de la politique de veille sanitaire ni leurs contraintes budgétaires, ce document a été principalement élaboré sous l'autorité de l'Institut et n'est toujours pas signé du fait de divergences persistantes entre administrations sur le niveau de son financement.

En l'absence de contrat d'objectifs et de moyens, l'InVS effectue lui-même annuellement les arbitrages rendus nécessaires

par la limitation des ressources disponibles, situation peu propice à l'engagement de partenariats à long terme.

La Cour constatait que les réseaux de veille et d'alerte étaient insuffisamment formalisés et ne mettaient pas l'Institut en situation d'accéder à l'ensemble des informations collectées.

De réels efforts ont été effectués, mais ils n'ont pas encore abouti complètement aux objectifs concernés.

Dans le sens des observations de la Cour, l'Institut s'est employé à mieux formaliser ses partenariats en matière de surveillance de la grippe et des infections respiratoires aiguës, à l'égard des registres des cancers ou des données des services d'urgence. Il a en outre engagé une réflexion plus globale sur la rémunération de ses partenaires ainsi que la simplification et la dématérialisation des déclarations et informations sanitaires.

Pour autant, et malgré l'existence d'une obligation légale, les pourcentages de cas non déclarés de VIH/SIDA et de tuberculose seraient restés stables, autour de 30 % et 40 % respectivement, les professionnels de santé étant réticents devant une tâche ni rémunérée ni valorisée.

Conformément à la mission qui lui a été confiée en ce sens par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, l'InVS s'est également attelé à l'élaboration d'un schéma directeur des divers systèmes d'information et de surveillance. Son coût final est estimé à 4,7M€, les applications devraient être opérationnelles en 2009. Au-delà du respect des règles légales relatives à l'informatique et aux libertés, la mise en œuvre de cet objectif se heurte encore aux réserves des divers acteurs privés ou publics de la politique de santé publique tenant à préserver la confidentialité de leurs données et le monopole de leur traitement.

De manière plus générale, la loi du 9 août 2004 a renforcé le rôle de l'InVS en lui attribuant, au-delà de la simple surveillance, une mission de veille prospective. L'InVS participe à cet effet au développement d'un réseau de cellules interrégionales d'épidémiologie (CIRE) ou aux travaux du centre européen de surveillance des maladies. Il recherche également une meilleure coordination avec les autres agences sanitaires, coordination recommandée d'ailleurs par la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire dans son rapport publié en 2006.

La Cour observe que les efforts ainsi entrepris méritent d'être poursuivis et approfondis, ce qui suppose que la réforme de la DGS opérée en mai 2007 contribue à permettre au ministère de la santé de surmonter les difficultés rencontrées pour assurer ses fonctions de tutelle. Elle relève en effet que subsistent des interrogations majeures sur les missions et les objectifs de la politique française de veille sanitaire, le système actuel étant plus le résultat de programmes mis en place pour répondre à des crises (amiante, sang contaminé, canicule, grippe aviaire...) que d'une stratégie de long terme clairement définie. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle touche un domaine vital, celui de la santé publique.

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le ministère n'a pas d'observation sur l'insertion de la Cour, mais souhaite porter à la connaissance de la juridiction les éléments suivants.

S'agissant de la première recommandation, concernant les améliorations à apporter au contrat d'objectifs et de moyens, il peut être porté à la connaissance de la Cour que, lors du dernier conseil d'administration le 1<sup>er</sup> octobre 2007, un débat d'orientation a été organisé à la demande du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports. Il a permis d'approuver un document d'orientation stratégiques qui servira de base au prochain contrat de performance entre l'Etat et l'institut et fera l'objet d'un programme pluriannuel de travail.

#### Ces orientations sont les suivantes :

- renforcer les capacités d'alerte et de prospective de l'Institut,
- promouvoir la modernisation des outils de recueil, d'analyse et de partage des données,
- préciser les choix stratégiques et méthodologiques de surveillance
- renforcer le niveau régional d'alerte et de gestion de crise,
- évaluer la qualité ; promouvoir la performance.

La nécessité de mieux structurer et formaliser les réseaux de veille et d'alerte sera, dans ce cadre et conformément aux recommandations de la Cour, considérée comme priorité.

Par ailleurs, la réorganisation de la Direction générale de la santé, se traduisant notamment par la création d'un secrétariat général et, au sein de celui-ci, d'une mission « système d'agences », confiée à un directeur de projet, va permettre der renforcer le pilotage stratégique des opérateurs.

# RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT DE VEILLE SANITAIRE (InVS)

#### 1. Le développement de réseaux de veille et d'alerte

La Cour des comptes met en avant la nécessité de continuer le développement des réseaux de veille et d'alerte. L'Institut de Veille Sanitaire considère que le développement de ces réseaux n'est pas achevé. Cependant l'InVS veut souligner les progrès majeurs qui ont été accomplis depuis trois ans, en particulier dans la construction et le développement des réseaux d'alerte vis-à-vis des urgences. Aucun réseau dédié aux urgentistes hospitaliers ou libéraux n'existait avant 2003. Un système d'information en temps réel a été créé à l'initiative de l'InVS permettant une remontée quotidienne de l'activité des services d'urgence et des SAMU sur toute la France. Une convention a permis également avec les urgentistes libéraux, notamment SOS Médecins, une analyse au quotidien de cette activité. L'InVS s'est engagé également de façon très active à la régionalisation des réseaux de veille ou d'alerte. Les limites importantes rencontrées en terme de moyens et singulièrement de ressources humaines dédiées à cette veille n'ont pas permis d'atteindre encore le développement optimal d'un tel réseau.

#### 2. Concernant le contrat d'objectifs et de moyens

L'InVS ne peut que déplorer que ce contrat validé par son conseil d'administration n'ait pas été signé par sa tutelle tout particulièrement en raison des difficultés rencontrées pour que soient octroyés les moyens indispensables à la réalisation des objectifs. Malgré tout depuis 2006 ce deuxième contrat d'objectifs et de moyens est progressivement mis en œuvre et les axes stratégiques pris en compte permettent une visibilité claire de la stratégie développée.

- 3. Concernant l'accès aux informations collectées, l'InVS tient à souligner qu'il met en place depuis deux ans un schéma directeur des systèmes d'information ambitieux qui permettra prochainement une amélioration du recueil, de l'analyse, et du partage de l'information avec les très nombreux partenaires qui constituent les multiples réseaux de surveillance et d'alerte. L'InVS souligne à ce sujet que la construction de ces multiples réseaux a nécessité l'élaboration de près de 250 conventions de partenariat.
- **4.** Concernant la surveillance de la grippe et des infections respiratoires aiguës, l'InVS souligne qu'il s'est fixé pour objectif en 2008 l'harmonisation des différents réseaux existants en particulier les réseaux sentinelles et le réseau GROG afin d'optimiser l'efficience de cette surveillance.
- 5. Concernant la rémunération des partenaires contribuant à la collecte des données, l'InVS souligne que l'adoption d'un principe d'indemnisation des déclarants dans le cadre des réseaux de veille est susceptible d'avoir un impact considérable sur le coût de ces réseaux. Cette stratégie ne pourrait

être envisagée qu'avec un renforcement important des moyens consentis alors même que les budgets sont en stagnation et que la masse salariale de l'InVS n'est même pas conforme à son plafond d'emploi.

#### 6. concernant l'exhaustivité de la déclaration obligatoire des maladies

Pour de nombreuses déclarations obligatoires le niveau d'exhaustivité a progressé depuis la fin des années 90 et se situe souvent au-delà de 80 % voire 90 % de même que la réactivité du système par l'introduction du signalement. L'exhaustivité reste, néanmoins parfois limitée notamment pour le VIH ou la tuberculose (30 à 40 % de sous déclaration). Celle-ci relève particulièrement de la très grande pluralité des déclarants et de la grande lourdeur du processus liée notamment pour le VIH à la complexité de l'anonymisation de la déclaration voulue par le législateur. Pour le VIH, la déclaration obligatoire a été associée à une surveillance virologique volontaire qui permet d'enrichir de manière substantielle l'évaluation des tendances les plus récentes que la simple déclaration obligatoire, même exhaustive ne pourrait couvrir. Des efforts de sensibilisation ont été faits visà-vis des déclarants et continuent d'être développés.

7. Concernant la stratégie de veille sur le long terme, l'InVS a, en particulier pour les quatre ans à venir de son contrat d'objectifs et de moyens mis clairement en avant les axes prioritaires vis-à-vis notamment des systèmes d'alerte avec les urgentistes, de la veille prospective par le développement des partenariats avec la recherche, de la régionalisation de la veille sanitaire avec le développement et le renforcement des CIRE, d'un engagement européen notamment auprès de l'ECDC. De plus la stratégie de modernisation des systèmes d'information, en particulier la dématérialisation des systèmes est clairement précisée.

L'InVS souhaite souligner avec force combien cette stratégie a été clairement définie, mais qu'elle ne saurait trouver son développement nécessaire sans un réel renforcement de ses moyens.

## L'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD)

Le contrôle des comptes et de la gestion de l'Etablissement public d'aménagement de la Défense (EPAD) pour les exercices 1997 à 2005 a donné lieu à l'envoi d'un référé du 13 avril 2007 adressé aux ministres chargés de l'équipement et des finances publiques. Une audition a été organisée par la commission des finances du Sénat le 3 octobre 2007 sur les mesures prises à la suite du référé de la Cour.

Les réponses reçues par la Cour ainsi que les échanges qui ont eu lieu au cours de cette audition ont permis de faire le point sur les évolutions intervenues depuis l'intervention initiale de la Cour.

Un ensemble de textes a permis d'adapter le cadre de fonctionnement de l'établissement qui ne résout toutefois pas toutes les difficultés, et les questions d'ordre comptable restent non résolues.

#### 1. Les missions de l'EPAD

L'EPAD, dont la mission est celle d'un aménageur, assume depuis de nombreuses années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier.

La loi du 27 février 2007 a créé un établissement public local à caractère industriel et commercial qui reprendra à sa charge les missions de gestion, d'exploitation et de maintenance, désormais dissociées de celle d'aménagement (article L. 328 du code de l'urbanisme).

Avec la publication du décret  $n^{\circ}$  2007-1684 du 29 novembre 2007 relatif à l'Etablissement public de gestion du quartier d'affaires de la défense et modifiant le code de l'urbanisme, l'organisme devrait être opérationnel en 2008.

La Cour a relevé, comme elle l'avait fait déjà en 1992 et en 1998, que l'EPAD, créé en 1958, se trouvait depuis longtemps dans la position d'un aménageur qui ne dispose d'aucun document d'urbanisme

propre à sa mission. Cette fragilité juridique a affaibli sa position visà-vis des promoteurs, l'a confronté à des contentieux coûteux et a compromis dans certains cas la commercialisation des droits à construire.

Le décret n°2007-1222 du 20 août 2007 pris en application de la loi du 27 février 2007 définit les règles d'urbanisation applicables au quartier de la Défense.

Ce dispositif est d'autant plus nécessaire que le décret du 26 décembre 2007 proroge l'EPAD jusqu'au 31 décembre 2015.

L'EPAD a poursuivi, au cours des dernières années, ses interventions en matière de voirie nationale dans un cadre juridique irrégulier, la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 ayant rendu obsolète la convention de mandat du 31 octobre 1967 qui le liait à l'Etat.

Le MEDAD a fait savoir que le plan de renouveau de la Défense implique qu'une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage fondée sur l'article 2 de la loi MOP, actuellement en cours d'élaboration, soit finalisée et signée avant la fin de 2007.

La Cour a observé que le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement public s'est révélé difficile et a conduit à une crise grave en 1997 et 1998.

Même si une remise en ordre a été opérée à partir de 1998 (élection à la présidence de l'établissement d'abord d'un haut fonctionnaire puis d'élus du conseil général des Hauts-de-Seine à partir de 2005), il n'en demeure pas moins que les problèmes de fond liés aux conflits permanents avec les collectivités territoriales siégeant au conseil ont subsisté.

#### 2. Les comptes de l'EPAD

Après un quasi demi-siècle d'existence, la Cour a constaté que la présentation des comptes de l'EPAD n'est pas conforme aux lois, règlements et instructions en vigueur.

Cette situation, qui a une origine ancienne, a fait l'objet de critiques réitérées de la Cour, critiques qui, longtemps, n'ont pas été suivies d'effet alors même qu'elles avaient été approuvées sans ambiguïté par la direction de la comptabilité publique en 1999.

La direction générale de la comptabilité publique, par lettre du 23 janvier 2007, a admis les critiques exprimées par la Cour portant sur les nombreuses et graves irrégularités comptables constatées à savoir :

- l'absence de compte de résultat pour l'activité d'aménagement ;
- l'enregistrement cumulé (depuis l'origine) des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement de l'activité d'aménagement;
- l'absence de mouvements s'agissant des comptes de stocks ;
- le défaut de provisionnement des litiges et plans sociaux.

La Cour avait regretté aussi que la direction de la comptabilité publique soit longtemps restée étrangère à la réforme de la structure comptable (en vue d'une application combinée des instructions M. 9-4 et M. 9-5), due essentiellement à l'initiative commune de l'ordonnateur et de l'agent comptable de l'EPAD.

Il faut encore ajouter que ce nouveau plan comptable dérogatoire qui devait prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007 n'a pu être validé dans son intégralité, l'avis négatif de la direction générale de la comptabilité publique sur le projet transmis le 4 mai 2006 n'ayant été adressé à l'EPAD que le 22 décembre de la même année.

Les réponses combinées de la direction de la comptabilité publique du 13 juillet 2007 comme celle du ministre du 24 août 2007 – au reste contradictoires sur certains points – n'apportent pas de démenti probant.

La Cour prend acte que l'étude d'une réforme comptable a été engagée en 2005 et que sa mise en application devait être effective à partir de l'exercice 2007. Celle-ci a été reportée du fait d'un avis partiellement défavorable du 22 décembre 2006 de la direction générale de la comptabilité publique sur les aspects dérogatoires du plan comptable qui lui a été soumis le 4 mai 2006. Un nouveau plan budgétaire et comptable a été notifié le 27 novembre 2007 pour une mise en œuvre avant la fin du premier trimestre 2008.

De tout ce qui précède, il ressort que la présentation des comptes de l'EPAD n'est toujours pas conforme aux règles en vigueur pour les établissements publics et que le plan comptable dérogatoire qu'il a adopté depuis 1958 n'a pas été validé par le conseil national de la comptabilité publique. De plus, dans ce cadre irrégulier, la Cour a relevé la permanence de nombreuses et graves anomalies comptables.

#### RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) fait suite à plusieurs communications de la Cour dont un référé auquel j'ai répondu le 24 août 2007.

J'observe avec satisfaction que la Cour a bien voulu faire état des avancements que les services du ministère et moi-même lui avons communiqués sur ce dossier. Je souhaite indiquer à la Haute juridiction les derniers éléments concernant les missions et les comptes de l'EPAD.

#### 1. Sur les missions de l'EPAD

La Cour observe que l'EPAD dont la mission est celle d'un aménageur, assume depuis de nombreuses années un rôle d'exploitant en dehors de tout cadre juridique régulier.

Le transfert aux collectivités territoriales des espaces et des équipements publics réalisés par l'EPAD aurait dû être effectué pour ceux d'entre eux qui, définitivement, ne sont plus l'objet d'un processus d'aménagement. Le retard constaté tient à la volonté de l'Etat de privilégier un consensus local de transfert tout autant qu'à la difficulté technique de transférer un ensemble d'équipements imbriqués sur l'équivalent de huit niveaux, appartenant à des propriétaires multiples et dont la localisation se situe, pour l'essentiel, sur le territoire des deux communes concernées.

L'Etat a décidé d'aboutir rapidement à la régularisation d'un mode d'exploitation que l'EPAD ne peut plus assumer. A cet effet, la loi du 27 février 2007 a créé, par son article 2, un établissement public local à caractère industriel et commercial qui reprendra à sa charge les missions de gestion, d'exploitation et de maintenance, désormais dissociées de celle d'aménagement (article L. 328 du code de l'urbanisme).

Le décret n°2007-1684 du 29 novembre 2007, relatif à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense et modifiant le code de l'urbanisme, a précisé les statuts et le mode de fonctionnement de cet organisme. Celui-ci devra être opérationnel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La Cour a relevé, comme elle l'avait fait déjà en 1992 et en 1998, que l'EPAD, créé en 1958, se trouvait depuis longtemps dans la position d'un aménageur qui ne dispose d'aucun document d'urbanisme propre à sa mission. Cette fragilité juridique a affaibli sa position vis-à-vis des promoteurs, l'a confronté à des contentieux coûteux et a compromis, dans certains cas, la commercialisation des droits à construire.

Sur le fondement de la loi n°2007-254 du 27 février 2007, le décret n°2007-1222 du 20 août 2007 a eu, notamment, pour objet, par son article 1, de définir les règles d'urbanisme applicables au quartier de La Défense. Elles concernent particulièrement le droit des sols applicable au quartier d'affaires et les orientations générales d'urbanisme auxquelles la poursuite de l'aménagement du site devra répondre. L'ensemble de ces dispositions pallie, à court terme, les inadaptations du plan d'occupation des sols de Puteaux, en cours de révision, ainsi que l'absence de plan local d'urbanisme à Courbevoie, pour le site de La Défense. A long terme, elles constituent les références auxquelles les documents d'urbanisme locaux devront se conformer.

# La Cour a observé que le fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement public s'est révélé difficile et a conduit à une crise grave en 1997 et 1998.

Ainsi qu'il a été exposé précédemment à la Cour, la remise en ordre engagée à partir de 1998, grâce à l'élection à la présidence de l'établissement d'un haut fonctionnaire, a été parachevée avec l'élection à la présidence de l'EPAD du président du conseil général des Hauts-de-Seine, en 2005. Je souligne que le retour concomitant des administrateurs élus, a redonné à l'établissement public la stabilité institutionnelle qui lui avait fait défaut au cours des années antérieures.

#### 2. Sur les comptes de l'EPAD

La Haute juridiction a critiqué le fait que, depuis son origine, l'EPAD ne présente pas de comptes conformes aux lois, règlements et instructions en vigueur et que les réformes comptables récentes pour y remédier n'ont pas abouti.

Sur ce sujet, afin de mettre un terme à la situation comptable de l'EPAD dénoncée par la Cour, un nouveau cadre comptable a été défini conjointement par la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Ce cadre, adapté au mode particulier d'intervention de l'EPAD, lui a été notifié par courrier du 27 novembre 2007. Sa mise en application devra être engagée en 2008.

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

Dans la lettre adressée à la Cour des comptes le 24 août 2007, j'ai fait part de l'appréciation partagée sur les recommandations formulées par la juridiction dans son rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'établissement public d'aménagement de La Défense (EPAD) au titre des exercices 1997 à 2005.

La Cour des comptes note dans son insertion sur l'EPAD l'évolution significative, conforme à ses recommandations, que constitue la mise en place prochaine de l'établissement public de gestion du quartier de la Défense.

La publication le 30 novembre 2007 du décret relatif à cet établissement public local permet, en effet, d'engager la normalisation que la Cour a appelée de ses vœux. Outre la nomination des dirigeants de l'établissement, la mise en place opérationnelle nécessiter une collaboration étroite entre l'EPAD et les collectivités territoriales concernées représentées au travers de l'établissement de gestion.

La Cour relève ensuite les évolutions intervenues depuis les recommandations de la Cour sur la qualité comptable des comptes de l'EPAD. Vous indiquez que la réforme du dispositif comptable, engagée en 2005, devait être effective à partir de l'exercice 2007 mais que celle-ci a été reportée du fait de l'avis partiellement défavorable de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) rendu le 22 décembre 2006.

Je tiens à apporter les précisions suivantes sur ce que la Cour voit comme une contradiction entre la réponse que je lui ai faite le 24 août dernier et les termes du courrier de la DGCP du 13 juillet 2007.

Les comptes de l'exercice 2007 de l'EPAD ont bien été ouverts dans le cadre d'un nouveau dispositif budgétaire et comptable permettant, en réponse aux irrégularités constatées par la Cour, de distinguer au sein de sa comptabilité, un compte de résultat distinct pour l'activité d'aménagement et pour l'activité d'exploitation.

Les observations formulées par la DGCP sur ce dispositif ont conduit l'établissement et les services concernés, direction générale de la comptabilité publique, direction du budget et direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, à poursuivre au cours de l'année 2007 leurs échanges en vue de parfaire la finalisation du plan budgétaire et comptable applicable à l'EPAD.

Ces travaux ont permis de valider en définitive un dispositif budgétaire et comptable qui permet, notamment, une correcte application de l'instruction M9.4 pour ce qui concerne l'activité d'aménagement et de préparer, s'agissant de l'activité d'exploitant, le transfert à l'établissement public local.

Il a été demandé à l'établissement d'assurer la mise en œuvre de ce nouveau dispositif avant la fin du premier trimestre de l'année 2008 en vue de l'établissement du compte financier de l'exercice 2007.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour sur la réforme du dispositif budgétaire et comptable de l'EPAD.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA DÉFENSE (EPAD)

#### Les missions de l'EPAD :

Les conflits avec les collectivités territoriales qui étaient liés au financement du déficit d'exploitation de l'EPAD ont cessé à compter de l'exercice 2006. En, effet, les communes de Puteaux et de Courbevoie ainsi que le conseil général ont, à cette date, contribué aux charges d'exploitation à hauteur de 2 millions pour le département et de 1 million pour chacune des deux communes. La loi de 2007 règle définitivement la question puisqu'elle dispose que ces trois collectivités supporteront le déficit d'exploitation.

#### Les comptes de l'EPAD :

Dès 2005, le Directeur général et l'agent comptable de l'EPAD ont engagé le processus de mise en conformité des comptes de l'établissement.

La direction générale de la comptabilité publique n'a pas validé dans son intégralité le nouveau plan comptable proposé par l'EPAD qui devait prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007;

Après l'audition du Directeur général de l'établissement public par la Commission des finances du Sénat, se sont tenues, à l'initiative de la direction du budget et du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, plusieurs réunions destinées à répondre aux observations de la Cour.

Un courrier a été adressé le 27 novembre 2007 à l'EPAD pour définir les nouvelles règles comptables à appliquer et arrêter leur calendrier de mise en place.

L'INJEP 245

# L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

A l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) pour les exercices 2000 à 2004, la Cour a constaté l'urgence qu'il y a à préciser le positionnement et les missions de cet établissement, ainsi qu'à renforcer le suivi financier de ses multiples activités.

Vis-à-vis de sa tutelle ministérielle, l'INJEP ne dispose pas de toute l'autonomie qu'entraîne son statut d'établissement public.

La présidence du conseil d'administration de l'institut est assurée depuis 1999 par le directeur d'administration centrale qui en exerce la tutelle, c'est-à-dire le directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire. Cette situation est contraire à la logique de performance instituée par la LOLF qui implique que tout risque de confusion soit levé entre la responsabilité propre de l'opérateur et celle du directeur de programme.

La Cour a relevé l'imprécision et l'hétérogénéité des missions assignées à cet établissement.

Un tel constat qui reflète les difficultés qu'il y a à définir et à apprécier ce que recouvrent véritablement les politiques conduites en direction des jeunes, nécessite une redéfinition du rôle et du positionnement de cet opérateur de l'Etat, ainsi qu'un resserrement de ses objectifs. En effet, outre des activités de documentation et d'édition ou l'organisation d'actions de formation, l'institut est chargé de la gestion de dispositifs d'aides publiques et du développement d'applications et de sites informatiques. Il assure également une fonction d'accueil hôtelier et de restauration au bénéfice de nombreux intervenants et structures, dont le ministère chargé de la jeunesse.

A ce titre, le ministère chargé de la jeunesse bénéficie non seulement de tarifs nettement plus bas que ceux d'autres catégories d'hôtes, mais également de diverses commodités sans contrepartie pour l'établissement. Cette anomalie doit être corrigée et exige la mise en place urgente d'une comptabilité analytique qui permette de mesurer le résultat des multiples activités de l'institut et de procéder aux ajustements tarifaires qui seraient nécessaires.

Par référé du 29 mars 2007, la Cour a saisi la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports pour l'inciter à prendre les mesures correctrices nécessaires.

## La Cour prend acte de la réponse reçue du ministre, qui a pris des engagements en ce sens.

En réponse, la Ministre s'est engagée à revoir, sans délais, le décret statutaire qui définit les missions de l'INJEP, ainsi qu'à améliorer les modalités de gouvernance et de tutelle de cet établissement, notamment en mettant fin à la présidence du conseil d'administration assurée par un directeur d'administration centrale.

La Ministre a également précisé que l'INJEP disposera d'une comptabilité analytique au début de l'année 2008, cette démarche devant permettre à l'institut de mieux adapter ses tarifs, y compris ceux à caractère préférentiel, aux seuils de rentabilité identifiés dans ses divers domaines d'action.

### L'Opéra national de Paris

Au terme du contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra national de Paris (ONP) depuis l'exercice 1998, la Cour a adressé en mai 2007 un référé au ministre de la culture et de la communication et au ministre du budget, des comptes et de la fonction publique. Tout en relevant les résultats artistiques remarquables obtenus par les deux directeurs successifs, qu'il s'agisse de la diversité et de la qualité des créations ou des niveaux de fréquentation par les publics, la Cour observait que ces performances avaient été obtenues au prix d'un déficit cumulé de 20,1 M€ pendant les années 2000 à 2003 (pour des charges annuelles de 162,6 M€ en 2003), et que le redressement opéré à partir de 2004, s'il avait permis de dégager un premier excédent annuel de 2,9 M€ en 2006, restait fragile et exigeait un encadrement sur le plan stratégique et financier. Elle avait par ailleurs relevé les conditions de départ réservées à l'ancien directeur et à certains de ses collaborateurs ainsi que les pratiques de mise à la retraite d'office fréquemment mises en oeuvre.

#### La nécessité d'un encadrement pluriannuel de la gestion

La Cour avait observé que l'évolution des charges des activités artistiques, la progression des dépenses de personnel et le financement des investissements constituaient trois facteurs de déséquilibre structurel des comptes de l'Opéra. Constatant, que malgré la demande des directeurs successifs de l'Opéra, la mise au point d'un cahier des charges et d'un cadrage financier pluriannuel n'avait pas été politiquement arbitrée, elle estimait que la désignation d'un nouveau directeur délégué constituait une échéance qu'il convenait de saisir.

Dans leur réponse conjointe, les deux ministres reconnaissent la nécessité et l'urgence de ce cadrage, et expriment leur volonté d'engager au second semestre 2007 son élaboration en intégrant "a minima trois séries de clauses: le niveau d'activité chiffré de l'établissement, conformément à la lettre de mission adressée au nouveau directeur délégué de l'établissement (nommé en décembre 2006, pour préparer les futures saisons artistiques au départ de l'actuel directeur à l'été 2009) ; les principaux paramètres de l'équilibre budgétaire de l'ONP pour chaque exercice ; la répartition entre l'Etat et l'Opéra des charges de financement de la politique d'investissement", dont le montant est évalué à 96 M€ pour la période comprise entre 2007 et 2012.

Ils indiquent cependant que « plusieurs points de divergence demeurent sur l'appréciation de la situation financière actuelle et sur l'évolution de ses équilibres », et qu'ils ont donc estimé nécessaire d'exposer, dans deux annexes distinctes, « les positions respectives des deux ministères concernant l'évolution budgétaire des comptes de l'Opéra sur la période considérée ».

La Cour observe toutefois que les positions exprimées par les deux ministres dans ces annexes ne paraissent pas contradictoires :

- la ministre de la culture souligne notamment le redressement récent de la situation financière de l'Etablissement, l'amélioration du taux de couverture des coûts artistiques par les recettes artistiques et l'effort progressif de maîtrise des dépenses salariales. Elle considère par ailleurs qu'il convient de clarifier les engagements respectifs de l'Etat et de l'Opéra en matière de financement des investissements;
- tout en prenant acte de la démarche de redressement financier entreprise par l'Etablissement, le ministre du budget et des comptes estime que ces efforts doivent être poursuivis. En ce qui concerne l'évolution des charges artistiques, il indique partager les remarques de la Cour sur la nécessité de développer l'analyse de leur coût complet observant à cet égard que les données dont il dispose ne permettent pas de porter un diagnostic sur la pérennité de l'amélioration (du taux de couverture des coûts artistiques par les recettes correspondantes). En ce qui concerne les charges de personnel, il estime que la maîtrise des coûts salariaux doit être poursuivie et qu'« elle doit reposer à la fois sur le pilotage de la masse salariale et sur celui des emplois dans le cadre du plafond d'emploi autorisé ».

S'il devait apparaître que ces appréciations masquent en fait de réelles divergences, notamment sur la quote-part du financement des investissements que devrait assumer l'Opéra, et, par conséquent, sur l'ampleur des nouveaux efforts qu'il devrait faire pour maîtriser l'évolution de ses charges, la Cour estime qu'il serait très préjudiciable que ces désaccords ne soient pas rapidement arbitrés pour éviter que soit une nouvelle fois reportée l'élaboration du cadrage financier pluriannuel de l'établissement.

La Cour souligne que ce cadrage est d'autant plus urgent que le directeur délégué dispose d'ores et déjà, comme le confirment les ministres, des délégations de pouvoir lui permettant d'engager financièrement l'Opéra pour l'élaboration des saisons artistiques 2009-2010 et suivantes.

#### Les conditions de départ de l'ancien directeur

La Cour avait constaté que l'ambiguïté des dispositions du contrat conclu à l'origine avec l'ancien directeur avait placé l'Etat et l'Opéra en position de faiblesse et que la décision politique avait été prise, dans le souci d'éviter un contentieux que l'intéressé menaçait d'engager, de signer un avenant à son contrat de travail. Cet avenant consistait pour l'essentiel à lui accorder une indemnité de départ de douze mois défiscalisée. A cette indemnité de 280 000 € avaient été ajoutés des jours de congés payés et de préavis pour lui permettre d'être rémunéré jusqu'au 4 janvier 2005 et lui ouvrir ainsi le droit, en cotisant plus de six mois sous le nouveau plafond de liquidation du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra, de bénéficier le moment venu, comme l'engagement en avait été pris à son égard, du relèvement du plafond des pensions versées par la caisse de retraite des personnels de l'Opéra. Alors que rien n'avait été prévu à ce titre dans le budget de l'Opéra pour 2004, le coût total du départ de l'ancien directeur s'était en définitive élevé à 460 272 €(dont 58 000 €au titre des congés payés).

La Cour avait enfin relevé qu'à ce montant s'ajoutait celui des avantages supplémentaires consentis par l'ancien directeur à une douzaine de ses collaborateurs et que les concessions additionnelles ainsi accordées à ceux de ses collaborateurs qui étaient partis en même temps que lui avaient entraîné un coût supplémentaire estimé à environ 250 000 € sans préjudice du coût des charges additionnelles à prévoir lors du départ de ceux qui sont demeurés à l'Opéra.

La réponse conjointe des deux ministres confirme l'analyse et les conclusions de la Cour.

S'agissant du directeur de l'ONP, les ministres estiment que la formule du contrat de travail de droit privé pouvait se justifier, pour la période correspondant à la mission de directeur délégué, « dans l'hypothèse où le directeur délégué n'aurait pas été nommé en qualité de directeur de l'ONP (une telle rupture ouvrant droit à indemnisation) ». Ils reconnaissent en revanche qu'une extension de la portée du contrat de travail à la mission de directeur de l'ONP « ne s'imposait pas » et s'est révélée « avec le recul, peu opportune », car « en assimilant directeur et directeur délégué, le contrat ouvrait notamment la voie aux demandes (de l'intéressé) tendant à ce que les règles de droit privé continuent à lui être appliquées ». Ils indiquent que la situation a été clarifiée pour l'avenir : « le directeur délégué de l'Opéra, comme tout dirigeant d'établissement public, sera soumis au droit public et ne bénéficiera donc pas de contrat de travail de droit privé ».

Les ministres confirment par ailleurs que le préavis attaché au traitement du départ du directeur comme un licenciement lui a permis, avec la prise en compte de congés non pris, de cotiser pendant la période minimum de 6 mois requise pour bénéficier (conformément à l'engagement qui avait été pris à son égard), du relèvement récent du plafond des pensions du régime de retraite de l'Opéra. Ils indiquent à cet égard : « s'agissant du montage qui a permis [à l'ancien directeur] de bénéficier, à l'occasion de la liquidation de sa pension de retraite, du relèvement du plafond du régime spécial, il ne fait pas de doute que ce dispositif a conféré à l'intéressé un avantage financier important, supporté dans son intégralité par la caisse de retraite de l'ONP. Si l'ancien directeur pouvait à bon droit prétendre bénéficier de la réforme du régime du 12 mai 2004, dès lors que sa durée de cotisation dans le cadre du nouveau régime dépasserait six mois, il convient de relever qu'il n'a pu cotiser pour une telle période que grâce au préavis de licenciement qui lui a été notifié en application des stipulations de la convention collective de l'établissement ».

La ministre de la culture et de la communication précise qu'« elle a veillé depuis lors, tirant les conséquences de ce dossier, à mettre très strictement en œuvre les règles législatives et règlementaires applicables au départ des dirigeants d'établissement public », et que « par ailleurs le pilotage du dossier relatif aux rémunérations de cette catégorie de personnel relève aujourd'hui de la responsabilité du secrétaire général du ministère : la cohérence de

la politique suivie en la matière devrait ainsi être garantie et le contrôle des situations individuelles optimisé".

Les ministres confirment également la pertinence des observations de la Cour relatives à la situation des proches collaborateurs du directeur. Ils soulignent, que les ministères de tutelle avaient exprimé à l'époque de « fortes réserves » sur les engagements pris par le directeur à l'égard de ceux-ci, sous la forme d'avenant à leur contrat de travail ou de lettre, et améliorant les conditions de leur départ par la majoration de leur indemnité de licenciement et l'allongement de la durée de leur préavis. Ils indiquent que le visa du contrôleur d'Etat correspondant aux décisions allouant ces avantages aux cadres qui sont effectivement partis a été accordé en considération des risques financiers liés aux contentieux susceptibles d'être initiés par les intéressés sur le fondement d'engagements juridiquement incontestables. Ils reconnaissent que ces avenants ont créé au sein de l'ONP « une situation génératrice à la fois de tensions sociales et de déséquilibres dans les comptes » et affirment en conséquence « qu'une telle dérogation par rapport au cadre conventionnel ne se reproduira pas, aussi bien pour ce qui concerne l'ONP que pour l'ensemble des établissements publics dont le ministère de la culture et de la communication assure la tutelle ».

#### La pratique de mise à la retraite d'office

La Cour avait par ailleurs relevé qu'un grand nombre d'agents de l'ONP, artistes, mais aussi techniciens et administratifs, obtiennent d'être licenciés ou mis à la retraite d'office peu avant d'atteindre l'âge de la retraite – ce qui leur permet de percevoir une indemnité de licenciement ou de départ et de s'inscrire aux ASSEDIC, tout en continuant à améliorer leurs droits futurs à pension au titre du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra.

Dans leur réponse, les ministres indiquent que « les modalités et le principe même de ce cumul » – conforme aux dispositions du statut de la caisse de retraite des personnels de l'ONP – « seront réexaminés dans le cadre de la réforme générale des régimes spéciaux de retraite ».

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

La question d'un encadrement pluriannuel de l'Opéra national de Paris a connu plusieurs évolutions récentes que le ministère de la Culture et de la Communication souhaite porter à l'attention de la Cour.

Il convient d'indiquer en effet que les services des ministères de tutelle ont établi, au terme de plusieurs réunions de travail, un document de cadrage budgétaire pluriannuel de l'établissement. Celui-ci a été présenté et validé lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 18 décembre 2007 à Matignon sous la présidence de Madame Aline Sylla-Walbaum, conseillère technique au cabinet du Premier ministre, et en présence de Monsieur Eric Garandeau, conseiller technique au cabinet du Président de la République.

Cette réunion a permis de valider un scénario budgétaire pluriannuel pour l'Opéra de Paris et de fixer les principaux équilibres financiers sur la période 2009/2015, sur le modèle indiqué par le ministère de la Culture à la Cour dans sa réponse au référé: masse salariale, dépenses de fonctionnement, solde fixe, solde variable, objectif de ressources propres. La préoccupation partagée par la Cour et les ministères de tutelle a donc permis, dans des délais particulièrement courts depuis les observations contenues dans le rapport d'observations définitives, de disposer d'un document de pilotage pluriannuel pour cet établissement, en définissant les rôles et les responsabilités partagés entre la puissance publique et l'Opéra. Ce cadrage pluriannuel sera décliné dans un cahier des charges et constituera le support budgétaire de la préparation d'un contrat de performance entre l'établissement et ses tutelles.

Le ministère de la Culture et de la Communication se félicite à cette occasion que soit entériné le nécessaire accompagnement de l'Etat dans la mise en œuvre et le développement du projet artistique de son principal établissement public de spectacle vivant.

Dans une stricte perspective budgétaire et pour répondre aux préoccupations de la Cour de voir se poursuivre le redressement financier de l'établissement, je souhaite porter à votre connaissance les dernières informations concernant l'exécution budgétaire de l'exercice 2007. L'Opéra national de Paris a poursuivi le redressement financier de ses comptes au cours de l'année. Malgré les mouvements sociaux qui ont durablement affecté le fonctionnement de l'établissement et ses équilibres financiers à l'automne 2007 (3,5 M€ de pertes de recettes commerciales envisagées lors de la dernière prévision budgétaire), l'Opéra de Paris devrait clôturer l'exercice sur un solde proche de l'équilibre. Ce résultat mérite d'autant plus d'être salué que la mise en réserve de crédits appliquée à l'Opéra en 2007, à hauteur de 3,32 M€, s'est traduite par une annulation totale en fin d'exercice des crédits gelés.

Le Ministère de la Culture veillera au cours de l'année 2008 à ce que ces bons résultats soient consolidés afin de permettre la mise en œuvre du cadrage pluriannuel de l'Opéra sur la période 2009/2015.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS

J'ai pris connaissance avec le plus grand soin des observations de la Cour des comptes, qui seront particulièrement importantes pour l'établissement.

Je prends acte des conclusions de la Cour des comptes sur la nécessité, soulignée à plusieurs reprises par le conseil d'administration, d'un encadrement pluriannuel de la gestion.

En ce qui concerne les conditions de départ de l'ancien directeur, les observations de la cour n'appellent pas de ma part d'observation complémentaire à celles que j'avais données au cours de l'instruction du dossier. Comme l'indique le projet d'insertion, le choix politique a été fait, compte tenu de l'ensemble du contexte, de modifier par avenant le contrat de travail de l'intéressé. J'observe en outre que le projet d'insertion mentionne les mesures prises par les ministères de tutelle pour clarifier dans l'avenir les conditions de rémunération du directeur.

#### RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS

Je partage les conclusions de la Cour sur la nécessité d'un encadrement pluriannuel de l'établissement que j'ai appelé de mes vœux dès ma prise de fonctions en tant que Directeur délégué. Je souscris également au constat que fait la Cour sur les conditions de mise à la retraite des personnels de l'établissement conduisant à un cumul des droits à pension et du bénéfice de l'inscription aux ASSEDIC. La réforme en cours du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris mettra un terme à cette anomalie.

Enfin, s'agissant des conditions de départ de mon prédécesseur, je prends acte des observations de la Cour qui n'appellent pas de ma part de remarque particulière.

#### RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS

Je viens formuler trois observations qui visent essentiellement à rappeler les éléments d'un contexte et ne sont donc pas une redite par rapport à mes précédentes lettres ou déclarations à la Cour des comptes.

#### 1 – Les conditions de mon départ

Ces conditions sont la conséquence directe des différents engagements pris à mon égard et que j'appellerai par simplification mon contrat.

Je crois avoir compris que l'erreur commise a consisté à m'établir un contrat de droit privé relevant du Code du Travail là où un contrat de droit public s'imposait.

La Cour parle d' « ambiguïté » qui a mis l'Opéra dans une « position de faiblesse ».

Je rappelle que je n'ai jamais été fonctionnaire et qu'au moment où ces propositions m'ont été faites j'étais en Suisse où je dirigeais, depuis 13 ans, le Grand Théâtre de Genève.

Je n'avais donc aucune idée de ce que devait être la forme à donner à mon contrat et je n'ai joué aucun rôle dans le choix de la nature de contrat. S'il y a eu ambiguïté, cette ambiguïté n'est pas mon fait.

En revanche, il est exact que j'avais indiqué que les stipulations du contrat qui était le mien devaient être mises en œuvre sous peine d'une procédure.

Indépendamment de ces éléments j'avoue ne pas comprendre l'affirmation de Madame la Ministre de la Culture selon laquelle les règles applicables au dirigeant d'établissement public que j'étais « relève (nt) aujourd'hui de la responsabilité du Secrétaire Général du Ministère ».

En effet, mon contrat, et ses avenants successifs, ont été discutés et conclus avec les Ministres et leurs Directeurs de cabinet, sous le contrôle des Directeurs de l'Administration Générale du Ministère de la Culture; cette direction est aujourd'hui intégrée dans le nouveau Secrétaire Général.

La suggestion qu'une procédure parallèle et dérogatoire aurait existé, à laquelle on aurait aujourd'hui renoncé, ne correspond à aucune réalité.

#### 2 – Situation de mes proches collaborateurs

J'ai expliqué à la 3<sup>ème</sup> chambre mon souci de constituer et de garder une bonne équipe. Ce souci m'a conduit à offrir ou à introduire, selon les cas, des conditions de départ de nature à fidéliser cette même équipe. La Cour relève que le départ des « collaborateurs qui étaient partis en même temps que (moi) avait entraîné un coût supplémentaire estimé à environ 250 000 € ».

Je veux donc rappeler que mon départ n'est pas la cause du départ des collaborateurs concernés par cette remarque puisque leur licenciement m'a été expressément demandé par le Directeur délégué, Monsieur MORTIER, qui avait vocation à me succéder.

Je rappelle que ceux de mes collaborateurs qui sont restés en place n'ont, par définition, rien coûté à l'établissement.

#### 3 – <u>Le nouveau plafond de liquidation de la retraite</u>

Il s'agit ici encore, et la Cour le rappelle, d'un engagement pris à mon égard.

L'exécution de cet engagement a été rendue possible par un texte qui posait la question soit d'une application immédiate, soit d'un délai minimum de cotisation de 6 mois sous le nouveau régime.

Pour éviter tout débat et permettre que ce texte me soit applicable sans contestation possible, mon indemnité de départ de 12 mois a été amputée, avec mon accord, du montant nécessaire au financement d'un préavis qui, ajouté aux congés payés, a permis l'alignement de ma retraite au nouveau plafond.

Il ne s'agit donc en aucun cas d'une majoration de mon indemnité de départ mais d'une ventilation de cette même indemnité.

L'AFVP 257

# L'association française des volontaires du progrès (AFVP)

Dans son rapport public annuel de février 2006, la Cour a formulé un certain nombre de critiques sur l'Association française des volontaires du progrès (AFVP). Elles portaient sur : le coût élevé de cet instrument de coopération ; son activité mal ciblée ; son personnel permanent pléthorique, un siège social hypertrophié et l'absence d'un véritable exercice de la tutelle. La Cour recommandait en outre à l'association de s'attacher à mieux mobiliser d'autres concours financiers ; de réduire ses frais de siège et de réseau permanent, ainsi que le ratio de ses frais fixes sur ses coûts d'intervention. Par ailleurs, la juridiction estimait que si l'AFVP ne parvenait pas à atteindre ces objectifs, « la question de l'existence de cette organisation serait posée. »

En réponse à ces observations, le ministère des affaires étrangères avait pris une série d'engagements dont les deux principaux étaient la transformation à partir de 2005 du financement sous la forme d'une subvention en une commande annuelle exprimée en nombre de « mois volontaires » et la signature d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'association. De son côté, l'AFVP s'engageait à doubler le nombre de volontaires à l'horizon 2009 et à réduire très fortement les frais de fonctionnement tant du siège que des structure locales.

Au terme de l'enquête qu'elle a effectuée en 2007 pour connaître les suites réservées par le ministère et l'association à ses recommandations, la Cour prend acte des mesures d'économie prises et des orientations annoncées tant par l'association que par le ministère de affaires étrangères. Elles sont conformes à ses recommandations et aux engagements pris à l'issue du contrôle.

---

La Cour souhaitait que soit précisée la nature des missions, les actions et les modalités d'intervention de cet opérateur. Elle recommandait que l'association s'attache à mobiliser d'autres concours financiers que ceux de l'Etat.

Un contrat triennal d'objectifs et de moyens (COM), couvrant la période 2007-2009, a été signé le 18 décembre 2006 entre le ministère des affaires étrangères et l'AFVP. Ce document consacre l'abandon du principe de la subvention et son remplacement par un dispositif de commandes dont le montant annuel est exprimé en nombre de « mois volontaires » multiplié par le coût complet d'un « mois volontaire ». De 8 M€ pour 2 784 mois- volontaires en 2005, le montant des commandes devrait être réduit à 6,6 M€ pour 6 000 mois-volontaires en 2009, soit une économie et une efficience très substantielles.

S'agissant des missions et des actions de l'AFVP, le COM définit trois objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels et chiffrés, clairement circonscrits dans les zones géographiques d'intervention.

Le contrat précise qu'en 2009, les cofinancements des partenaires devront représenter 37 % du total des ressources de l'association (16,5% en 2006). La source principale (33%) de ces autres concours financiers provient de la coopération décentralisée, notamment des régions

# La Cour demandait que les frais de siège et de réseau permanent soient réduits.

Des premières mesures ont été prises pour réduire les coûts de structure qui sont ainsi passés de 9 M€ en 2002 à 5,7 M€ en 2006. L'association a quitté son siège de Linas pour s'installer dans des locaux moins coûteux à Ivry-sur-Seine. En 2006, les charges de personnel, liées aux diminutions d'effectifs, ont baissé fortement, passant de 5,3 à 4,4 M€

Entre 2005 et 2009, selon le COM, les coûts de structure devraient diminuer de près de 2,2 M€, ramenant ainsi le ratio coûts de structure/coût total du volontariat à 33 % (contre 60 % en 2005). Ce même document prévoit également une forte amélioration des ratios « nombre de volontaires / nombre de salariés » et « salariés de droit local /nombre total de salariés ».

L'AFVP 259

# La Cour souhaitait que la clarification engagée des relations de l'AFVP avec le ministère des affaires étrangères soit poursuivie.

De nouveaux statuts ont été adoptés par une assemblée générale réunie le 27 mars 2007 avec effet à compter de décembre 2007.

La Cour s'interroge toutefois sur la capacité de l'AFVP à atteindre de manière effective l'objectif ambitieux de 6 000 « mois volontaires » en 2009 et à mobiliser d'autres partenaires financiers que l'Etat. A cet égard, un bilan complet de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens devra impérativement être dressé à l'issue de l'année 2009. Ce bilan permettra alors d'apprécier la justification de la pérennité de l'association et de son financement par l'Etat.

#### RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif à l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) appelle de la part du ministère des Affaires étrangères et européennes les observations suivantes.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes partage les constats de la Cour sur les évolutions positives observées dans la gestion des activités de l'AFVP. Il se félicite des progrès enregistrés depuis la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens en décembre 2006, qui tenait compte des recommandations faites dans le précédent rapport annuel de la Cour.

S'agissant des interrogations de la Cour sur la capacité de l'AFVP à atteindre l'objectif de 6000 « mois volontaires » en 2009, le MAEE souhaite souligner que la négociation du contrat d'objectifs et de moyens s'est volontairement orientée vers un chiffrage ambitieux des objectifs de développement de l'association, afin de susciter la mobilisation conjointe de l'administration de tutelle et de l'opérateur.

Au terme de la première année du contrat, l'activité de l'association est en constante amélioration, avec une augmentation de 34% entre 2005 et 2007 du nombre de « mois volontaires » effectués. Sur la même période, le coût unitaire des mois volontaires a été réduit de 24 % et le nombre d'ETPT au sein de l'association a diminué de moitié.

Le financement global de l'activité volontaire est désormais assuré à 31 % par des collectivités territoriales françaises et à 20 % par des partenaires locaux. Par ailleurs, les services du ministère et l'AFVP ont engagé un travail commun pour diversifier les activités de l'association et améliorer la sélection des projets co-financés par le MAEE

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes partage la recommandation finale de la Cour relative à la présentation d'un bilan complet de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens à l'issue de l'année 2009.

L'AFVP 261

# RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANCAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRÈS (AFVP)

L'AFVP prend acte, avec intérêt, des appréciations de la Cour des comptes qui mettent en avant les actions déjà mises en œuvre en vue de faire aboutir les différentes réformes prévues.

Les objectifs fixés dans le cadre du Contrat d'Objectifs et de Moyens sont certes ambitieux. Multiplier par deux l'activité en 3 ans, diminuer de manière conséquente les moyens plus que doubler le montant des cofinancements des partenaires, tout cela demandera certes des efforts importants.

Ceci étant, aujourd'hui les misions de l'association sont clarifiées, les relations avec la tutelle du Ministère des affaires Etrangères et Européennes sont contractualisées, les premiers résultats sont encourageants, la confiance est retrouvée et l'engagement de l'ensemble des acteurs de l'AFVP est acquise.

Ces différents éléments nous permettent de penser que nous pourrons poursuivre nos évolutions et tendre vers l'atteinte des objectifs fixés, qui devront dans tous les cas être évalués fin 2009.

# Chapitre IV Générosité publique

# Les déclarations de campagne nationale d'appel à la générosité du public

La loi du 7 août 1991 fait obligation aux organismes qui souhaitent faire appel à la générosité du public « dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national » afin de soutenir certaines grandes causes « d'en faire la déclaration préalable auprès de la préfecture du département de leur siège social ». Dans son rapport public de 1998, la Cour avait signalé des lacunes dans l'application de cette disposition. À la suite de ces observations, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets de mettre en place une procédure homogène. Dans son rapport public de 2002, la Cour devait néanmoins constater que le bilan de deux ans d'application de cette circulaire demeurait modeste.

L'absence de déclaration préalable n'ôtant pas sa compétence à la Cour des comptes<sup>58</sup>, dès lors que la preuve est apportée qu'une campagne nationale a été conduite, celle-ci a procédé à une nouvelle enquête sur l'application de cette disposition importante de la loi de 1991.

Si des progrès significatifs ont été enregistrés, certaines améliorations encore attendues n'interviendront qu'après qu'aura été précisée la définition de la notion de campagne.

\_

<sup>58)</sup> Non plus qu'aux inspections générales des affaires sociales et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche qui ont reçu une compétence analogue dans les domaines relevant d'elles en 1996 (IGAS) et 1999 (IGAENR).

#### Des améliorations

La Cour constatait en 2002 que la progression du nombre d'organismes déclarants, « modérée au cours des premières années d'application de la loi », s'était « accélérée ensuite ».

Ce mouvement s'est poursuivi. 43 organismes avaient déclaré une campagne (ou plusieurs campagnes) en 1993 ; 94 l'avaient fait en 2001 ; ils ont été 126 en 2005 et 151 en 2006. Il convient sans doute de voir, au moins pour partie, dans l'augmentation de 60 % constatée depuis 2001 un effet des publications de la Cour, en dernier lieu de l'enquête sur l'emploi des « fonds tsunami » conduite auprès de 32 organismes, dont plusieurs n'ont pris conscience qu'à cette occasion des obligations qui découlent de la loi du 7 août 1991<sup>59</sup>.

Néanmoins, le phénomène de non déclaration subsiste (voir ciaprès).

La Cour estimait que « les préfectures habituellement destinataires de déclarations » avaient pris en compte les dispositions de la circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1999 sur la transmission des déclarations.

La procédure est maintenant bien rodée : les préfectures adressent simultanément au ministère de l'intérieur et à la Cour la liste annuelle des déclarations préalables<sup>60</sup>.

Le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire de novembre 1999, avait invité les préfets à demander aux établissements tenus par leurs statuts d'adresser leurs comptes à l'administration<sup>61</sup> d'annexer à ces derniers le compte d'emploi des ressources collectées auprès du public. Mais la Cour constatait en 2002 que les organismes concernés ne répondaient pas toujours à la demande qui leur était faite.

<sup>59)</sup> Voir le rapport public thématique de décembre 2006 sur « l'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 ».

<sup>60)</sup> Dix préfectures l'ont fait en 2006 : Paris, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Puy-de-Dôme, Rhône, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Loiret, Meurthe-et-Moselle et Oise.

<sup>61)</sup> Associations et fondations reconnues d'utilité publique, associations reconnues par arrêté préfectoral comme relevant de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901.

Un changement majeur a été opéré par l'ordonnance du 28 juillet 2005 : les organismes faisant appel à la générosité du public par des campagnes nationales qui ont le statut d'association ou de fondation doivent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, « établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe », et cette dernière « comporte le compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, [...] accompagné des informations relatives à son élaboration »<sup>62</sup>.

La nouvelle enquête a fait apparaître que la préfecture de Paris, qui reçoit 91 % des déclarations, suit la production des comptes pour les organismes déclarants, qu'elle relance les retardataires et qu'elle exploite les informations recueillies pour analyser l'emploi déclaré des fonds issus de la générosité publique.

#### Des progrès encore nécessaires

La Cour notait qu'en 2001 36 déclarations seulement (sur 94) avaient été établies sur l'imprimé type de déclaration annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1999.

L'imprimé type a été utilisé par 60 % des déclarants en 2005, mais la proportion est retombée à 40 % en 2006.

« Une déclaration sur trois en 2001 restait incomplète et ne comportait pas toutes les mentions prévues par les textes. »

L'utilisation plus fréquente de l'imprimé type n'est pas suffisante si toutes les mentions prévues par le décret du 17 septembre 1992 et les textes ultérieurs ne sont pas portées : dénomination de l'organisme, forme juridique, adresse du siège social, identité des représentants légaux, objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique, date et modalités des campagnes nationales, conditions de répartition des ressources collectées lorsque la campagne est menée conjointement par plusieurs organismes<sup>63</sup>.

-

<sup>62)</sup> Voir le rapport publié en octobre 2007 par la Cour sur « la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité du public », notamment p. 12 et 13.

<sup>63)</sup> Mention rendue obligatoire par la loi du 28 mai 1996.

Dans sa circulaire de novembre 1999, le ministre de l'intérieur invitait les préfets à vérifier que les déclarations comportaient toutes ces mentions avant de délivrer le récépissé de déclaration préalable. Néanmoins, l'exploitation des déclarations 2006 s'est révélée délicate, notamment pour apprécier leur caractère préalable et pour analyser les objectifs des campagnes.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales annonçait dans sa réponse au rapport public 2002 qu'il se fixait pour objectif sur ce point en 2003 de « dépasser le caractère jusque-là incitatif du formulaire type » et de « proposer l'enregistrement par la Commission pour les simplifications administratives (COSA) d'un modèle CERFA de déclaration d'appel à la générosité publique ».

La Cour rappelle cet engagement et recommande la mise au point d'un modèle CERFA.

Le ministre de l'intérieur demandait, en novembre 1999, aux préfets de procéder à un repérage annuel des organismes susceptibles de relever du champ d'application de la loi du 7 août 1991 dans leur département, mais la Cour constatait en 2002 que la qualité des repérages, quand il en était fait, était inégale.

La situation a peu évolué. Les préfectures retiennent généralement une approche organique de la générosité publique — par nature juridique des organismes faisant appel, qui n'est pas nécessairement adaptée à un secteur très hétérogène et mouvant, qu'elles connaissent mal comme l'a confirmé l'enquête conduite auprès des préfectures sur les cas de non déclaration (voir ci-après).

Il a été constaté toutefois que certaines préfectures choisissent une approche thématique, en sollicitant les services déconcentrés de l'État pour le repérage et l'information des intervenants dans leur domaine d'intervention.

La Cour avait signalé, dans son observation de 2002, le rôle que pouvait jouer le délégué départemental à la vie associative dans l'information sur les appels à la générosité du public. Dans sa réponse, le ministre de l'intérieur avait confirmé l'intérêt de cette expérience, menée dans le cadre de la mission d'accueil et d'information des associations (MAIA) et annoncé qu'elle serait « mentionnée à titre de bonne pratique dans la future circulaire aux préfets ».

Le directeur de la vie associative, de l'emploi et des formations a indiqué à la Cour que les délégués départementaux à la vie associative (DDVA) pouvait, en effet, avoir un rôle en la matière. Il a ajouté toutefois que « depuis votre rapport public annuel de 2002, aucune circulaire du ministère de l'intérieur n'a prévu que ses services devaient communiquer aux DDVA les informations qu'ils recueillent directement auprès des organisateurs faisant appel à la générosité publique ou indirectement par les administrations de tutelle ».

La Cour recommande que les ministères concernés indiquent aux préfectures qu'une meilleure information mutuelle des administrations concernées est nécessaire et que l'effort indispensable d'information du milieu associatif, pour lequel les délégués départementaux à la vie associative ont un rôle essentiel à jouer, doit comporter un volet sur les obligations de transparence qui découlent de la loi du 7 août 1991.

#### Des questions qui restent à résoudre

# « À quelques exceptions près, les principaux organismes caritatifs souscrivent à leurs obligations déclaratives. »

Ce constat de la Cour formulé en 2002 peut être complété par l'indication que ces grands organismes ont presque tous été contrôlés au moins une fois et au moins pour une partie de leurs activités par la Cour des comptes ou par une inspection générale.

L'enquête conduite au printemps 2007 n'en a pas moins fait apparaître que des organismes, parfois très connus et dont il est établi qu'ils font appel à la générosité du public, n'avaient pas souscrit de déclaration pour 2006. C'est notamment le cas pour sept membres du Comité de la charte du don en confiance<sup>64</sup> et pour huit adhérents de l'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOGEP).

Un certain relâchement des organismes qui font régulièrement appel à la générosité du public est donc observé.

<sup>64)</sup> L'un des organismes a toutefois transmis en avril 2007 une déclaration pour 2006.

L'enquête de la Cour, conduite sur des sites accessibles au public, notamment sur les sites Internet des organismes en cause, a fait ressortir au total plus d'une centaine d'organismes dans d'assez nombreux départements qui paraissent entrer dans le champ d'application de la loi du 7 août 1991, et qui n'ont pas pour autant transmis en 2006 de déclaration à la préfecture du département de leur siège social.

Étant rappelé que les textes en vigueur ne prévoient pas de sanction en pareil cas, ce constat d'un phénomène appréciable de non déclaration devrait conduire à réfléchir à l'opportunité de sanctionner la non observation de cette obligation légale<sup>65</sup>.

# « Une interprétation trop restrictive de la notion de campagne nationale d'appel »

À côté du manque d'information –déjà signalé- de nombre de responsables d'organismes caritatifs sur les obligations qui découlent pour eux de la loi de 1991, trois difficultés liées à l'interprétation à donner de la notion de campagne nationale d'appel peuvent expliquer l'absence d'un certain nombre de déclarations.

La première est une confusion avec la procédure des journées nationales d'appel à la générosité publique. Comme le rappelait le ministre de l'intérieur dans sa réponse au rapport public de 2002, la circulaire annuelle aux préfets relative au calendrier de ces journées « fait désormais référence au dispositif de la loi du 7 août 1991 et du décret du 17 septembre 1992 ». Il apparaît néanmoins qu'au moins cinq organismes participant à ces journées nationales ont considéré qu'ils n'avaient pas d'autres démarches déclaratives à faire.

Une réflexion pourrait utilement être engagée sur l'utilité d'une déclaration complémentaire pour les organismes qui ne font appel à la générosité du public qu'à l'occasion d'une journée nationale de quête sur la voie publique, l'obligation d'établir un compte d'emploi étant bien sûr rappelée.

La deuxième difficulté tient à l'identification des objectifs des appels. La loi du 7 août 1991 n'impose une déclaration préalable

-

<sup>65)</sup> Voir sur ce point la réponse du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au rapport précité d'octobre 2007 sur « la qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique » (p. 59).

que pour les appels à la générosité du public au soutien de causes qu'elle énumère de façon limitative : « cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement ». L'examen des dossiers montre qu'il peut être difficile parfois de circonscrire le périmètre d'une cause, par exemple d'en apprécier le caractère culturel ou cultuel.

La mise au point, évoquée plus haut, d'un formulaire CERFA précisant les causes et les emplois visés par l'appel à la générosité du public faciliterait la résolution de telles difficultés.

La troisième difficulté est d'un autre ordre. La loi de 1991 vise « une campagne menée à l'échelon national, soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication ». « Constitue en définitive une campagne nationale d'appel à la générosité publique, selon la Cour, toute opération d'une certaine importance conduite suivant les modalités mentionnées à l'article 3 de la loi de 1991, lorsqu'il y a absence de lien préétabli entre l'organisme et le destinataire de l'appel. 66 »

Le fait majeur qui ressort de la nouvelle enquête est la place prise par les appels à dons qui figurent sur les sites Internet des organismes. La Cour a déjà analysé l'appel à la générosité du public sur ce moyen moderne de communication, par définition non restreint à une aire géographique, comme une campagne nationale<sup>67</sup>. L'enquête a montré que des organismes qui invitent au don en ligne sur leur site Internet n'en considèrent pas moins qu'ils ne conduisent pas de campagne nationale.

Il paraît nécessaire de prévoir une information spécifique sur ce point des organismes, en nombre croissant, qui utilisent ce moyen moderne de sollicitation de la générosité d'un très large public. Le ministère de l'intérieur et les préfectures doivent s'organiser pour exercer dans ce contexte évolutif les missions d'information et de repérage qu'a précisées la circulaire du 16 novembre 1999.

Il paraît en particulier essentiel que les organismes concernés n'oublient pas qu'ils contractent une obligation de rendre compte aux donateurs de l'emploi des fonds ainsi collectés, conformément à la loi de 1991.

<sup>66)</sup> Rapport public 1998, p. 52.

<sup>67)</sup> Voir notamment le rapport public thématique déjà cité sur *L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004*, p. 15.

## Quelques éléments de suivi du rapport sur « L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 »

Dans son rapport sur « L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 », publié en décembre 2006, la Cour a formulé des réserves ou recommandations à l'adresse de différents organismes, et annoncé que des vérifications complémentaires interviendront dans le courant de l'année 2009.

Spontanément, deux associations ont d'ores et déjà fait savoir qu'elles ont entrepris de satisfaire aux recommandations de la juridiction.

#### A - Médecins du monde (MdM)

Invoquant une phrase figurant sur les bulletins de soutien<sup>68</sup>, Médecins du monde n'avait pas affecté au tsunami les dons reçus à la suite des publipostages diffusés en janvier 2005.

La Cour soulignait que « le respect de la loi et de la volonté du donateur implique que, dès que l'objet de l'appel ne se confond pas avec l'objet social de l'organisme, il y ait affectation à l'objet précisé dans la campagne ».

Elle confirmait « la nécessité d'expliciter cette pratique [de non affectation] et recommandait à l'association [...] d'informer clairement les donateurs ».

Depuis, l'association a modifié la rédaction des bulletins joints à ses publipostages : même si la lettre insiste sur une situation particulière, le donateur est invité à préciser dans sa réponse qu'il veut « aider Médecins du monde pour ses actions

<sup>68) «</sup> Si le montant des dons reçus pour cette mission était supérieur aux engagements pris, j'autorise Médecins du monde à affecter l'excédent à une autre action. »

médicales et humanitaires ». Il est donc clair que son don n'est pas ciblé et n'a pas à être affecté à une action particulière.

Par ailleurs, l'association explicite, dans le document présentant aux donateurs les comptes 2006, le principe permanent de « mutualisation des dons » qui est le sien :

« Depuis toujours, MdM a pour principe de ne pas affecter les dons et de mutualiser sur l'ensemble de ses missions les fonds reçus. Ce principe clair permet d'intervenir uniquement en fonction des besoins réels sur le terrain et non en fonction de considérations financières ou de la forte médiatisation de situations d'urgence.

En 2006, à la lumière des recommandations de la Cour des comptes qui nous demande de partager régulièrement ce principe avec nos donateurs, MdM réaffirme cette mutualisation et en fait part à celles et ceux qui soutiennent nos actions. »

#### **B** - Le Secours Catholique

Constatant le taux élevé (80 %) de non utilisation au 31 décembre 2005 des dons reçus par le Secours Catholique pour aider les victimes du tsunami, la Cour avait « marqué sa préoccupation [et] recommandé à l'association de s'engager franchement dans un processus d'emploi de ces ressources au bénéfice des victimes du tsunami ou de consulter ses donateurs sur une éventuelle réaffectation vers des programmes insuffisamment dotés ».

Elle insistait parallèlement sur le fait qu'il convenait « de tenir les donateurs régulièrement informés de la nature et de l'état d'avancement des différents programmes ».

Le numéro de juillet-août 2007 de la revue *Messages* du Secours Catholique a comporté, pour tous les donateurs ayant fait un don en faveur des victimes du tsunami, un encart titré « Tsunami deux ans et demi après », dont un résumé a figuré à l'avant-dernière page de la revue.

Il récapitule les sommes disponibles (dons reçus incluant les produits financiers jusqu'à fin 2006 : 37,14 M€; montant prévisionnel à fin 2009 : 38,09 M€), présente les actions engagées fin 2006 (19,37 M€°). Le total restant à engager sur 2007-2009 ressortait alors à 18,72 M€

\_

<sup>69)</sup> Dont 14,55 M€dépensés à fin 2006.

Le Secours Catholique proposait à ses donateurs de consacrer 13,10 M€ aux victimes du tsunami, 2,67 M€ à d'autres victimes dans les régions touchées par le tsunami (victimes du conflit au Sri Lanka, victimes d'autres catastrophes naturelles en Indonésie et au Tamil Nadu) et 0,75 M€ aux frais de fonctionnement liés à ces programmes, et de réaffecter les 2,20 M€ restants au conflit du Darfour.

En cas de désaccord avec les propositions de l'association, le donateur pouvait retourner le coupon joint après avoir coché les cases : « Je ne souhaite pas qu'une partie de mon don pour les victimes du tsunami serve à d'autres urgences dans la région » ou « Je ne souhaite pas qu'une partie de mon don soit affectée aux programmes Darfour ».

297 160 personnes ont reçu la proposition de réaffectation, 48 ont refusé que leur don serve à d'autres urgences dans la région, 53 qu'il soit réaffecté en faveur des actions Darfour, 70 ont refusé les deux possibilités. Le Secours Catholique va confirmer à ces 171 personnes que leur volonté sera respectée.

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE « SECOURS CATHOLIQUE »

Dès 2005, le Secours Catholique a revu son plan d'action de 6 ans à 5 ans pour employer les ressources au bénéfice des victimes du Tsunami plus rapidement qu'initialement prévu. A fin novembre 2007, le montant des fonds dépensés est de 20,8 M $\in$  sur les 35,8 M $\in$  à consacrer aux victimes du Tsunami ou aux victimes des régions touchées par le Tsunami, soit 58 %. Outre ces dépenses, le Secours Catholique a engagé 3,9 M $\in$ , portant le total des fonds dépensés et engagés à 24,7 M $\in$ , soit 69 %.

# Les libéralités, produits de la générosité publique

Dans son rapport public annuel 2006, partie consacrée aux suites données aux observations des juridictions financières, la Cour appelait « l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'adopter sans délai le décret d'application de l'ordonnance du 28 juillet 2005, qui conditionne la mise en œuvre du régime de liberté encadrée qu'elle institue ».

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance avait, en effet, modifié l'article 910 du code civil afin de remplacer le dispositif d'autorisation administrative préalable par un régime de liberté encadrée, mais son entrée en vigueur était subordonnée à la parution d'un décret en Conseil d'État.

Dans sa réponse, le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire annonçait que le projet de décret en Conseil d'État avait « été élaboré en étroite concertation avec les représentants des associations et fondations, du Conseil national de la vie associative et du Conseil supérieur du notariat ainsi qu'avec les ministères concernés », qu'il était « actuellement en cours d'examen au Conseil d'État et [devait] être publié en janvier 2007 ».

Le décret n° 2007-807 « relatif aux associations, fondations, congrégations et établissements publics du culte et portant application de l'article 910 du code civil » a été signé le 11 mai 2007 et publié au Journal officiel le 12 mai 2007.