

Les conservations des hypothèques

PRESENTATION

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 plus-values 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 indemnités versées par l'assureur de l'association des conservateurs des hypothèques¹⁶³. L'absence de données et d'étude continue à être expliquée par le caractère juridiquement « privé » des deniers en cause.

163) 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 patentées 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^{er} 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.

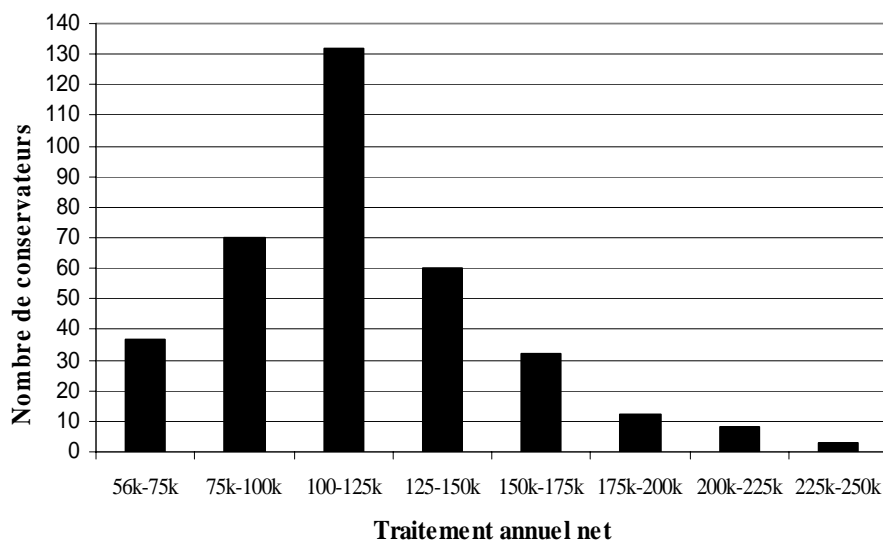
Une rotation rapide sur les postes, avec des nominations intervenant, en général, dix-huit à trente six mois avant le départ à la retraite, permet d'en faire bénéficier une centaine d'agents chaque année, la plupart provenant de la direction générale des impôts. Seuls quatre agents appartenant à d'autres 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 € annuels nets, dont trois de plus de 240 000 €, tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, cent sept conservateurs ont perçu entre 56 000 € et 100 000 €.

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 %.

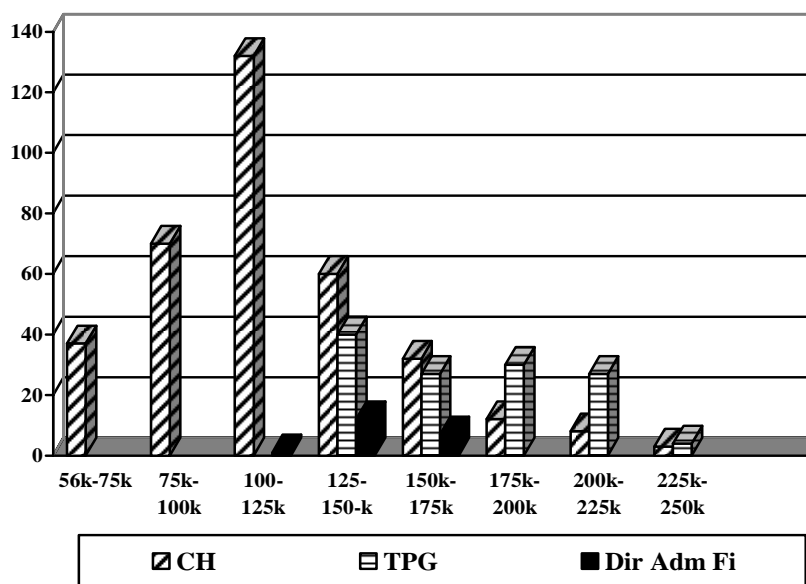
Dans le cas des douze conservations parisiennes, l'une a traité 21 179 demandes en 2006 pour une rémunération du conservateur de 243 000 €, quand une autre, où le nombre des demandes traitées a été un peu supérieur (24 028), n'a procuré à son conservateur que 135 000 €

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.

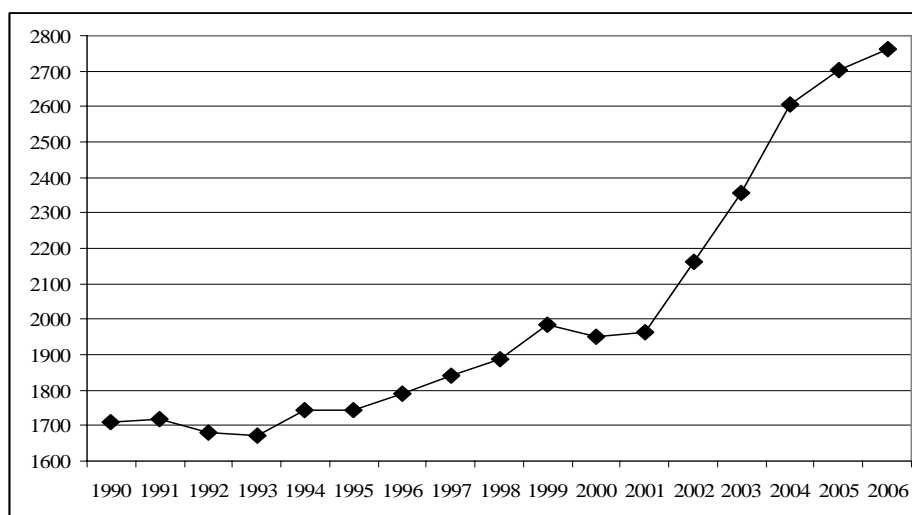
Arrivée avec retard, il y a à peine cinq ans, l'informatisation a eu rapidement des effets sensibles. Loin d'être épuisés, ils devraient, au contraire, aller en s'accroissant dans les années à venir. De ce fait, les enjeux de gestion attachés aux conservations des hypothèques sont aujourd'hui majeurs.

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 %).

Graphique n° 3 - Productivité
(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@ctes 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'utilisateur.

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'utilisateur, 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'utilisateurs, 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 déclarations 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 baisse 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 dès 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.
