# COUR DES COMPTES

---

# RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

**suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises**

# 2003

# OBSERVATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

# Sommaire


| | Rapport de la Cour des comptes | Réponses des administrations et des organismes contrôlés |
|---|---|---|
| | Pages | Pages |
| **Délibéré** | 7 | |
| **CHAPITRE I – Affaires sociales et travail** | 9 | |
| 1. La gestion des crédits du Fonds social européen | 11 | 24 |
| 2. Le contrôle de la recherche d'emploi | 35 | 48 |
| **CHAPITRE II – Justice** | 57 | |
| 1. La gestion immobilière des services judiciaires | 59 | 74 |
| **CHAPITRE III – Affaires étrangères** | 79 | |
| 1. L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) | 81 | 103 |
| **CHAPITRE IV – Défense** | 109 | |
| 1. De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle | 111 | 141 |
| 2. Les suites données au rapport public particulier sur « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants » | 145 | 154 |
| **CHAPITRE V – Recherche** | 161 | |
| 1. Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action | 163 | 185 |
| **CHAPITRE VI – Industrie** | 197 | |
| 1. Le pilotage des grands programmes nucléaires civils du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) | 199 | 213 |
| **CHAPITRE VII – Transports** | 225 | |
| 1. Le projet « TGV Méditerranée » | 227 | 246 |
| 2. La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier | 253 | 270 |
| 3. L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et Cofiroute | 285 | 303 |

| | Rapport de la Cour des comptes<br>Pages | Réponses des administrations et des organismes contrôlés<br>Pages |
|---|---|---|
| **CHAPITRE VIII – Ecologie et développement durable** ..... | 315 | |
| 1. Les agences de l'eau..... | 317 | 343 |
| 2. L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne ..... | 357 | 382 |
| **CHAPITRE IX – Santé et famille** ..... | 387 | |
| 1. La politique d'aide à la petite enfance..... | 389 | 408 |
| 2. La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme..... | 415 | 439 |
| 3. La prise en charge du cancer : suivi des recommandations de la Cour..... | 453 | 465 |
| **CHAPITRE X – Agriculture** ..... | 475 | |
| 1. L'ONIC et l'ONIOL ..... | 477 | 494 |
| 2. L'ONIFLHOR..... | 505 | 517 |
| 3. L'Etat et les courses de chevaux ..... | 535 | 550 |
| **CHAPITRE XI – Sports** ..... | 557 | |
| 1. L'Etat et le mouvement sportif national..... | 559 | 585 |
| **CHAPITRE XII – Collectivités et organismes relevant du contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes** ..... | 595 | |
| 1. L'association « Les Genêts d'or »..... | 597 | 609 |
| 2. Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur ..... | 645 | 659 |
| 3. L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France ..... | 671 | 683 |
| 4. Les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie | 689 | 710 |

# DÉLIBÉRÉ

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

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

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

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Cieutat, Carrez, présidents de chambre, MM. Marmot, Mignot, Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Vianès, Giquel, Bonacossa, Bady, Bénard, Billaud, Berthet, Malingre, Paugam, Kaltenbach, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Candiard, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, Picq, X-H. Martin, Monier, Mirabeau, Hernandez, Beaud de Brive, Cardon, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Briet, Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Freches, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Moulin, Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Schwerer, Gauron, Lafaure, Banquey, Morin, Mme Fradin, MM. L. Gautier, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Saliou, MM. Phéline, Coudreau, J. Gautier, Séguin, Vialla, Ténier, Rasera, Courtois, Mme Colomé, conseillers maîtres, MM. David, d'Albis, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Bertucci, premier avocat général.

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

N’ont pas pris part aux délibérations, M. Bénard, conseiller maître, en ce qui concerne la « La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier », M. Schwerer, conseiller maître, en ce qui concerne « La gestion immobilière des services judiciaires », M. Courtois, conseiller maître, en ce qui concerne « La gestion des crédits du fonds social européen » et « Le contrôle de la recherche d’emploi » et M. David, conseiller maître en service extraordinaire, en ce qui concerne « Le contrôle de la recherche d’emploi ».

Fait à la Cour, le 15 janvier 2004.

# Chapitre I

# Affaires sociales et travail

# 1

# La gestion des crédits du Fonds social européen

## *PRÉSENTATION*

*Le fonds social européen (FSE) permet, dans le respect de la réglementation communautaire et des politiques nationales, de financer des projets présentés par des organismes publics, des collectivités territoriales et divers intervenants privés tels que les associations, dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la lutte contre l'exclusion. Ses ressources ne peuvent être mobilisées qu'en complément de financements nationaux et ne doivent pas se substituer à ces derniers (principes du cofinancement et de l'additionnalité). Une part croissante (80 % actuellement) des crédits est gérée à l'échelon déconcentré.*

*Le FSE a constitué pour la France une source de cofinancement d'environ 4,6 Md€ pour la période de programmation 1994-1999 et représente un financement potentiel de plus de 6,8 Md€ pour la période 2000-2006. Ces sommes sont de l'ordre de 4 % de l'effort national dans ces domaines.*

*Les précédents travaux de la Cour avaient porté principalement sur l'articulation entre le FSE et les procédures budgétaires du ministère chargé de l'emploi (rapport public 1999) et sur l'analyse des dépenses d'assistance technique liées à ce fonds (rapport public 2000). En 2003, le contrôle réalisé par la Cour a porté d'une part, sur les comptes de clôture définitive de la programmation 1994-1999, d'autre part, sur les dispositifs de gestion, de suivi et de contrôle des crédits pour les deux périodes de programmation. Il s'est également appuyé sur les observations concernant l'ensemble des régions françaises déjà recueillies au cours des années précédentes par plusieurs autres organismes et corps de contrôle français et communautaires.*

# I – Une adaptation tardive et imparfaite à l'évolution dès règles communautaires

## A – Une réforme inachevée des procédures nationales

Examinant dans son rapport public annuel 1999 la gestion des crédits du FSE, la Cour relevait que « l'inutile complexité des circuits budgétaires, la centralisation excessive d'une partie de la gestion et la relative modestie des sommes en cause dans le budget du ministère aboutissent à un résultat d'ensemble peu satisfaisant ». La Cour signalait en particulier que la procédure de rattachement au budget national, par voie de fonds de concours, des fonds versés par la Commission européenne, se traduisait trop souvent par des retards et par l'impossibilité d'engager effectivement les dépenses correspondantes avant l'exercice suivant.

Les dysfonctionnements observés alors n'ont été que partiellement corrigés, notamment par un effort de déconcentration et par une réduction du nombre des fonds de concours. De plus, de nouvelles difficultés sont apparues dans le cadre de la programmation 2000-2006, à l'occasion d'une évolution majeure de la réglementation communautaire à laquelle les gestionnaires français du FSE ont tardé à adapter les procédures nationales.

Jusqu'en 1999, en effet, la Commission versait des avances forfaitaires pouvant représenter jusqu'à 80 % des dépenses prévues pour l'année. Le règlement n° 1260/99 du 21 juin 1999 a supprimé ces avances annuelles. Hormis un acompte initial correspondant à environ la moitié d'une enveloppe financière annuelle, les fonds correspondant à la programmation 2000-2006 ne sont versés aux Etats membres qu'en remboursement de dépenses effectives dûment justifiées auprès de la Commission.

Les procédures nationales en vigueur n'ont permis d'assurer ni le préfinancement suffisant des dépenses, ni l'exécution et la justification très rapides de ces dernières, qui auraient été indispensables au bon fonctionnement du nouveau système.

Elles interdisaient, en effet, d'ouvrir des crédits budgétaires supérieurs au montant des fonds reçus de la Commission, ceux-ci se limitant au début de la programmation au montant de l'acompte initial.

Le caractère potentiellement « auto-bloquant » de ce dispositif a été aggravé par le fait que des dépenses effectuées n'ont été que tardivement déclarées, notamment au niveau des Régions par lesquelles

transitent des crédits de plus en plus importants. Les causes en sont multiples : retards de programmation et d'exécution des dépenses[1], insuffisances organisationnelles ou informatiques, complexité des justifications de dépenses requises, aisance de trésorerie de certaines collectivités ou organismes. En outre, souhaitant utiliser prioritairement la trésorerie disponible pour permettre le lancement des nouvelles opérations, les autorités nationales gestionnaires du FSE avaient choisi d'allouer les crédits en fonction des besoins exprimés et non des dépenses déclarées par les organismes centraux et les autorités déconcentrées. Cette déconnexion entre les dépenses déclarées et les moyens alloués, contraire aux règles communautaires et nuisible à la simplicité et à la transparence de la gestion de trésorerie, n'était pas de nature à inciter les opérateurs à hâter les demandes de remboursement.

Le manque de ressources a été encore accru à la suite du rejet, en février 2001, par les services de la Commission, de la première demande de remboursement présentée par les autorités françaises, au motif qu'elle n'aurait pas dû inclure des paiements d'avances aux opérateurs qui ne pouvaient être considérés comme des dépenses effectives. Il en est résulté un retard de plusieurs mois.

Face à ces difficultés multiples, les autorités françaises ont pris au cours de l'année 2002 plusieurs mesures tendant à relancer la programmation et à assurer une mise en place plus rapide des crédits. Des avances en faveur des opérateurs ont été instituées en février 2002. Deux circulaires des 7 février et 27 novembre 2002 ont permis de conclure les conventions avec les bénéficiaires de crédits FSE sans disposer de la totalité des crédits nécessaire à l'engagement comptable de la dépense (déconnexion de l'engagement juridique et de l'engagement comptable). D'autres circulaires prises au cours du second semestre ont allégé les formalités de constitution des dossiers, limité le contrôle financier a priori et simplifié les procédures pour les subventions de faible montant. Enfin, une circulaire du 24 décembre 2002 a créé des « fonds de concours locaux », permettant, pour le volet déconcentré des programmes, de mettre en place les fonds reçus de la Commission directement auprès de l'échelon régional, sans transiter par les services centraux.

L'efficacité de ces mesures récentes ne pouvait encore être précisément mesurée à l'époque où la Cour a effectué son contrôle. La direction générale de la comptabilité publique (DGCP) faisait état d'un délai médian de 17 jours entre l'arrivée des fonds communautaires auprès de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et leur disponibilité à

1 Une part des opérations exécutées en 2000 a été financée sur des crédits de la programmation 1994-1999.

l'échelon régional ; ce progrès dû à la procédure des « fonds de concours locaux » reste à conforter, car les délais restaient encore élevés dans plusieurs régions.

Quant à la déconnexion entre l'engagement juridique et l'engagement comptable, qui paraît également avoir produit des effets utiles, elle oblige à un suivi complexe des engagements et constitue une dérogation aux principes budgétaires qui devrait demeurer exceptionnelle et temporaire. Il reste à mettre rapidement au point une solution régulière permettant d'engager les actions sans attendre l'arrivée de la totalité des fonds européens correspondants, par exemple en utilisant les dispositions de la loi organique du 1er août 2001, relative aux lois de finances, qui généralisera un système d'autorisation d'engagement indépendamment de la disponibilité des crédits de paiement.

Au début du deuxième trimestre 2003, le retard accumulé depuis le démarrage de la programmation 2000-2006 n'était pas encore résorbé. Le montant des opérations effectivement programmées pour l'objectif 3 ne représentait que 59,2 % des enveloppes allouées par la Commission pour les exercices 2000 à 2003. La situation était pire encore pour l'objectif 2 avec un taux de 39,1 % pour l'ensemble des régions.

**L'allocation des fonds structurels**

A la suite du Conseil européen de Berlin en mars 1999, les modalités financières et les objectifs prioritaires des quatre fonds structurels ont été redéfinis pour la programmation 2000-2006. Ainsi, sur cette période, le FSE participe, en partie, au financement des objectifs n° 1 (promotion du développement des régions dont le revenu est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) pour 939 M€ et n° 2 (soutien à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle) pour 882 M€. Par contre, il finance intégralement l'objectif n° 3 (soutien à l'adaptation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi) à hauteur de 4 714 M€ ainsi que le programme d'initiative communautaire (PIC) Equal (promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités dans l'accès au marché du travail) pour 320 M€.

Or, le règlement n° 1260/99 prévoit l'annulation irréversible par la Commission des crédits pour lesquels aucune demande de remboursement recevable n'a été formulée dans les deux ans suivant l'engagement au niveau communautaire, lequel s'effectue par tranches annuelles d'un égal montant. Cette règle dite du « dégagement d'office » n'a pas entraîné d'annulations en 2002. Mais, au milieu de l'année 2003, on pouvait craindre qu'à moins d'une forte accélération des demandes de

paiement, elle ne trouve à s'appliquer dans plusieurs régions au titre des objectifs 1 et 2. Quant à l'objectif 3, géré au niveau national, un risque de dégagement d'office existerait dès la fin de 2004 si le montant des dépenses déclarées à la Commission continuait à stagner au niveau moyen de 140 M€ tous les quatre mois, alors qu'au vu de l'enveloppe disponible pour la période 2000-2006, ces déclarations devraient être en moyenne, d'ici à la fin de la programmation, voisines de 260 M€.

Même si la France est loin d'être seule à avoir éprouvé des difficultés du fait du resserrement des contraintes communautaires[2], il lui reste à consolider l'adaptation de ses propres procédures pour ne pas être exposée au risque de perdre une part des crédits qui lui sont alloués.

## B – Des procédures de contrôles encore perfectibles

Le règlement communautaire n° 2064/97 du 15 octobre 1997 prévoyait dans chaque Etat membre la mise en place d'un dispositif national de contrôle et d'une « piste d'audit » permettant de vérifier la traçabilité et les délais de mise en œuvre des crédits européens ainsi que la désignation d'une autorité indépendante pour certifier la validité et la sincérité des demandes de soldes lors de la clôture de la programmation 1994-1999, tâche qui fut confiée à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Trois autres règlements sont venus compléter ce dispositif en 1999 (n° 1260/99) et en 2001 (n° 438/01 et 448/01). La charge de la preuve du bon fonctionnement des systèmes de suivi et de contrôle est ainsi transférée aux Etats-membres. La Commission peut ordonner des reversements ou des annulations de crédits non seulement à raison des dépenses reconnues ne pas correspondre à un service fait éligible aux crédits du FSE, mais aussi en cas de mauvais fonctionnement des systèmes de gestion, contrôle, prévention, information et correction des irrégularités mis en place par chaque Etat-membre.

Pour s'adapter à cette évolution, le système français de contrôle est devenu plus complexe. Il comporte désormais trois niveaux : des contrôles de « service fait » avant demande de paiement, pour s'assurer de l'éligibilité et de la réalité des dépenses, des contrôles dits « 5 % » a posteriori, portant sur la vérification d'au moins 5 % des dépenses totales et des « audits de système » afin de vérifier la fiabilité des procédures, de

2 Selon le rapport annuel 2001 sur les fonds structurels de la Commission, les versements obtenus par la France au titre du FSE pour les années 2000 et 2001 représentaient, en pourcentage des crédits alloués, un montant très légèrement supérieur à la moyenne communautaire.

la « piste d'audit » et des suites données aux autres contrôles. S'y ajoutent des modalités d'application renforcées : plans de contrôle, échantillonnages, contrôle qualité, sélection des risques. Ces exigences impliquent l'intervention de nombreux acteurs : CICC, corps de contrôle des administrations centrales, préfectures, trésoreries générales de région et pour le FSE groupe national de contrôle, récemment devenu sous-direction et services régionaux de contrôle (SRC). Ce dispositif national est complété par des contrôles directs périodiques des instances européennes : Commission, Cour des comptes, Office de lutte anti-fraude et Commission du contrôle budgétaire du Parlement.

Les procédures nationales ont été adaptées à ces nouvelles nécessités, bien que parfois avec lenteur et de façon inégale selon les niveaux. Les nombreux audits de système, réalisés par la CICC, ont permis des améliorations sensibles des procédures de suivi et de contrôle. Toutefois, les contrôles de service fait sont souvent encore peu fiables ou mal formalisés. Les « contrôles 5 % » ont marqué un retard très important dans la programmation 1994-1999. Si leur nombre et leurs résultats sont satisfaisants au niveau régional, des lacunes graves ont été relevées au niveau national : une grande partie des contrôles a été faite très tardivement, est parfois peu fiable et une majorité des crédits FSE du ministère chargé de l'emploi, gestionnaire du FSE, a été peu contrôlée au titre du 5 % alors qu'ils représentent près de 75 % des dépenses totales réalisées au niveau central. Par ailleurs, si les contrôles donnent lieu à de nombreux redressements, près d'un tiers des irrégularités relevées n'ont pas été déclarées comme elles l'auraient dû aux instances européennes ou l'ont été tardivement, à titre de régularisation.

Les modalités internes des « contrôles 5 % » des crédits FSE du ministère chargé de l'emploi et des conventions qu'il passe avec l'ANPE et l'AFPA restent à préciser rapidement. D'autre part, la plupart des autres « contrôles 5 % », confiés aux services déjà chargés du contrôle de la formation professionnelle (groupe national de contrôle et services régionaux de contrôle), sont affectés par un formalisme très supérieur à celui requis par les règles communautaires. Il leur est appliqué en effet les procédures habituelles de ces services, celles du livre IX du Code du travail, qui correspondent à d'autres objectifs. Il en résulte un alourdissement inutile de la charge de travail nécessaire aux contrôles des crédits du FSE, au détriment des contrôles des actions de formation professionnelle ne bénéficiant pas de ces crédits.

La multiplicité et la lourdeur des contrôles dont font l'objet les crédits du FSE comportent d'autre part pour les bénéficiaires et particulièrement pour les plus petits d'entre eux, des contraintes importantes, d'autant moins bien ressenties que les crédits nationaux sont

beaucoup moins contrôlés. Il a été signalé au début de la programmation 2000-2006, dans plusieurs régions, une certaine désaffection des porteurs de projets potentiellement éligibles aux crédits FSE, aggravée sans doute par les difficultés de trésorerie apparues à la même époque. Cette situation méritera d'être suivie avec attention.

## C – Un pilotage encore insuffisant

Le ministère chargé de l'emploi est l'administration centrale responsable de la gestion du FSE. Conformément aux règles communautaires, il exerce les fonctions « d'autorité de gestion » et « d'autorité de paiement » pour l'objectif 3 qui consomme près de 70 % des crédits du FSE. Son rôle est moindre pour les programmes régionaux (objectifs 1 et 2), dont la responsabilité incombe aux préfets de région. Ces attributions ont été confiées, au sein de la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au « département du FSE et des programmes communautaires » (DFSE).

Ce dernier n'a pas pleinement réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du dispositif FSE. Il a rencontré des difficultés persistantes à faire respecter, par d'autres administrations et même par des organismes publics sous tutelle de la DGEFP, certaines de ses directives prises en application de la réglementation communautaire. En n'y affectant que deux personnes, il n'a pu correctement assumer le suivi au niveau national des « contrôles 5 % » et de leurs suites. En effet, le DFSE a longtemps assuré la gestion directe d'un trop grand nombre de conventions, au détriment de sa mission de pilotage.

Pour remédier à cette situation, la DGEFP a entrepris de réduire progressivement le nombre des conventions gérées par le département et envisage d'améliorer son positionnement hiérarchique au sein du ministère. Il resterait alors encore à parfaire son impact et son efficacité à l'égard des autres administrations.

Les capacités de pilotage du DFSE ont également été limitées par des outils insuffisants et tardivement mis en place. L'informatisation de la gestion du FSE, pour laquelle des crédits communautaires ont été obtenus, ne fait l'objet d'une exploitation utile que depuis la fin 2002. Au premier trimestre 2003, le DFSE admettait que la saisie par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) des données dans l'application FSE était encore lacunaire. En outre, celle-ci n'est déployée qu'entre la DGEFP et les DRTEFP : elle ne permet donc pas un suivi en temps réel de l'utilisation des crédits destinés à des administrations dépourvues de cette application. Le ministère

chargé de l'emploi avait déjà indiqué dans sa réponse aux observations formulées dans le rapport public de la Cour de l'année 2000 qu'il étudiait une extension de ce déploiement, mais aucun progrès notable n'a été observé depuis lors dans ce domaine.

Deux programmes informatiques se trouvent actuellement utilisés pour gérer les crédits du FSE : l'application FSE dont une version actualisée a été livrée en 2002, et l'application Présage, plus récente, dédiée à l'ensemble des fonds structurels. Or, les informations provenant des deux applications ne sont pas toujours identiques et l'interface entre les deux applications n'est pas encore opérationnelle. La Cour ne peut que regretter la concurrence coûteuse de ces deux applications.

Enfin, s'agissant de la situation juridique et financière de certains personnels, la Cour avait relevé dans son rapport public 2000 qu'un nombre élevé de personnels contractuels était rémunéré par des organismes relais sur les crédits d'assistance technique du FSE et avait demandé qu'il soit mis un terme à cette pratique. Elle constate que cette régularisation n'a été que partielle, une quarantaine d'agents restant rétribuée sur fonds FSE et employée dans les services déconcentrés de la DGEFP.

# II – Des résultats incertains

## A – Le bilan financier encore provisoire de la programmation 1994-1999

La programmation 1994-1999 s'est caractérisée par un échelonnement peu rationnel des dépenses avec un taux de consommation des crédits très faible jusqu'en 1997 et une forte concentration des dépenses sur les exercices 1998 et 1999 : 47,7 % des dépenses finales sur le plus important objectif (objectif 3) et beaucoup plus sur d'autres objectifs ou programmes d'initiative communautaire (80,5 % sur le PIC[3] Adapt). Cette situation a été favorisée par une réglementation communautaire, aujourd'hui abrogée, qui permettait chaque année le report des crédits disponibles sur les exercices suivants sans mécanisme coercitif. Un tel déséquilibre dans la réalisation des dépenses, également observé dans d'autres Etats membres, n'était de toute évidence pas propice à un emploi rationnel des crédits.

Toutefois, en 1997 et 1998, grâce à une plus grande mobilisation des intervenants et des redéploiements de crédits vers les dispositifs

3 Programme d'initiative communautaire.

fonctionnant le mieux ou vers de nouveaux dispositifs comme les contrats emploi solidarité ou le dispositif des emplois jeunes « nouveaux services - nouveaux emplois », les autorités françaises sont parvenues à employer l'essentiel des crédits alloués au titre de la période 1994-1999.

La clôture financière de la programmation, initialement prévue pour 2001, a été reportée par les autorités communautaires à mars 2003, mais les résultats certifiés à cette date au niveau national restent à valider par les instances européennes. Sous cette réserve, la France a dépensé 4 594 M€ sur les 5 046 M€ disponibles, soit un taux global d'utilisation des crédits du FSE de 91 %. Les résultats sont cependant variables et parfois très faibles pour les PIC dont certaines enveloppes inférieures à 1 M€ n'ont pu être totalement employées. La multiplication des PIC qui caractérisait la période 1994-1999 apparaît comme un échec si l'on se réfère à l'exemple français. Elle n'a d'ailleurs pas été reconduite pour 2000-2006.

Ces résultats tiennent compte d'un montant total de 98 M€ de dépenses dont le rejet a été proposé par les autorités nationales pour tenir compte d'irrégularités (inexécution des projets, défaut d'éligibilité des dépenses ou non respect de règles communautaires) constatées lors de contrôles nationaux ou européens. Ils ont fait l'objet de 124 déclarations de validité établies par la CICC. Plus des deux tiers de ces dernières ont été adoptées sans réserve, une trentaine avec des remarques de forme et une dizaine avec des réserves de fond concernant essentiellement des dépenses exécutées au niveau national : absence ou trop grande faiblesse des contrôles 5 %, omission de déclarations d'irrégularité, défauts dans la piste d'audit, non représentativité de l'échantillonnage de certains contrôles importants, plans de contrôle insuffisants ou non représentatifs.

Ces opérations de clôture des comptes ont fait apparaître pour le FSE un solde global débiteur de 33,7 M€ à l'égard de la Commission européenne, compte tenu des sommes que cette dernière avait déjà mises en place au cours de la programmation[4].

Au niveau national, la clôture financière de la programmation 1994-1999 implique des mouvements de trésorerie complexes : pour pouvoir verser aux ministères, préfectures et organismes publics qui restent créditeurs le solde des crédits du FSE leur permettant à leur tour de rembourser les dépenses des bénéficiaires de financements communautaires, la DGEFP devra procéder à la régularisation de transferts temporaires réalisés au profit de la nouvelle programmation

4 En principe, la Commission a versé à ce jour la totalité des sommes dues pour les exercices 1994 à 1998 et, à titre d'avance, environ 80 % des prévisions de dépenses pour 1999.

entre 2000 et 2002 et obtenir de certains organismes débiteurs le remboursement des sommes indûment reçues[5], estimé à environ 85 M€.

## B – Un impact mal connu

Sur les deux périodes de programmation allant de 1994 à 2006, le FSE aura apporté aux actions menées en France dans les domaines de l'emploi, de la formation et de la lutte contre l'exclusion une contribution moyenne de l'ordre de 800 M€ par an. En mars 2003, la DGEFP chiffrait à 14 283 823 le nombre de personnes ayant bénéficié en France d'actions cofinancées par le FSE. En dehors de cet aspect quantitatif, l'impact du FSE sur le contenu des politiques publiques nationales est d'autant plus difficile à mesurer que les crédits nationaux consacrés à ces dernières sont trente fois plus importants. L'influence communautaire semble s'exercer davantage à travers la coordination mise en place depuis 1997 dans le cadre de la « stratégie européenne pour l'emploi ».

La réglementation européenne prévoit depuis 1993 l'évaluation des actions à finalité structurelle par des évaluateurs indépendants. Toutefois, l'évaluation finale ex post de la programmation 1994-1999 et l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006 n'étaient pas disponibles à l'époque où la Cour a effectué son enquête. Celle-ci a donc examiné les travaux préparatoires et les rapports d'étape réalisés au niveau national.

Pour la période 1994-1999, la faiblesse du système d'information et de suivi, conjuguée à la forte dispersion des crédits, ainsi que l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs préalablement définis, ont conduit l'évaluateur à conclure à l'impossibilité d'une évaluation exhaustive en termes d'efficacité.

L'intervention du FSE paraît cependant pouvoir influer sur le contenu de certaines politiques nationales, en particulier parce qu'elle doit correspondre à des domaines particuliers et à des priorités définis par les règlements européens. Par exemple, la promotion de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, qui, conformément aux priorités communautaires, constitue l'un des axes prioritaires de la stratégie française d'intervention du FSE tant en 1994-1999 qu'en 2000-2006. Cependant, une étude menée dans le cadre de l'évaluation de l'objectif 3 de 1994-1999 fait état, dans certains dispositifs comparables d'aide à la

5 Telles que les 22,2 M€ octroyés à la direction de l'Artisanat dont les crédits ont été annulés par la Commission en mars 2002, en raison de l'inéligibilité des actions cofinancées et d'un défaut de transparence comptable mis en évidence à l'issue de plusieurs contrôles des instances communautaires.

formation professionnelle, d'un pourcentage de femmes relativement plus faible dans les dispositifs cofinancés par le FSE.

De plus, la forte dispersion des crédits du FSE sur de nombreux dispositifs et projets[6] accentue les difficultés quant à l'évaluation de leur impact. Peu compatible avec le principe de concentration des crédits, institué par la réglementation communautaire, elle nuit à la visibilité du FSE.

En termes d'innovation, l'influence du FSE sur le contenu des politiques paraît également peu perceptible. Parmi les dispositifs cofinancés, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) constituent le cas, peut-être unique, où le FSE a joué un rôle déterminant quant à leur développement, en raison d'une disposition particulière admettant de la part de collectivités locales de simples apports en nature comme contrepartie à des crédits du FSE.

Au-delà de son impact sur le contenu des politiques sociales, la gestion du FSE, comme des autres programmes européens, a sûrement concouru à la modernisation des méthodes de contrôle et à l'utile diffusion d'une culture du compte-rendu, de l'audit et de l'évaluation. Mais si son apport financier total est connu, sa contribution nette ne peut être déterminée qu'en tenant compte des coûts induits par son utilisation, lesquels n'ont jamais été évalués.

6 A la mi-2003, dix-huit mille conventions étaient recensées par le DFSE.

## *CONCLUSION*

*La lourdeur et la complexité des procédures de gestion des crédits du FSE, déjà critiquées par la Cour dans son rapport public annuel 1999, ont retardé l'exécution de la programmation 1994-1999 et entraîné une forte concentration des dépenses sur les deux dernières années. En partie pour les mêmes raisons, le démarrage de la programmation 2000-2006 a été très lent et ce n'est qu'en 2002 que les autorités françaises ont pris plusieurs mesures d'allègement et d'adaptation des procédures, trop récentes pour en apprécier l'efficacité.*

*Les exigences communautaires en matière de contrôle, qui ont été fortement accrues depuis 1997, sont inspirées par une logique différente de celles des institutions nationales. Or, les règles nationales n'ont été que tardivement et incomplètement adaptées. Ceci a conduit à la mise en place d'un dispositif très complexe et pourtant d'une efficacité imparfaite, absorbant une part excessive des moyens de contrôle disponibles, notamment en matière de formation professionnelle.*

*Même s'il convient de constater les conditions relativement satisfaisantes, sous réserve de l'appréciation des instances européennes, dans lesquelles a été clôturée la programmation 1994-1999, ainsi que les importants efforts entrepris récemment pour améliorer les procédures budgétaires, beaucoup reste à faire pour adapter les modalités de gestion, notamment au niveau central, et celles de l'exercice des contrôles. Un effort particulier devra être fait à l'avenir pour mieux anticiper les effets de nouvelles modifications des règlements communautaires. Parallèlement, des actions devraient être engagées ou poursuivies pour obtenir les simplifications souhaitables des règles européennes.*

*La Cour recommande :*

*Concernant les procédures financières :*

*- que soit rapidement régularisée la situation de trésorerie liée à la clôture de la programmation 1994-1999 et que les redressements prescrits soient effectués ;*

*- que soit rétabli le lien entre les versements aux bénéficiaires et les montants des dépenses justifiées par eux ;*

*- que les procédures et les délais de remontée vers le département FSE des demandes de remboursement de dépenses soient mieux encadrés ;*

*- que soit rapidement mise au point une solution régulière et durable permettant d'engager les actions sans attendre que la Commission ait mis en place la totalité de la trésorerie correspondante ;*

*Concernant le système de contrôle :*

*- que les modalités du « contrôle 5 % » des crédits du ministère chargé de l'emploi soient rapidement définies et mises en œuvre ;*

*- que soient allégées les procédures des « contrôles 5 % » à la charge des services régionaux de contrôle ;*

*Concernant l'organisation :*

*- que le département FSE voie sa mission recentrée sur le pilotage du dispositif et son positionnement renforcé;*

*- qu'une réflexion soit menée en vue d'unifier les systèmes informatiques ;*

*Concernant l'évaluation :*

*- qu'une évaluation soit engagée sur les coûts réels de la gestion du FSE.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage l'ensemble des constats formulés par la Cour des comptes. Le démarrage difficile de la programmation en 2000 et 2001 a justifié l'adoption de mesures en 2002. L'effort entrepris en matière de suivi et d'évaluation de la nouvelle programmation doit être poursuivi en raison d'une gestion et d'un suivi financier encore perfectibles à ce jour.*

## *L'adaptation à l'évolution des règles communautaires*

### *La réforme des procédures nationales*

*La Cour rappelle les raisons qui ont rendu difficile la gestion des crédits du FSE lors de la programmation 1994-1999 ainsi que le démarrage de la nouvelle programmation 2000-2006. Elle souligne notamment le fait que « les procédures nationales en vigueur n'ont permis d'assurer ni le préfinancement suffisant des dépenses, ni l'exécution et la justification très rapide de ces dernières, qui auraient été indispensables au bon fonctionnement du nouveau système ». Elle estime que les procédures budgétaires et comptables françaises se sont avérées peu adaptées (retard dans le rattachement au budget national du ministère des affaires sociales des fonds versés par la Commission par voie de fonds de concours) à la gestion des crédits européens, ce qui a contribué à retarder la programmation.*

*Face à la situation de blocage constatée, la Cour revient sur les mesures adoptées en 2002 pour remédier à cette situation.*

*Une première décision prise par les autorités françaises a consisté à autoriser la déconnexion entre l'engagement juridique et l'engagement comptable*[7] *qui permet de conclure des conventions pour la réalisation des actions sans disposer impérativement des crédits. Cette mesure dérogatoire aux principes de la comptabilité publique, a été rendue nécessaire par les modalités de mise à disposition des fonds par la Commission européenne. Elle a nécessité un suivi particulier par les trésoreries générales.*

*D'autres mesures ont été adoptées de façon à raccourcir les délais d'instruction des dossiers et à simplifier les procédures : adaptation des documents à fournir au moment de la programmation, aménagement des modalités du contrôle financier déconcentré et création de « fonds de concours locaux » au 1er janvier 2003 destinés à réduire les délais de mise en*

7 Lettre conjointe du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre de l'emploi et de la solidarité du 28 février 2002.

*place des crédits au niveau local. Cette procédure permet d'éviter l'échelon central et donc les délais inhérents aux délégations de crédits. Elle sera complétée au 1er janvier 2004 par une procédure également nouvelle de report des crédits du chapitre 43-72 au niveau local.*

*S'agissant de la procédure des fonds de concours locaux, la Cour reprend les délais d'ouverture des crédits du fonds social européen au niveau local communiqués par la direction générale de la comptabilité publique au début du mois de septembre 2003, soit un délai médian de 17 jours entre l'arrivée des fonds communautaires à l'agence comptable centrale du Trésor et leur disponibilité à l'échelon régional. Le MINEFI souhaiterait porter à la connaissance de la Cour des données actualisées au 30 septembre 2003. Ainsi, pour la période du 1er mars au 30 septembre, le délai médian d'ouverture des crédits au niveau local a été de 14 jours. Le délai moyen d'ouverture des crédits (19 jours sur la période du 1er mars au 30 septembre) est passé de 22 jours au mois de mars à 15 jours aux mois d'août et septembre.*

*D'une manière générale, les délais sont très sensiblement plus courts que ceux observés avant la mise en place de cette mesure. L'amélioration constatée en outre au cours de l'année 2003 est due, d'une part, à une meilleure appropriation de la procédure par les services déconcentrés tout au long de cette période et, d'autre part, aux différents messages de vigilance envoyés par la direction générale de la comptabilité publique aux trésoriers-payeurs généraux.*

***Des procédures de contrôle encore perfectibles***

*La Cour rappelle que les différents règlements européens applicables en matière de contrôle du FSE recouvrent une grande diversité. Cette situation a rendu nécessaire une adaptation du système français de contrôle, lequel effectue trois types de contrôle[8] et fait intervenir de nombreux acteurs.*

*Le MINEFI partage l'observation de la Cour estimant que les modalités de contrôle de service fait sont encore mal définies et que le suivi national des contrôles de la nouvelle programmation qui incombe au département FSE n'a pas pleinement été réalisé. En outre, le Groupe national de contrôle (GNC) a fait montre de méthodes de travail encore assez formalistes par rapport à ce que prévoit les règles communautaires au titre des « contrôles 5 % ».*

8 Il s'agit du contrôle par sondage (contrôle de 5 % des dépenses totales éligibles), du contrôle de service fait (contrôle des pièces justificatives des bénéficiaires de crédits FSE) et des audits de système (réalisée par la CICC chargée du contrôle des procédures de gestion et de contrôle).

### *Un pilotage encore insuffisant*

*Le MINEFI souscrit à l'analyse de la Cour selon laquelle le département FSE du MASTS n'a pas « pleinement réussi à s'affirmer dans son rôle de pilotage du dispositif FSE » : insuffisance des effectifs affectés à cette tâche (deux personnes seulement pour assurer le suivi au niveau des « contrôles 5 % » et de leur suite), gestion d'un trop grand nombre de conventions au détriment de sa mission de pilotage et informatisation tardive de la gestion du FSE.*

*Enfin, pour tenir compte des remarques réitérées de la Cour concernant la situation des personnels contractuels rémunérés par des organismes relais sur les crédits d'assistance technique du FSE, le mouvement de régularisation engagé à l'occasion du PLF 2004 sera poursuivi.*

### *Des résultats incertains*

*Le MINEFI partage les préoccupations exprimées par la Cour des comptes quant aux modalités de suivi, de gestion et de contrôle du FSE et partage ses recommandations concernant la nécessité d'un recentrage de la mission du département FSE de la DGEFP (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) sur le pilotage du dispositif et l'engagement d'une évaluation sur les coûts réels de la gestion du FSE.*

*Il lui semble également que « la faiblesse du système d'information et de suivi, conjuguée à la forte dispersion des crédits, ainsi que l'absence d'objectifs quantifiés et d'indicateurs préalablement définis » tend à ne pas permettre une évaluation exhaustive de leur impact. Le MINEFI ne peut que reprendre à son compte cette exigence qui se rattache en outre, désormais, aux obligations découlant de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, si la gestion du FSE a pu effectivement, dans une certaine mesure, concourir à la « modernisation des méthodes de contrôle et à l'utile diffusion d'une culture du compte rendu, de l'audit et de l'évaluation », force est de constater que cette évolution est encore insuffisante au regard des exigences posées par la LOLF et qu'elle devra être poursuivie au cours des prochaines années.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ*

## *L'adaptation à l'évolution des règles communautaires*

### *La réforme des procédures nationales*

*La Cour considère que la gestion du fonds social européen a souffert d'une adaptation tardive et imparfaite à l'évolution des règles communautaires.*

*En réponse, il est à souligner que la circulaire du Premier ministre n° 4.900/SG du 24 décembre 2002 portant simplification de la gestion des fonds structurels européens a introduit deux modifications substantielles dans les procédures financières relatives aux fonds structurels : la mise en place des fonds de concours locaux et le report au plan local des crédits européens affectés aux fonds structurels sans remise à disposition au niveau national des crédits non engagés en fin d'année.*

*La création des fonds de concours locaux a permis une réduction majeure du délai de mise en place des crédits. Le délai moyen entre l'arrivée des crédits du fonds social européen à l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT) et leur réception par les préfets de région est, désormais, de 10 jours contre un délai moyen constaté jusqu'alors de 8 semaines, pouvant être porté à quatre mois en début d'année compte tenu de la procédure de reports.*

*S'agissant du retard dans la déclaration des dépenses à la Commission européenne, mis en exergue par la Cour des comptes, le ministère souligne que suivant les recommandations du rapport élaboré par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales n° 2001-M-042-04/ n° 2002-056 de mars 2002 sur la simplification des conventions d'attribution des concours du fonds social européen, des avances ont été accordées aux organismes relais pour relancer la programmation des crédits du fonds social européen et remédier à ce retard. S'il est vrai que cette procédure a induit un décalage en 2002 entre les délégations de crédits aux préfets de région et les dépenses qu'ils avaient déclarées, cette avance de trésorerie a été régularisée par la suite au regard des déclarations de dépenses des préfets de région. Celle-ci ne remettait cependant pas en cause le principe de la déclaration de dépenses auprès de la Commission des seules dépenses encourues par les bénéficiaires finals des crédits du fonds social européen.*

*Comme le souligne la Cour des comptes, la procédure de déconnexion de l'engagement juridique et de l'engagement comptable sur la ligne budgétaire du fonds social européen (chapitre 43-72) a contribué significativement à l'accélération du conventionnement des crédits FSE. Celle-ci est en particulier constatée sur les opérations relevant de l'insertion,*

*de la modernisation de l'organisation du travail et du développement des compétences et les dispositifs d'accès des femmes au marché du travail.*

*Cette procédure qui permet, de fait, l'accélération des remontées de dépenses des opérateurs a d'ailleurs été encouragée par les services de la Commission européenne. Elle remédie également aux pratiques de conventions de régularisation, qui font porter sur les opérateurs une insécurité juridique par la méconnaissance des obligations communautaires associées au cofinancement du fonds social européen, et qui constituent une rupture dans la piste d'audit définie par le règlement (CE) n° 438 du 2 mars 2001.*

*Le risque d'annulation des crédits fonds social européen non consommés par application de la règle dite du « dégagement d'office » prévu au règlement (CE) n° 1260/99, ne subsiste ainsi, à la fin de l'année 2003, que pour quelques régions en difficulté structurelle éligibles à l'objectif 2. L'accélération du rythme de déclaration de dépenses tient, en particulier, à la montée en puissance des programmes, à l'effort accru d'appui du département fonds social européen aux régions en sous-consommation des crédits et à l'extension, à partir de 2003, du recours aux conventions cadre pour la gestion des crédits FSE des programmes des objectifs 1 et 2 et à l'ouverture de cette possibilité de conventionnement à de nouveaux organismes pour l'objectif 3.*

*Si le passage de la gestion des crédits du fonds social européen en titre VI n'est plus d'actualité, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a, en revanche, demandé au ministère des finances, du budget et de l'industrie que la gestion des crédits du fonds social européen soit expérimentée dans le cadre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances qui généralise la tenue pluriannuelle des engagements.*

***Les procédures de contrôles***

*La Cour met en avant la complexité et le caractère perfectible des procédures nationales de contrôle portant sur le fonds social européen.*

*En ce qui se réfère à la programmation 2000-2006, la circulaire du Premier ministre n° 4.875/SG du 15 juillet 2002 portant amélioration du dispositif de gestion, de suivi et de contrôle des programmes cofinancés par les fonds structurels européens a fixé des orientations pour l'application des règlements (CE) n° 1260/99, n° 438/2001 et n° 448/2001 en matière de contrôles et d'organisation des services permettant de satisfaire aux exigences réglementaires.*

*La France a, certes, pris du retard pour adapter ses pratiques en matière de vérification de service fait et de contrôles par sondage aux normes réglementaires fixés par la Commission européenne depuis la parution du règlement (CE) n° 2064/97.*

*Il n'en demeure pas moins qu'à la clôture des programmes financés par le fonds social européen pour la période 1994-1999, seuls six programmes sur 124 n'avaient pas atteint les taux de contrôle par sondage fixés par le règlement précité, et que ces taux ont été pour certains programmes nettement dépassés. Les améliorations apportées en matière de vérification de service fait ont été de nature à autoriser la Commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC) à délivrer des déclarations de validité sans réserve sur la fiabilité et l'éligibilité des dépenses déclarées sur l'ensemble des programmes restants.*

*S'agissant des dispositifs relatifs à l'emploi gérés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, il convient de souligner que la faiblesse des opérations de contrôles par sondage au sens de l'article 3 du règlement 2064/97 du 15 octobre 1997 a été contrebalancée par le nombre élevé de contrôles diligentés par la Cour des comptes et la Commission européenne. Par ailleurs, en sa qualité d'autorité responsable de la gestion du fonds social européen, le ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité a procédé, à son initiative, à des corrections financières significatives sur les dispositifs qui, au regard des audits de systèmes, présentaient des lacunes importantes pour une justification des dépenses conforme aux exigences communautaires.*

*Il importe, en outre, de souligner que si certaines irrégularités relevées auprès des opérateurs n'ont pas fait l'objet de la communication à l'Office de lutte anti-fraudes prévue par le règlement (CE) 1681/94 du 11 juillet 1994, l'intégralité des indus définitivement constatés à la clôture des programmes 1994-1999 a été déclarée à la Commission européenne. Ces indus ont été remboursés par réduction des paiements finals des programmes ou donneront lieu à reversement à la Commission dès la notification des notes de débit émises par son comptable.*

*Pour ce qui a trait aux modalités internes de contrôle appliquées pour la mise en oeuvre des contrôles par sondage dits de « 5 % », la Cour relève un excès de formalisme des procédures appliquées par les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle. En réponse, il convient de souligner que les contrôles menés sont des contrôles administratifs et financiers entraînant des reversements des sommes inutilisées, mal utilisées ou injustifiées. La procédure est formalisée afin d'assurer aux structures contrôlées un débat contradictoire sur les constats et les dysfonctionnements observés. Cette procédure garantit le contrôle de mauvaises interprétations et, le cas échéant, prévient le contentieux qui peut résulter des décisions de récupération des sommes indues ou de versements de sommes inférieures à ce qu'attendent les structures contrôlées. Les méthodes mises en œuvre permettent l'expression de la défense et la prévention du contentieux et sont conformes aux recommandations de la CICC en la matière.*

*La procédure prévue, notamment par l'article L. 991-8 du code du travail, était induite par les préconisations du « guide de contrôle des organismes bénéficiant de concours du fonds social européen » de janvier 1995 établi conjointement par l'IGF et l'IGAS. Ce guide indiquait que les contrôles s'effectuaient dans le respect des procédures contradictoires et selon les règles en vigueur pour chacun des corps d'inspections habilités pour les contrôles sur les actions cofinancées par le fonds social européen.*

*Il est exact que la procédure du livre IX du code du travail prévoit expressément une réclamation préalable à tout contentieux et, de fait, une seconde décision préfectorale ou ministérielle. Ce recours préalable obligatoire allonge d'autant la durée d'un contrôle et augmente la quantité de travail. C'est pourquoi par circulaire DGEFP 99/21 du 11 mai 1999 il a été spécifié que la procédure de droit commun en matière de reversement d'aide s'appliquait aux décisions sur crédits du fonds social européen. La procédure instituée par cette circulaire a été reconduite pour la nouvelle programmation de contrôle.*

*Le guide du contrôle des organismes bénéficiant de concours du donds social européen établi par la sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle en 2003 définit, à cet égard, une méthode de contrôle plus rapide par échantillonnage des actions et des dépenses et extrapolation des constats positifs.*

*L'élargissement du champ d'investigation de la sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle et des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle pour la réalisation des contrôles des actions cofinancées par le fonds social européen justifie l'allocation de moyens supplémentaires pour ces services.*

***Le pilotage des programmes***

*La Cour insiste sur la nécessité pour le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité d'améliorer le pilotage national du fonds social européen.*

*Afin d'asseoir son positionnement d'autorité de gestion et de paiement des programmes nationaux (objectif 3 et EQUAL), le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a recentré à cette fin, depuis 2000, ses missions sur l'animation et l'appui méthodologique aux services instructeurs, aux services de contrôle et aux porteurs de projets.*

*Cette réorientation est passée par une diminution significative de ses tâches de gestion directe. Le nombre de conventions gérées directement par le département fonds social européen a diminué de plus de 2/3 par rapport à la période de programmation communautaire précédente. La mise en place des fonds de concours locaux a également réduit le nombre d'opérations financières du département fonds social européen.*

*A partir de 2004, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité signera avec les ministères gestionnaires de crédits du fonds social européen des protocoles précisant leurs missions et renforçant leurs responsabilités financières au regard d'éventuelles irrégularités relevées par les contrôles.*

*La Cour souligne, par ailleurs, les insuffisances du système de suivi informatique des programmes. La montée en charge de l'informatisation de la gestion du FSE a, il est vrai, été progressive. Si l'application FSE est opérationnelle en région depuis 1999, elle a nécessité une importante adaptation pour prendre en compte les règles de gestion et de suivi spécifiques à la programmation 2000-2006. Un rattrapage de la saisie a été organisé dans toutes les régions pour mettre à niveau l'information.*

*La circulaire du Premier ministre du 15 juillet 2002 n° 4.875/SG a confirmé que le logiciel PRESAGE constituait le logiciel de référence pour le suivi informatisé des programmes européens régionalisés tout en confortant le rôle de l'application FSE pour le suivi des programmes nationaux financés par le fonds social européen.*

*Le fonctionnement en parallèle de deux logiciels de suivi des fonds européens pour les objectifs régionaux explique en partie l'insuffisante exploitation de l'application FSE pour ces objectifs. Pour y remédier, des travaux d'interface entre ces deux applications ont été engagés dès 2001. Ils sont néanmoins fortement contraints par les spécificités de gestion de chacun des fonds structurels pour lesquels ces applications ont été développées.*

*Parallèlement, l'accent a été porté sur l'amélioration de la qualité des informations saisies dans l'application FSE par l'accompagnement des personnels en région, la rédaction en cours d'un guide de saisie et d'un manuel de l'utilisateur, et l'étude d'un projet d'animation pérenne sur cet outil. L'amélioration du logiciel tient compte, par ailleurs, des travaux d'évaluation portant sur ce sujet.*

*Les données extraites de l'application FSE répondent aux critères de la Commission européenne en matière de transmission du rapport annuel. Elles permettent le pilotage de la programmation des interventions à travers des tableaux de bord mensuels par programme, l'intégration d'indicateurs fonds social européen pour l'objectif 3 dans la directive nationale d'orientation (DNO) du ministère, des tableaux de bord thématiques actualisés à périodicité constante (simulation du dégagement d'office, déclaration de dépenses, état de la trésorerie, suivi de la programmation par mesure, etc.) et des exploitations quantitatives et qualitatives ponctuelles.*

*Les efforts entrepris ou actuellement en cours ont permis à l'évaluateur de conclure, dans son projet de rapport d'évaluation à mi-parcours de l'actuelle programmation, que, « même si cette application souffre encore d'imperfections, on peut considérer qu'elle permet de piloter le programme et d'en assurer l'évaluation ». Il constate également que « les*

*imperfections qui persistent seront vraisemblablement résolues d'ici la fin de l'année 2003, ce qui permettra de disposer non plus seulement d'un outil de qualité, mais encore d'un outil performant à la fin de la première partie de la période de programmation ».*

*S'agissant de la situation des personnels rémunérés sur les crédits d'assistance technique du fonds social européen, la régularisation engagée par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est poursuivie, suivant en cela les prescriptions du rapport public 2000 de la Cour des comptes.*

## *Les résultats*

### *Le bilan financier provisoire de la programmation 1994-1999*

*La Cour a relevé le fort taux d'utilisation du fonds social européen (91 %) sur la programmation 1994-1999, ce qui témoigne de la dynamique de programmation sur ce fonds. Il convient de souligner que c'est le programme le plus doté financièrement, à savoir l'objectif 3, qui a enregistré le meilleur taux d'utilisation des crédits (95 %). Le montant des trop-perçus vis-à-vis de la Commission européenne est certes important, mais il se limite à 0,8 % des crédits reçus et justifiés par la France sur l'ensemble des programmes.*

*La Commission a d'ores et déjà procédé à la liquidation financière d'un quart des programmes de la période.*

*La régularisation comptable de la situation des centres de gestion au regard de leur solde financier à la clôture sera effectuée par le département fonds social européen, éventuellement par des mouvements de trésorerie qui sont, au demeurant, courants au sein d'un chapitre de fonctionnement.*

*Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a engagé les procédures en vue du recouvrement des créances les plus importantes des ministères ou directions ayant bénéficié de crédits du fonds social européen au titre de la programmation 1994-1999 (direction des entreprises commerciales artisanales et de services – DECAS ; Direction générale de l'action sociale – DGAS).*

### *L'impact des interventions du fonds social européen*

*L'impact des programmes financés par le fonds social européen sur la période de programmation 1994-1999 est difficilement quantifiable dans la mesure où, pour le principal programme (objectif 3), le fonds social européen venait en abondement de dispositifs nationaux ou locaux et du Plan national d'action.*

*Dans ce cadre, les effets du fonds social européen pouvaient être représentés comme une participation aux résultats d'ensemble de la situation des bénéficiaires sur le marché de l'emploi pendant cette période. La difficulté d'attribuer aux interventions du fonds social européen un impact direct sur les bénéficiaires ne signifie pas, pour autant, l'absence de résultats, d'ailleurs constatables sur les systèmes d'aides à l'emploi et à la formation professionnelle.*

*En effet, l'intervention du fonds social européen a largement participé à l'augmentation de capacité et des investissements dans la qualité. Par son intervention sur les dispositifs d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier les plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE), elle a encouragé un renouvellement des méthodes de traitement de l'exclusion. La méthode d'action qui repose sur l'organisation de parcours s'est diffusée, en partie grâce à l'influence du fonds social européen, pour devenir une méthode courante d'actions des politiques publiques d'emploi et d'insertion.*

*Comme le souligne la Cour, l'intervention du fonds social européen a introduit une culture de la traçabilité des dépenses, de l'obligation de justifier de la bonne utilisation des deniers publics et de l'évaluation, anticipant l'évolution présente des pratiques nationales.*

*L'évaluation ex-post 1994-1999, menée sous la responsabilité de la Commission européenne et produite au niveau européen en octobre 2003, a confirmé ces constats.*

*Sur la période 2000/2006, l'autorité de gestion a demandé à l'évaluateur une analyse complète des réalisations. Dans son projet de rapport, l'évaluateur observe la montée en charge du système d'information et souligne le passage entre une programmation dépourvue d'un système de suivi à une programmation qui repose sur un système exhaustif.*

*Le système mis en place pour la période de programmation 2000-2006 permet pour l'ensemble des politiques, mesures et projets cofinancés une remontée d'indicateurs simples de réalisation, dits de « minimum commun » qui permet à la fois le suivi et l'évaluation des dispositifs cofinancés.*

*La méthodologie retenue pour déterminer les effets du FSE sur les actions financées est fondée sur une détermination dans le DOCUP des effets recherchés et sur la vérification de la présence de ces effets auprès des bénéficiaires finaux et ultimes des actions. Pour ce faire, l'évaluateur s'est appuyé également sur des séries d'enquêtes approfondies menées par le CRéDOC en 2002 et 2003.*

*Le ministère des affaires sociales du travail et de la solidarité a tiré les enseignements de la période de programmation communautaire précédente. La gestion du fonds social européen s'inscrit dans une démarche*

*de progrès qui met l'accent sur le renforcement des stratégies de programmation et la simplification des procédures administratives et financières dans le respect des exigences de contrôle fixées par les règles communautaires et nationales.*

# 2

# Le contrôle de la recherche d'emploi

***PRÉSENTATION***

*Le régime d'indemnisation du chômage est l'une des manifestations majeures de la solidarité nationale. Il joue un rôle essentiel dans la protection des travailleurs privés d'emploi et mobilise des moyens financiers très importants.*

*Les demandeurs d'emploi ont droit, sous certaines conditions, à un revenu de remplacement, versé par l'assurance-chômage ou par l'Etat (allocations de solidarité). Le contrôle des conditions à satisfaire est la contrepartie nécessaire des bénéfices accordés. Il est assuré aujourd'hui par l'ANPE, les ASSEDIC et les services de l'Etat, dans des conditions complexes définies par le code du travail.*

*La question est fréquemment posée de son effectivité, question d'autant plus sensible lorsque le chômage s'aggrave et avec lui les besoins des chômeurs comme les charges de la collectivité. Elle s'est en outre trouvée renforcée par la nouvelle convention, signée entre les partenaires sociaux début 2001 et entrée en vigueur le 1er juillet, puisque celle-ci institue le plan de retour à l'emploi (PARE), avec un dispositif nouveau de soutien et d'accompagnement individualisé des chômeurs pour le retour à l'emploi.*

*La Cour a donc voulu examiner l'activité des services de contrôle de recherche d'emploi, placés dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces services sont en effet informés des contrôles effectués par les autres institutions du service public de l'emploi et sont seuls habilités à prononcer des sanctions à l'égard des demandeurs d'emploi indemnisés. L'enquête de la Cour a porté essentiellement sur les années 1999 à 2001, au moment de la discussion et de la mise en place de la nouvelle convention. Elle a particulièrement examiné un échantillon jugé significatif de 31 services départementaux, dont plusieurs ont fait l'objet d'un contrôle sur place.*

Selon l'article L. 351-1 du code du travail les travailleurs involontairement privés d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement, versé par l'assurance chômage ou par le régime de solidarité. La condition de recherche d'emploi est déclarée satisfaite lorsque les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent des actes positifs de recherche d'emploi (article L. 351-16).

Le contrôle de cette condition appartient aux services de l'Etat, en l'occurrence les services du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) qui font partie des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Il peut en résulter l'exclusion temporaire ou définitive du bénéfice du revenu de remplacement. Par ailleurs, les services de l'Agence nationale pour l'emploi et ceux de l'assurance chômage exercent également des responsabilités dans le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés : les premiers peuvent les radier de la liste des demandeurs d'emploi et les seconds peuvent suspendre le versement des prestations[9]. Ces décisions sont transmises aux services de l'Etat, qui peuvent en aggraver les effets par des sanctions, de la même manière que pour les dossiers qu'ils peuvent contrôler directement par autosaisine.

Face à cette architecture du système de contrôle, le rôle des services du contrôle de recherche d'emploi est essentiel, à la fois pour coordonner les acteurs du service public de l'emploi et pour opérer ses propres contrôles.

9) Le pouvoir de suspension par l'assurance chômage a été remis en cause par un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 2 juillet 2002, qui l'a estimé illégal. Qualifiant la suspension de sanction et non de simple mesure de gestion, le tribunal a jugé que seul le représentant de l'Etat est à même de la prononcer. L'arrêté du 5 février 2003 a confirmé néanmoins que la suspension est une mesure conservatoire et provisoire *n'ayant pas le caractère de sanction*

# I – Des moyens insuffisants

## A – La gestion des personnels

### 1 – Le volume des effectifs des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) est inférieur aux normes fixées

Selon la circulaire du 19 février 1991 du ministre de l'emploi et de la solidarité, un contrôleur du travail à temps plein doit correspondre à 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. Les statistiques produites par le ministère font apparaître un taux variant de 1999 à 2002, entre 0,7 et 0,8 poste pour 10 000 demandeurs (161,7 agents en 1999, 158,4 en 2000, 155,8 en 2001, et 158 en 2002).

De plus, l'indicateur retenu par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est le nombre théorique de contrôleurs affectés aux services et non l'effectif réel des agents. Or selon l'enquête menée par la Cour les effectifs réels sont inférieurs de 18 % aux effectifs théoriques pour les 31 DDTEFP contrôlées. On peut donc considérer que le taux cité plus haut de 0,7 à 0,8 est largement surestimé.

De surcroît, le nombre d'agents par SCRE, fonction de la taille du département et du nombre de demandeurs d'emploi, est parfois inopérant. Parmi les DDTEFP de l'échantillon, 20 % disposent d'un effectif théorique inférieur à un agent à temps complet (Cantal, Haute-Loire, Ariège, Gers, Tarn et Tarn-et-Garonne), ce qui ne permet pas un fonctionnement satisfaisant des SCRE. Enfin, un cinquième des agents de contrôle dans les DDTEFP interrogées, sont de catégorie C, alors que la fonction devrait être exercée par des agents de catégorie B.

### 2 – Les formations dispensées ont été tardives et sont encore incomplètes

C'est seulement en 2002 que l'administration centrale a mis en place un dispositif de formation destiné aux agents des trois services ou organismes contrôlant la recherche d'emploi (DDTEFP, ANPE et ASSEDIC), comme le prévoit la nouvelle convention d'assurance chômage. Cette initiative n'a concerné toutefois que les cadres. Un programme de formation spécifique des agents du SCRE n'a été élaboré qu'en début 2003 ; de plus, compte tenu des contraintes budgétaires, seules deux régions (Auvergne et Limousin) ont inscrit ce module de

formation dans leur programme en 2003. Ce programme ne sera finalement proposé au plan national qu'en 2004 par l'Institut national du travail.

## B – Les moyens informatiques et les procédures de travail

L'applicatif à la disposition des agents des SCRE (LICRE) est ancien, il a été développé par l'assurance chômage en 1986 à la demande de l'Etat qui en assure le financement. Il ne permet pas de gérer les activités propres des SCRE. Il n'est en mesure ni de sélectionner les publics à convoquer ni de planifier des convocations, ni de piloter l'activité du service.

Ainsi l'outil informatique des SCRE n'est pas en adéquation avec les moyens importants développés par les deux autres acteurs, l'ANPE et l'UNEDIC. Le ministère a engagé des études pour améliorer son fonctionnement.

Malgré l'effort accompli par l'administration centrale qui a élaboré à l'intention des services de contrôle un guide récemment actualisé, les autres outils mis à disposition des agents de contrôle restent insuffisants. La Cour a constaté d'ailleurs la grande hétérogénéité des pratiques des différents contrôleurs, le défaut d'information des responsables des SCRE sur les techniques d'entretien utilisées[10], ainsi que l'absence de formalisation, à l'issue de l'entretien, des démarches à entreprendre pour le demandeur d'emploi.

En outre, si, en moyenne les DDTEFP disposent de 7,9 points d'accueil des demandeurs d'emploi[11], la dispersion des situations locales est grande : les écarts entre les 31 DDTEFP de l'échantillon contrôlé vont d'un seul point d'accueil à 18 (Essonne).

10) Les responsables des SCRE n'assistent pas aux entretiens effectués par leurs agents et ne disposent pas de comptes rendus des entretiens.

11) Tous points d'accueil confondus, y compris les sièges des DDTEFP.

## C – La coopération entre l'Etat, l'ANPE et les ASSEDIC

### 1 – Cette coopération a tardé à se mettre en place

L'article L. 351-26 du code du travail, qui reprend l'article 80 de la loi n° 93- 1313 du 20 décembre 1993 prévoit la signature de conventions au niveau départemental entre les DDTEFP, l'ANPE et les ASSEDIC.

Au 31 août 1999, seules 34 conventions tripartites départementales avaient été signées pour l'année en cours. Ce n'est que fin 2001 que les services de l'Etat et les institutions de l'assurance chômage ont relancé le processus de conventionnement dans le cadre de la mise en œuvre du PARE-PAP ; 63 conventions ont pu être signées au titre de l'année 2003.

### 2 – Le contenu des conventions est de surcroît perfectible

Les nouvelles conventions permettent d'établir un diagnostic du marché local de l'emploi afin de mieux définir les publics à contrôler, notamment par secteur d'activité et métiers dits « en tension », pour lesquels il existe à la fois des demandes d'emploi et des offres d'emploi non satisfaites.

Toutefois, les engagements réciproques de chaque partenaire ne sont pas suffisamment définis et toutes les conséquences de la mise en œuvre du PARE n'ont pas été tirées : par exemple la fonction de présélection que les services de l'ANPE et ceux des ASSEDIC doivent désormais exercer devrait contribuer au contrôle des SCRE, selon des modalités qui restent à définir.

# II – Une activité limitée

## A – Les différents modes de saisine

### 1 – La prédominance de l'autosaisine des DDTEFP

Selon les instructions de l'administration centrale, environ un tiers des dossiers à contrôler devrait être sélectionné à l'initiative de la

DDTEFP. Les deux autres tiers seraient consacrés au traitement des décisions de l'ANPE et des signalements de l'ASSEDIC.

En fait, les autosaisines correspondaient en 1999 à presque la moitié de l'ensemble des contrôles, avant de chuter à 29 % en 2000 puis de remonter à 58 % pour l'année 2001 et représenter l'essentiel des contrôles en 2002. Du fait de la lenteur de la mise en œuvre du PARE, les contrôles résultant des signalements des ASSEDIC ont été inférieurs en 2001 de 41 % à ceux de 1999 et de 47 % à ceux de 2000. Les contrôles provenant de décisions de l'ANPE sont restés stables.

**Nombre et origine des déclenchements des contrôles en moyenne mensuelle**

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de déclenchements de contrôle | 15 382 | 100% | 14 597 | 100 % | 13 204 | 100 % | 11 166 | 100% |
| DDTEFP | 7 455 | 48 % | 5 314 | 37 % | 7 719 | 58 % | 9 171 | 82 % |
| ANPE | 2 853 | 19 % | 3 558 | 24 % | 2 507 | 19 % | 1 162 | 10% |
| ASSEDIC | 5 074 | 33 % | 5 725 | 39 % | 2 978 | 23 % | 833 | 7 % |

*Source DGEFP*

La prédominance de l'autosaisine des DDTEFP n'a donc pas un caractère seulement conjoncturel. Avant 2001 déjà, les proportions prévues par la DGEFP n'étaient pas respectées. En fait, l'activité de contrôle de certaines DDTEFP repose pour l'essentiel sur leur propre autosaisine et cela depuis de nombreuses années.

On observe par ailleurs de très fortes variations suivant les régions et à l'intérieur d'une même région, entre les DDTEFP. Les directions régionales (DRTEFP) n'ont pas exercé, au cours de la période, leur fonction d'harmonisation des pratiques au sein de leur région et ont laissé les DDTEFP organiser leur saisine en fonction de l'existence ou l'absence de pratiques locales de coopération entre DDTEFP, ANPE et ASSEDIC.

### 2 – Un très faible pourcentage de contrôle faisant suite à des radiations prononcées par l'ANPE

Le nombre de radiations a augmenté de 35,6 % sur la période contrôlée : en 2001, 282 538 radiations ont été prononcées et 384 949 en 2002. Ceci est dû à la fois à la procédure mise en place en cas d'absence à

convocation, développée par l'ANPE en 2001[12], et à la multiplication des entretiens obligatoires dans le cadre du suivi du PARE, ce qui explique la prédominance de l'absence à convocation parmi les causes de radiation : 87 % en 1999, 91 % en 2001. Les autres motifs : manque de recherche, refus d'emploi ou de formation et fausse déclaration ne représentent que des pourcentages minimes des radiations.

Les directions départementales peuvent déclencher un contrôle pour chaque décision de radiation transmise par l'ANPE, sans qu'il y ait nécessité de convoquer systématiquement les intéressés. En fait, elles n'examinent qu'une faible proportion des radiations transmises : en 1999 comme en 2000, 16,4 % seulement de radiations ont déclenché un contrôle, et 10,64 % en 2001. Les radiations prononcées par l'ANPE n'entraînent donc pas, de fait, d'instruction complémentaire.

En l'état actuel du système informatique, il n'est pas possible de repérer parmi les radiations prononcées pour non réponse à convocation, qui sont les plus nombreuses, les multirécidivistes passibles d'une sanction plus sévère. On ne connaît pas non plus l'exploitation que font les DDTEFP des radiations prononcées pour refus d'emploi et de formation ou pour absence de recherche active d'emploi.

L'automatisation des radiations par l'ANPE pour non-réponse à convocation a conduit à l'accroissement des radiations mais parallèlement a doublé le nombre des recours préalables que doit examiner une commission de recours gérée à la DDTEFP, ce qui engorge un peu plus les SCRE. Au demeurant, les procédures de transmission systématique des radiations et de consultation de la commission pourraient être réexaminées, pour ne faire porter le contrôle des SCRE que sur que les décisions de radiations répondant à certains critères.

### 3 – Les contrôles déclenchés à la suite des signalements des ASSEDIC

Les DDTEFP doivent déclencher un contrôle pour tous les signalements en provenance des ASSEDIC.

Pour le premier semestre 2002, le nombre de déclenchements de contrôles à la suite de signalements des ASSEDIC reste faible : 7 % de l'ensemble. En revanche, pour le deuxième semestre 2002, le nombre de

12) En cas de non réponse à une convocation, l'envoi d'un avertissement est automatique. Le demandeur d'emploi dispose de 15 jours pour exposer ce qui a motivé son absence et se voit fixer un nouveau rendez-vous si les motifs sont jugés valables.

signalements ASSEDIC progresse fortement du fait de la livraison des développements informatiques et de la fixation par l'UNEDIC d'objectifs de convocations à un entretien physique à réaliser par chaque ASSEDIC. Le nombre de convocations à réaliser par les ASSEDIC a été fixé à 53 989 pour cette période, le nombre d'entretiens réalisés a été de 39 073.

Le nombre de saisines ASSEDIC a donc été multiplié par plus de six au deuxième semestre 2002 par rapport au premier semestre Cette forte augmentation entraîne la multiplication des saisines des DDTEFP mais rend difficile le respect par les SCRE du délai de traitement des signalements ASSEDIC qui est de 60 jours : seul un tiers des dossiers transmis fin octobre avait été traité fin décembre. La mise en place d'un indicateur spécifique de suivi de ce délai, pourtant expressément prévue dans la nouvelle convention d'assurance chômage n'a été effectué par la DGEFP qu'en mai 2003.

## B – La faiblesse de l'activité toutes formes de saisines confondues

### 1 – Les convocations

La norme fixée par le ministère est de 100 convocations envoyées pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. En 2002, 133 856 convocations ont été envoyées soit 51 en moyenne mensuelle pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. D'une manière générale, le nombre de convocations adressées dépend de la capacité de travail du service plus que de la situation du chômage. Ainsi, le nombre de convocations envoyées a diminué de 15 % entre 1999 et 2001, alors que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés n'a diminué que de 10,25 %.

### 2 – Les entretiens réalisés

Le nombre d'entretiens réalisés baisse sur la période contrôlée de 1999 à 2001 de 17,8 %, soit plus fortement que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Si le nombre d'entretiens réalisés est rapporté au nombre de chômeurs indemnisés, il apparaît qu'en 1999 et en 2000, 1 chômeur sur 17 a fait l'objet d'un entretien effectué par les SCRE, contre 1 sur 18,5 en 2001.

Par rapport à l'objectif fixé par le ministère de 100 entretiens par contrôleur et par mois, le nombre d'entretiens réalisés n'atteint sur la période contrôlée qu'à peine la moitié de cette norme ; il est de plus en

diminution : 66 entretiens par contrôleur en moyenne mensuelle en 1999, 49 en 2000, 45 en 2001 et 35 en 2002.

Cette baisse ne s'explique qu'en partie par celle du nombre théorique de contrôleurs : 161,7 contrôleurs en 1999, 155,8 en 2001, mais ce nombre n'a diminué que de 3,6 % alors que celui des entretiens a régressé de 15 %.

L'examen des résultats de 2001, selon les régions confirme que l'effectif de contrôleurs ne constitue pas le seul facteur explicatif de la dégradation de la situation. Si l'on excepte la Corse et la région Poitou-Charentes qui sont pourvues du nombre de contrôleurs requis et qui réalisent l'objectif fixé, les quatre autres régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Midi-Pyrénées) qui disposent également d'un nombre de contrôleurs par 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés supérieur ou égal à 1 ne réalisent pas l'objectif fixé en matière de nombre d'entretiens et dans certains cas, ont des résultats très médiocres. Ainsi, la région Midi-Pyrénées n'obtient que des résultats très faibles alors que le ratio est de 1,1, conforme aux exigences nationales.

Les résultats sont évidemment meilleurs si le nombre d'entretiens par agent est calculé en tenant compte des effectifs réels. Toutefois, même sur cette base, la norme de 100 entretiens par agent et par mois n'est jamais atteinte.

On rappellera à cet égard que, globalement, les ASSEDIC, pour leur part, ont intensifié le rythme des entretiens en effectuant, en 2002, au total 39 804 entretiens physiques (ces entretiens ont essentiellement eu lieu au second semestre), alors que les services de l'Etat n'en ont effectué que 7 718 sur l'année.

# III – Un effet inégal des contrôles

## A – Un grand nombre de signalements ne débouche sur aucune sanction

**Décisions prises par les SCRE en moyenne mensuelle**

| | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Décisions | 12 469 | 100 % | 11 217 | 100 % | 10 217 | 100 % | 9 085 | 100 % |
| Dont exclusions | 2 046 | 16 % | 2 030 | 17 % | 1 705 | 15 % | 1 380 | 15 % |
| Dont avertissements | 1 231 | 10 % | 1 011 | 10 % | 1 011 | 11 % | 917 | 10 % |
| Pas de sanction | 9 193 | 74 % | 7 501 | 73 % | 751 | 74 % | 6 788 | 75 % |

*Source : DGEFP*

Le nombre de décisions a baissé, passant d'un total annuel de 146 630 en 1999 à 109 026 en 2002. Cette baisse peut être explicable en partie par la faiblesse des moyens des SCRE et par la chute des saisines ASSEDIC en 2001.

Le taux de décisions ne faisant pas l'objet de sanction est stable sur la période contrôlée : trois décisions des SCRE sur quatre ne sont assorties d'aucune sanction.

Le taux d'avertissement[13] sur la période contrôlée est également stable et se situe à 10 %. Toutefois, il conviendrait pour mesurer l'efficacité de l'avertissement de suivre aussi le taux d'exclusion temporaire ou définitive à la suite d'un avertissement. Pour l'heure, cette analyse n'est pas possible : l'organisation de l'activité des SCRE ne permettant pas d'en suivre les étapes et de s'assurer qu'elle passe, par tamis successifs, d'une mission de conseil et redynamisation au cours des premiers entretiens à une activité de répression graduée qui devrait concerner prioritairement les récidivistes.

Le « taux de sévérité » est égal au nombre d'exclusions par origine de déclenchement divisé par le nombre de signalements de même origine.

13) L'avertissement n'est pas prévu par le code du travail, mais il est utilisé par la plupart des DDTEFP.

**Taux d'exclusion du bénéfice du revenu de remplacement des demandeurs d'emploi indemnisés**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|
| Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés | 2 182 092 | 2 031 241 | 1958 325 | 2 186 035 |
| Nombre d'exclusions | 2 046 | 2 030 | 1 705 | 1 380 |
| Taux de sanction prononcée | 0,09 % | 0,09 % | 0,08 % | 0,06 % |

*Source : Cour des Comptes à partir des données DGEFP*

La DGEFP a choisi de suivre trois «taux de sévérité » : un taux global, tous déclenchements de contrôles confondus, un taux se rapportant aux déclenchements de contrôles DDTEFP et ANPE, un taux concernant les signalements ASSEDIC. Pour 2001, le « taux de sévérité » général était de 12 %, le taux DDTEFP- ANPE de 11 % et le taux de ASSEDIC de 18 %.

Si un « taux de sévérité » faible est en partie explicable pour les exclusions faisant suite à des signalements des DDTEFP (cf. ci-dessus), il est en revanche paradoxal que le taux sur déclenchement ASSEDIC, donc sur des dossiers déjà instruits, soit si faible. En effet, l'abandon de la procédure du contrôle à 122 jours[14] et la sophistication de la technique des entretiens conduits désormais par les ASSEDIC devraient entraîner un relèvement du taux sur ce type de déclenchement. Ce n'est qu'en 2002 que le « taux de sévérité » des décisions prises par les DDTEFP suite à saisine ASSEDIC est passé à 30,8 %, le tiers concernant des exclusions définitives.

Dans ce domaine également, les différences sont importantes entre les régions. Pour le dernier semestre 2001, les valeurs minimale et maximale pour le « taux de sévérité » général était de 4 % (Haute-Normandie) et 43 % (Midi-Pyrénées), soit un rapport de 1 à 10.

14) Avant le 1er janvier 2001, les ASSEDIC procédaient à un contrôle de leurs allocataires, 122 jours après la notification de leur inscription comme demandeurs d'emploi. Ce mode de contrôle, automatique mais resté largement formel, a été abandonné dans le cadre de la nouvelle convention chômage au profit d'un contrôle plus ciblé en fonction des catégories de demandeurs d'emploi.

## B – Un contrôle plus lourd pour les allocataires du régime de solidarité

Pour la période contrôlée, compte tenu du très fort taux d'autosaisine des DDTEFP, les allocataires du régime de solidarité ont été plus souvent contrôlés que les allocataires de l'assurance chômage. Cette tendance est particulièrement forte pour 2001, et elle s'est poursuivie en 2002. Les bénéficiaires du régime de solidarité, public jugé a priori plus vulnérable et plus éloigné de l'emploi, ont été 8,2 fois plus contrôlés (148 décisions pour 10 000 demandeurs d'emploi) que les allocataires de l'assurance chômage (18 décisions pour 10 000 demandeurs d'emploi) en 2001 et 7,8 fois plus contrôlés en 2002. Ces résultats sont paradoxaux au regard des ambitions contenues dans le PARE, qui sont de mieux suivre et mieux contrôler la recherche active d'emploi par les bénéficiaires de l'assurance chômage.

### *CONCLUSION*

*Le contrôle de la Cour a montré que les services en charge de ce contrôle n'étaient pas dotés de moyens suffisants. Si l'assurance chômage et les services de l'Agence nationale pour l'emploi ont bénéficié de moyens importants pour mettre en œuvre le PARE, l'Etat, quant à lui, n'a pas renforcé ses services de contrôle alors même que le contrôle de la recherche d'emploi revêtait dans ce cadre un intérêt renouvelé. L'insuffisance des moyens humains conjuguée à l'obsolescence de l'outil informatique, qui sert de support à cette activité, expliquent en grande partie la faiblesse de l'activité de contrôle de ces services. Une coordination plus active entre les différents acteurs impliqués dans le processus de contrôle : Etat, ANPE, Assurance, chômage est en tout état de cause indispensable. Or ce n'est que depuis 2002 que, par la mise en place de conventions tripartites que cette coopération s'est intensifiée ; il reste cependant à améliorer les modalités de collaboration des trois acteurs.*

*Quant aux résultats, les suites des contrôles réalisés font apparaître un très faible taux de sanction pour les dossiers traités. Le fait que seuls 1 380 demandeurs d'emploi sur près de 2 200 000, aient fait l'objet d'une sanction en 2002 pourrait apparaître rassurant quant au respect de leurs obligations par les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un revenu de remplacement. Dans l'état actuel des conditions des contrôles telles qu'elles sont résumées ci-dessus, il est impossible*

*d'apprécier la pertinence et la signification du très faible nombre de décisions de suppression des allocations par les services de l'Etat.*

*Cette défaillance des contrôles est préoccupante. Elle ne saurait rester en l'état. L'enquête de la Cour a montré que si l'on veut améliorer l'efficacité et la qualité du contrôle, en la ciblant davantage sur les fraudeurs et les multirécidivistes, deux voies sont envisageables : soit l'Etat intensifie son contrôle, institue une échelle de sanctions plus graduée que celle qui existe et accroît la coopération avec l'ANPE et l'assurance chômage, soit il partage ce pouvoir avec les opérateurs de terrain, et en particulier avec l'assurance chômage qui pourrait alors disposer d'un pouvoir de sanction. Les partenaires sociaux de l'UNEDIC qui gèrent l'assurance chômage ont fait valoir cette position lors des premières discussions relatives à la dernière convention, instituant le PARE. Certains pays membres de l'Union européenne ont déjà confié aux organismes gestionnaires de l'assurance chômage des pouvoirs de sanction. Une telle répartition des tâches aurait l'avantage de rendre le dispositif de sanction plus lisible vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Quelle que soit l'hypothèse retenue, il importe que l'état actuel du dispositif, tel que l'a constaté la Cour, soit profondément modifié.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Les constats formulés par la Cour des comptes sur le contrôle de la recherche d'emploi sont largement partagés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'éclatement de la responsabilité du contrôle entre trois acteurs institutionnels, la complexité des procédures, un pilotage longtemps limité de l'activité des services du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) sont probablement à l'origine des difficultés manifestes du contrôle de la recherche d'emploi qu'atteste le faible nombre de sanctions prises par les services compétents. En outre, la question des moyens alloués aux services en charge de cette mission paraît témoigner avant tout de l'absence de priorité qui jusqu'à présent a été attachée à cette mission. Cette défaillance globale des contrôles pourrait appeler une rénovation en profondeur du dispositif.*

### *Bilan du contrôle de la recherche d'emploi*

*Bien que le code du travail prévoie un ensemble de dispositions précises sur les obligations des demandeurs d'emploi en contrepartie des revenus de remplacement qu'ils reçoivent (indemnisation ou allocations de solidarité) et sur les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle du respect de ces obligations, leur application reste insuffisante et inégale.*

*Comme le souligne la Cour des comptes, cette inefficacité s'explique en partie par l'architecture institutionnelle du contrôle de la recherche d'emploi, caractérisée par un éclatement de la responsabilité entre trois acteurs distincts : les services de contrôles de la recherche d'emploi (SCRE) placés auprès des DDTEFP, les Assédic et l'ANPE. Cette organisation suppose pour être efficace une forte coordination des acteurs qui a tardé à se mettre en place.*

*Par ailleurs, la Cour note à juste titre que toutes les conséquences n'ont pas été tirées sur le contrôle de la recherche d'emploi des changements majeurs introduits par la dernière convention d'assurance chômage en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi. La mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND) aurait dû déboucher, dans une logique de « droits et obligations », sur le renforcement des contrôles des demandeurs d'emploi et probablement sur une réorganisation de l'ensemble du système de contrôle.*

*La mise en place d'un suivi individualisé des demandeurs d'emploi ne s'est cependant pas traduite, jusqu'à présent, par un plus grand nombre de contrôle des demandeurs d'emploi. En revanche, l'augmentation importante du nombre d'entretiens auxquels sont convoqués les demandeurs d'emploi, à*

*l'ANPE, dans le cadre de l'élaboration, du suivi et de l'actualisation des PAP, se traduit mécaniquement par celle des radiations prononcées par l'ANPE pour non présentation à un entretien, qui constitue de très loin le principal motif de suspension des droits des demandeurs d'emploi.*

*Dès lors, une évolution en profondeur du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi apparaît nécessaire.*

### *Les voies d'amélioration du contrôle de la recherche d'emploi*

*Comme le suggère la Cour des comptes, deux grandes voies d'amélioration du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi sont envisageables.*

#### *L'amélioration du dispositif existant sans remise en cause profonde de la répartition des pouvoirs et des compétences entre les acteurs*

*Dans le dispositif actuel, les services du travail (DDTEFP) détiennent le monopole du pouvoir d'exclusion du demandeur d'emploi de son droit au revenu de remplacement. L'ANPE et les Assédic se voient uniquement reconnaître la possibilité de suspendre le versement des allocations de chômage.*

*La première voie d'amélioration du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi pourrait consister, sans remettre en cause le monopole de l'Etat en matière d'exclusion, à améliorer la coopération des trois acteurs intervenant dans le contrôle de la recherche d'emploi et à apporter quelques aménagements au code du travail de manière à introduire une plus grande progressivité dans l'échelle des sanctions. Il pourrait être envisagé :*

- *d'une part, une définition plus précise de la notion d'emploi « compatible » au sens de l'article R. 351-28 et ne pouvant être refusé sans motif légitime, à l'exemple des mesures mises en œuvre dans plusieurs pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne) dans le cadre de réformes des services de l'emploi.*
- *d'autre part, un aménagement de l'échelle des sanctions prononcées en cas de refus injustifié d'un emploi ou d'une formation ou d'absence d'actes positifs de recherche d'emploi : le dispositif actuel ne prévoit que l'avertissement ou l'exclusion temporaire ou définitive des droits et pourrait être complété par des possibilités de diminution progressive des allocations.*

*La systématisation des contrôles à certaines échéances précises pourrait également être étudiée.*

***Une modification de l'architecture institutionnelle du contrôle de la recherche d'emploi***

*La solution alternative consisterait à revoir en profondeur la répartition des compétences entre les trois acteurs intervenant dans le contrôle de la recherche d'emploi en renforçant le rôle des institutions qui sont au contact direct du demandeur d'emploi et qui assure le suivi de ses démarches ou des actions qui lui sont prescrites dans le cadre du programme PAP/ND.*

*Ces deux grandes hypothèses devront être étudiées à la lumière des conclusions du rapport demandé par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité à M. Marimbert, qui a été chargé de formuler des propositions destinées à favoriser le rapprochement des différents acteurs de la politique de l'emploi, et notamment une meilleure coordination entre l'ANPE et l'Unédic.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ*

## *I - Les actions entreprises pour améliorer le contrôle de la recherche d'emploi*

*L'examen de la période 1999-2001 amène la Cour à porter une appréciation globale négative sur le fonctionnement du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi.*

*Toutefois, la Cour a relevé à maintes reprises les efforts engagés à l'initiative de l'administration centrale, notamment depuis 2002, dans le prolongement de la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001 et de la convention Etat-ANPE-Unédic du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi. Dans ce nouveau contexte, caractérisé par la mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), qui impliquait que le projet d'action personnalisé (PAP) soit l'objet d'un suivi permettant d'apprécier le respect des engagements pris par les demandeurs d'emploi indemnisés, la coordination des services chargés du contrôle de la recherche prenait une importance nouvelle.*

*Les efforts entrepris par l'Etat et les progrès réalisés dont la Cour fait état illustrent cette évolution positive, certes tardive mais désormais réellement engagée, du contrôle de la recherche d'emploi, face à des enjeux récemment renouvelés.*

*Les travaux en cours pour instaurer un système d'information performant, les actions de formation de l'encadrement et des contrôleurs du*

*travail ainsi que le développement d'un partenariat entre la DDTEFP, l'ANPE et l'Assédic illustrent les efforts entrepris, dans un contexte budgétaire difficile qui conditionne le délai de réalisation de ces actions.*

***Les systèmes d'information***

*L'administration centrale, consciente du caractère limité et totalement insuffisant de l'application informatique LICRE utilisée par les services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE), travaille à l'amélioration de cet outil.*

*Ainsi, la convention qui précise ces échanges d'informations est-elle actuellement en cours de renégociation. La nouvelle convention sera conclue entre l'Etat, l'ANPE et l'Unédic. Elle permettra de clarifier les obligations respectives des trois institutions, sécurisera les échanges d'informations entre le ministère et l'ANPE et améliorera l'efficacité de l'application utilisée par les DDTEFP.*

*Par ailleurs, le ministère a lancé des travaux d'études en vue de créer un outil complémentaire permettant de couvrir les fonctions qui ne sont actuellement pas assurées par LICRE (traitant des auto-saisines, gestion des convocations, suivi des décisions). La maquette préfigurant ce nouvel outil a été réalisée en septembre 2003. Sous réserve des disponibilités budgétaires, un prototype sera élaboré en collaboration avec l'Unédic au cours du 1er semestre 2004 et une première version pourra être testée par les services déconcentrés à la fin de l'année 2004.*

***La formation des services de contrôle***

*Des modules de formation ont été élaborés au début de l'année 2003, afin de compléter l'offre de formation qui avait été proposée à l'automne 2002 aux agents d'encadrement. Ils portent sur quatre thèmes : le positionnement du SCRE ; la décision administrative ; le système d'informations ; l'entretien de contrôle de la recherche d'emploi. Ils concouront notamment à rapprocher les pratiques des services des différents départements.*

*Ce dernier module a pour objectif de pallier une carence, justement relevée par la Cour : il permettra de mieux former les contrôleurs aux techniques d'entretien. Une amélioration du contrôle dans ses aspects qualificatif et quantitatif devrait résulter de ce module.*

*Pour 2004, la DGEFP a demandé à l'INTEFP d'inscrire ces modules dans le cadre du plan national de formation, afin d'offrir la possibilité de les suivre à un grand nombre d'agents des services du contrôle.*

*Enfin, dans l'attente de ces formations, la DGEFP a réuni le 24 juin 2003 l'ensemble des responsables des SCRE pour les informer des évolutions*

*récentes concernant les règles juridiques et les systèmes d'informations. Cette réunion a permis de faire le point avec eux sur la coopération avec l'ANPE et les Assédic.*

***La coopération entre l'Etat, l'ANPE et les Assédic***

*La Cour reconnaît la nette amélioration dans l'élaboration et la conclusion des conventions tripartites départementales tout en soulignant les insuffisances sur la mise en œuvre du PARE.*

*Toutefois, il convient de relever que le passage de 34 conventions au 31 août 1999 à 63 conventions signées au titre de l'année 2003 atteste d'une tendance encourageante pour la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre DDTEFP, ANPE et Assedic.*

***Le délai de traitement par les DDTEFP des dossiers transmis par les Assédic***

*La Cour souligne le non-respect par les DDTEFP du délai de traitement de 60 jours prévu, pour les signalements Assédic, par la convention Etat-Unédic-ANPE du 13 juin 2001.*

*Pour la période juin-août 2003, l'indicateur spécifique mis en place par la DGEFP montre au contraire que 80 % des dossiers transmis par les Assédic aux DDTEFP ont été traités dans le cadre de ce délai de 60 jours. Par ailleurs, l'objectif de respect de ce délai figurait dans la directive nationale d'orientation du ministère des affaires sociales pour 2003 adressée aux services déconcentrés en janvier 2003.*

## *II - La question de la répartition des compétences de contrôle*

*Les faiblesses du contrôle ne sont pas le seul fait de l'Etat, et résultent essentiellement d'un défaut de coordination entre les différents acteurs concernés.*

*La carence des SCRE s'agissant du contrôle des bénéficiaires de l'ARE, point important souligné par la Cour, n'est pas l'expression d'un choix délibéré en faveur du contrôle des seules allocations financées par l'Etat, mais résulte des dysfonctionnements persistants dans la mise en œuvre du suivi du PAP par les Assedic.*

*En effet, dans de nombreux départements, et contrairement à ce que prévoit la convention conclue le 13 juin 2001 entre l'Etat, l'Unedic et l'ANPE (article 11), les dossiers adressés par les Assedic au DDTEFP ne comptent que peu d'indications des éléments de droit ou de fait qui ont conduit l'Assedic à transmettre le dossier du demandeur d'emploi. Cette situation ne favorise pas un traitement rapide par la DDTEFP des dossiers*

*transmis par l'Assedic et explique la prédominance de l'auto-saisine par la DDTEFP. Cette observation peut également expliquer que le taux de sévérité ne soit pas significativement différent selon l'origine de la saisine.*

*En outre, le nombre de signalements réalisés par l'Assedic auprès des DDTEFP reste limité plus de deux ans après la mise en œuvre du PARE (entre 900 et 1 450 par mois sur l'ensemble du territoire).*

### *III - Les améliorations envisagées*

*La Cour souligne la nécessité d'une évolution profonde du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi. Le ministère des affaires sociales partage cette analyse et engagera prochainement cette réflexion, en lien avec les partenaires sociaux, dans le cadre plus global de l'évolution du marché du travail et notamment des relations entre les principaux opérateurs intervenant sur ce marché.*

*Au-delà de la question qu'évoque la Cour du transfert de la compétence détenue aujourd'hui par l'Etat, cette réflexion devra porter en priorité sur les moyens juridiques confiés aux services de contrôle et le renforcement des modalités de coopération entre l'Etat, le régime d'assurance chômage et l'ANPE. Cette réflexion s'appuiera sur les conclusions de la mission confiée à M. Marimbert sur le rapprochement entre l'ANPE, l'Unedic et les collectivités locales.*

*L'efficacité et la qualité du dispositif de contrôle impliquent avant tout que les services compétents disposent d'instruments juridiques plus précis.*

*La Cour a souligné le caractère insuffisamment gradué de l'échelle de sanctions actuellement utilisée, qui privilégie la privation définitive des droits à des sanctions plus systématiques mais de courte durée. En raison du large pouvoir d'appréciation dévolu aux services de contrôle, les sanctions sont également appliquées de façon différente suivant les départements. Cette situation explique en grande partie la faiblesse du taux de sévérité et les disparités locales. De nombreux Etats de l'Union européenne (en particulier l'Espagne et l'Allemagne) ont en revanche développé une gamme de sanctions plus large, qui garantit le respect du principe de proportionnalité entre la sanction et les faits.*

*Une réflexion doit être ainsi menée de façon à assurer un traitement équitable des allocataires sanctionnés.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNEDIC*

*L'Unédic partage l'approche de la Cour sur la question du contrôle de la recherche de l'emploi. En effet, le versement d'indemnités sous les conditions prévues par les textes ainsi que le suivi individualisé des demandeurs d'emploi, récemment encore rappelé comme un objectif par les partenaires sociaux, ont pour corollaire l'exigence minimale de la recherche de l'emploi.*

*L'Unédic souligne également que, sans être une variable de gestion, les suites données au contrôle de la recherche d'emploi constituent un des éléments de l'équilibre financier du régime d'indemnisation.*

*Ceci implique une coopération efficace des organismes habilités à traiter cette question et une rigueur dans la réponse apportée par les DDTEFP (directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation Professionnelle), seules habilitées à sanctionner.*

*L'Unédic pour ce qui la concerne, partage les analyses de la Cour sous les précisions suivantes mais ne peut se prononcer sur les constats et appréciations relatifs à d'autres organismes.*

### *La mise en place de la coopération entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les Assédic*

*La Cour relève qu'au 31 août 1999, seules 34 conventions tripartites départementales étaient signées et 63 à fin 2002 ; les autres conventions étaient en cours d'élaboration dans le cadre de séminaires inter-institutionnels organisés fin 2002 avec les représentants locaux des trois organismes concernés et consacrés au thème examiné par la Cour.*

*Ces séminaires avaient en effet pour objectifs, au-delà des aspects de création et partage d'une culture commune, de renforcer la coordination au plan local en ce domaine et de définir la stratégie locale du contrôle de la recherche d'emploi pour 2003 et les années à venir.*

*L'intégration des conséquences de l'évolution de la réglementation de l'assurance-chômage décidée fin 2002 par les partenaires sociaux et portant en particulier sur le suivi du PARE (projet d'aide au retour à l'emploi) et du PAP (programme d'action personnalisée) ainsi que la recherche de l'emploi a eu pour conséquence de différer la signature des conventions tripartites locales ; il a fallu, préalablement, mettre en accord les conventions nationales.*

*A la fin du premier semestre 2003, tous les départements étaient couverts par une convention.*

### *La baisse des signalements des Assédic*

*Elle résulte de plusieurs facteurs :*

*• Pour l'année 2001, elle est due en grande partie aux délais constatés dans l'agrément de la nouvelle convention instituant le PARE et le PAP et dans la conclusion des conventions tripartites nationales et locales dont il vient d'être fait état.*

*De plus, la mise en œuvre de toutes ces décisions nécessitant de nouveaux modes d'actions ou de nouveaux moyens (en particulier des programmes informatiques) n'a pu intervenir qu'au début de 2002, ce qui explique les chiffres constatés par la Cour pour cette année.*

*Cependant, toutes les actions concernant le PARE ont eu pour conséquence de créer un nouveau contexte dans lequel s'inscrivent les relations DDTEFP/ANPE/Assédic. C'est l'une des raisons qui expliquent l'augmentation constatée par la Cour des saisines de la DDTEFP par les Assédic (multiplication par 6 entre le 1er et 2ème semestre 2002, avec pour conséquence l'allongement des délais de décisions des SCRE).*

*• Outre les explications figurant ci-dessus, le volume des signalements des Assédic aux DDTEFP dépend également des suites que ces dernières leur donnent.*

*La Cour relève que les signalements ne donnant pas lieu à sanction représentent 75 % de la totalité. L'Unédic tient à souligner, avec la Cour, que "le taux de sévérité" réelle doit être d'un niveau plus significatif. L'évolution observée concernant les décisions des DDTEFP, suite à saisine des Assédic, doit permettre de consolider leurs pratiques sous la réserve du développement des moyens des SCRE, en particulier informatiques.*

*Des constats de l'assurance-chômage, il résulte que les sanctions décidées par les DDTEFP concernent, dans leur très grande majorité, des dossiers de fraudes ou de cumul des allocations avec un travail non déclaré.*

*Si l'on se réfère aux éléments en notre possession, les sanctions ne sont dûes qu'en faible partie aux signalements des Assédic dans le cadre du suivi du PARE-PAP en 2002. Seules 4,5 % des saisines de la DDTEFP pour absence à une deuxième convocation ou doutes sur la recherche d'un emploi après entretien par les Assédic, sur le deuxième semestre 2002, ont pour conséquence une radiation définitive ou une suspension provisoire des prestations.*

*S'il est normal que dans le cadre de fonctions décentralisées les chiffres puissent être différents, l'Unédic ne peut que s'étonner de l'importance anormale des écarts locaux constatés par la Cour en matière de "taux de sévérité des décisions prises par les DDTEFP suite à saisines des Assédic". Pour viser à une plus grande égalité de traitement des demandeurs*

*d'emploi, il serait nécessaire d'analyser ces écarts et leurs causes, en vue de procéder à une harmonisation. L'Unédic y prêtera volontiers sa contribution.*

### *Les entretiens physiques*

*La Cour constate la différence, en 2002, entre l'objectif de 53 989 convocations à réaliser par les Assédic et le nombre d'entretiens réalisés (39 073). Elle résulte de l'absentéisme aux convocations ; ce dernier est le plus souvent justifié par une cessation d'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui démontre que l'objectif de la reprise d'un emploi à été atteint.*

*Afin d'éviter toute erreur d'appréciation, l'objectif fixé aux Assédic pour 2003 a été redéfini puisque la statistique prend maintenant en compte les "entretiens effectivement réalisés".*

❖

*En conclusion, la mise en œuvre du PARE a amené des changements très importants dans les relations entre les trois partenaires du secteur de l'emploi (Unédic, ANPE, DDTEFP), ce qui a eu des conséquences notamment sur le contrôle de la recherche de l'emploi. L'Unédic souhaite mettre en œuvre avec ses deux partenaires un système juste et efficace ; dans cette optique, une harmonisation tant sur les objectifs que les procédures ou les moyens reste à réaliser.*

*Cette voie est pour l'Unédic corollaire de l'harmonisation mise en œuvre, par les Assédic, dans le domaine des aides financières du PARE et le suivi des demandeurs d'emploi.*

# Chapitre II

# Justice

# 1

# La gestion immobilière des services judiciaires

## *PRÉSENTATION*

*Les services judiciaires du ministère de la justice qui sont en charge des bâtiments des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire disposent d'un parc immobilier supérieur à 1,8 million de $m^2$ de surface hors œuvre nette, éclaté en de multiples implantations sur l'ensemble du territoire et qui se caractérise par l'hétérogénéité de la taille et de l'état des bâtiments. Ce patrimoine provient pour partie du transfert à l'Etat, en 1987, des locaux abritant les juridictions du premier degré (tribunaux de grande instance et d'instance, tribunaux de commerce et conseils des prud'hommes) qui appartenaient aux collectivités locales. L'absence de réforme significative de la carte judiciaire depuis 1959 n'a pas permis de réduire ou réorganiser ce parc, en dépit de l'activité parfois réduite des juridictions qui l'occupent.*

*Le précédent contrôle de la Cour sur la gestion du patrimoine immobilier de la justice remonte à 1991. Depuis cette date, les services judiciaires ont bénéficié d'importants moyens pour la construction et la modernisation des palais de justice (1,5 Md€ d'autorisations de programme de 1990 à 2002, hors palais de justice de Paris). En dépit de ces moyens, quelque quinze années après le transfert prévu par les lois de décentralisation, le parc immobilier des services judiciaires demeure globalement dans un état médiocre.*

*La promulgation de la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, qui comprend un volet immobilier, ainsi que la nomination au sein du Gouvernement d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers soulignent l'actualité de la question pour la Chancellerie.*

*Les observations sont issues du contrôle, effectué auprès de l'administration centrale et dans le ressort de six cours d'appel[15], qui a conduit la Cour à examiner de façon détaillée la gestion immobilière des services judiciaires et plus particulièrement les opérations de construction ou de gros entretien les plus significatives.*

# I – Des compétences éclatées entre plusieurs centres de décision

## A – Au niveau central

Les opérations immobilières des services judiciaires font ou ont fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs dont les compétences n'apparaissent pas clairement définies, ou sont parfois redondantes, ce qui nuit à la qualité de la gestion immobilière du ministère.

Créée en 1991 et supprimée fin 2001, la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE) a concentré son activité sur les opérations neuves d'un coût supérieur à 15 M€. En liaison avec la direction des services judiciaires (DSJ) et la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), elle participait à la définition des programmes et exerçait la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations.

De son côté, la DAGE, dont le rôle en matière immobilière a été confirmé par plusieurs arrêtés de 1991, est chargée d'établir un programme général d'équipement en collaboration avec les diverses directions du ministère et de prendre en charge sa réalisation technique et financière, sous réserve des compétences attribuées en propre à ces directions et à la DGPPE lorsque cette dernière existait encore.

Quant à la DSJ, son intervention dans le domaine de l'immobilier est restée limitée à la définition des programmes fonctionnels et à la gestion des crédits d'entretien de ses bâtiments, dans le cadre de la globalisation des moyens de fonctionnement des juridictions intervenue en 1995.

15) Aix, Bordeaux, Reims, Rennes, Riom, Toulouse. Le palais de justice de Paris a également été examiné mais en l'absence de décision sur le choix du site du nouveau palais de justice et, a fortiori, de réalisation, le cas des juridictions qui l'occupent n'est pas abordé dans la présente insertion.

La Cour a relevé que, s'agissant des opérations qui lui étaient confiées, la DGPPE n'a pas été en mesure, faute d'actualisation des guides de programmation, de travailler à partir d'un mandat précis : elle a donc adapté les commandes relativement floues qui lui étaient adressées en fonction de sa propre perception des besoins et des souhaits de la DSJ et des utilisateurs des bâtiments.

Sur un certain nombre de sites, l'articulation entre la maîtrise d'ouvrage assurée respectivement par la DGPPE et par la DAGE n'avait pas été satisfaisante. La première, limitant ses interventions aux constructions nouvelles, a laissé à la seconde le soin de gérer les opérations de réhabilitation des anciens palais de justice, qui abritent souvent des juridictions importantes. Faute d'articulation et de coordination technique et financière entre les deux structures, des bâtiments vétustes et peu fonctionnels ont continué de subsister alors que, parallèlement sur un site voisin, des réalisations prestigieuses voyaient le jour. Le cas des cours d'appel de Bordeaux et Lyon, ou encore des tribunaux de grande instance de Moulins ou Nanterre sont illustratifs de cette situation.

Parallèlement, la maîtrise budgétaire de l'ensemble du dispositif a, pour partie, échappé à la DAGE. D'une part, en effet, la DGPPE a gardé celles des opérations dont elle était responsable et c'est au cabinet du ministre lui-même qu'ont été prises les décisions d'engagement budgétaire significatives. D'autre part, les conséquences financières des modifications apportées aux programmes en cours, souvent de manière peu coordonnée, n'ont été que tardivement prises en compte. Au total, aucun service du ministère n'a été en mesure, pratiquement, d'assurer une maîtrise financière efficace des opérations immobilières.

Les incertitudes concernant les règles applicables à la fixation de la fin de l'intervention de la DGPPE et le début de celle des autres directions du ministère et des utilisateurs locaux, une fois un bâtiment livré, ont eu des conséquences négatives à l'occasion des contentieux qui ont pu naître à la suite de la réalisation de certaines opérations immobilières. Ainsi en est-il de certains contentieux, anciens, concernant les palais de justice de Clermont-Ferrand et de Lyon. Ceci a entraîné des dégradations parfois lourdes des bâtiments et nécessité des travaux d'urgence qui auraient pu être évités, ou du moins limités.

Par ailleurs, la répartition entre les services de la Chancellerie des compétences en matière d'inventaire des bâtiments selon des critères peu précis conduit à une mauvaise connaissance du patrimoine, aucune direction ne se sentant réellement investie de cette mission essentielle.

Ces remarques montrent que le ministère de la justice n'a toujours pas choisi, depuis les quelques quinze années qu'il gère l'essentiel du parc judiciaire, entre un mode de gestion « transversal » des fonctions immobilières – dans lequel la sous-direction immobilière de la DAGE aurait un rôle prééminent – et un mode de gestion « intégré » aux directions de métier – dans lequel cette même sous-direction n'aurait plus de raison d'être-. La DAGE considère que le premier mode de gestion est actuellement pratiqué de façon satisfaisante : pourtant, la juxtaposition de structures compétentes en matière d'immobilier judiciaire n'a pas, loin s'en faut, prouvé son efficacité, sans même évoquer l'inflation des moyens à laquelle conduit une telle organisation[16]. A cet égard, la nomination au sein du Gouvernement d'un secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice n'a pas été l'occasion de rationaliser l'organisation du ministère, le décret relatif aux attributions déléguées à l'intéressé précisant, notamment, qu'il « dispose, en tant que de besoin » de la DSJ et de la DAGE.

Toutefois, la création, à compter du 1er janvier 2002, de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, établissement public administratif qui se substitue à la DGPPE, a permis de clarifier les rôles des divers intervenants, dans la mesure où les opérations dont cet organisme a désormais la charge lui sont confiées par des conventions de mandat : aux relations informelles antérieures, succède donc, pour ces opérations, un fondement contractuel. Les efforts d'ores et déjà entrepris pour assurer, grâce notamment à la mise en place de procédures, le respect des enveloppes budgétaires par le maître d'ouvrage des opérations déléguées soulignent les effets positifs de la nouvelle organisation. La création de cette agence a également conduit à préciser, en matière de gestion des contentieux, les compétences respectives du nouvel établissement public et de la DAGE.

Il n'en reste pas moins que la création de cette agence ne résout pas, en elle-même, les incohérences et les redondances de l'administration centrale en matière immobilière et que l'efficacité du nouveau dispositif dépend de l'usage qui sera fait des conventions de mandat et de l'autonomie effective qui sera laissée à l'agence.

16) C'est ainsi, par exemple, que la DSJ a recruté en 2002 un architecte qui paraît faire double emploi avec les moyens et les compétences techniques dont dispose la DAGE.

## B – Le niveau local

A l'issue du précédent contrôle de la Cour sur la gestion immobilière du ministère de la justice (1991), la Chancellerie avait indiqué qu'elle s'engagerait dans la voie d'une plus grande déconcentration des opérations au profit des cours d'appel, grâce à une programmation locale d'ampleur, et d'une orientation de l'action des antennes régionales de l'équipement (ARE) vers une meilleure connaissance du patrimoine et de l'aide à la programmation.

La Cour constate que ces engagements sont loin d'avoir été pleinement tenus : la déconcentration annoncée en 1991 s'est, en fait, traduite par une augmentation du nombre des intervenants dans des conditions mal définies, ce qui a aggravé les dysfonctionnements existants.

La mise en place des services administratifs régionaux (SAR), créés en 1996 en vue de gérer les moyens de fonctionnement des juridictions du ressort d'une même cour d'appel, a introduit un échelon supplémentaire dans le dispositif, sans que soit pour autant redéfini le rôle des autres intervenants en matière immobilière, qu'il s'agisse des ARE, des magistrats délégués à l'équipement (MDE), des chefs de cours et de juridictions, ou encore des greffiers en chef. L'absence de toute réflexion sur les missions des MDE au moment où les SAR sont progressivement dotés en ingénieurs illustre la relative confusion de la situation actuelle.

Le ministère étudie bien, aujourd'hui, une redistribution des rôles en cherchant à distinguer les charges relevant du « quasi-locataire », qui seraient gérées par les SAR et celles incombant au « quasi-propriétaire », qui seraient de la compétence des ARE : une telle distinction contribuerait sans doute à mieux préciser la place de chaque intervenant au sein de l'ensemble du dispositif.

Il reste que, jusqu'à présent, les fonctions assurées par les divers acteurs ont largement fluctué en fonction des données locales, très variables d'un site à l'autre.

L'administration centrale de la DAGE a ainsi conservé une mission de suivi des opérations, dites déconcentrées, dont le montant est compris entre 1,5 M€ et 15 M€. Elle n'est donc pas pleinement entrée dans la démarche de la déconcentration et de la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage des bâtiments judiciaires, ses antennes déconcentrées, les ARE, étant responsables du suivi des seules opérations déconcentrées inférieures à 1,5 M€. En conséquence de cette situation, le suivi effectué par la DAGE a été très inégal selon les chantiers et, ses moyens ayant été largement absorbés par cette activité technique, elle a été contrainte de

déléguer à l'ARE de Lyon des tâches qui auraient dû normalement relever de l'administration centrale, comme des missions d'animation du réseau des antennes et de conception de documents méthodologiques.

Les opérations ont été suivies dans des conditions d'autant moins rigoureuses que la convention conclue en 1967 entre le ministère de la justice et le ministère chargé de l'équipement fixant les conditions d'intervention des directions départementales de l'équipement (DDE) pour les bâtiments judiciaires était, sur de nombreux points, devenue insuffisante. Aussi la DAGE a-t-elle souvent pris en charge des tâches qui relevaient du conducteur d'opérations, son intervention se superposant en partie au travail effectué par les DDE. Parallèlement, et de manière plus ponctuelle, certaines DDE ont éprouvé des difficultés pour inclure dans leur plan de charge le suivi des opérations immobilières du ministère. La convention de 1967 ne prévoyait pas une procédure explicite de programmation concertée entre les deux départements ministériels aux fins de définir les calendriers de réalisation et les charges induites pour en assurer le suivi. La révision de cette dernière, engagée seulement en 2000, a abouti en 2003 et devrait permettre de clarifier les conditions d'intervention des DDE dans un cadre rénové.

Le contrôle de la Cour a enfin permis de relever que de nombreuses commandes d'études ou de travaux liés au patrimoine avaient été passées par des agents du ministère de la justice qui n'avaient pourtant reçu aucune délégation à cet effet. L'expérimentation, annoncée pour l'année 2004, consistant à désigner, au sein de plusieurs cours d'appel, les chefs de cour en qualité d'ordonnateurs secondaires et de personnes responsables des marchés, est présentée par le ministère comme un moyen de remédier à ces pratiques irrégulières.

## II – Une mauvaise connaissance du patrimoine immobilier conduisant à une programmation immobilière peu maîtrisée

### A – Une insuffisante connaissance du parc immobilier

A l'occasion de son précédent contrôle, en 1991, la Cour avait constaté que, quatre années après le transfert à l'Etat de la gestion des bâtiments judiciaires appartenant aux collectivités locales, le ministère de la justice n'avait toujours pas arrêté de schéma directeur immobilier d'ensemble pour la remise à niveau ou l'extension d'un parc resté mal

connu, ni de programmation financière pluriannuelle consistante des travaux à entreprendre. Quelques études avaient, certes, été réalisées, mais sans former pour autant un ensemble cohérent. Le Garde des Sceaux avait alors annoncé un programme de grands travaux et chargé la DGPPE de l'établissement de schémas directeurs départementaux de restructuration du patrimoine judiciaire.

D'avril 1991 à décembre 1992, 26 schémas directeurs départementaux à horizon de dix ans furent élaborés, sans pour autant que la justification du choix des départements retenus apparaisse parfaitement cohérente au regard des critères que s'était fixés le ministère (besoins immobiliers urgents et poids démographique des collectivités départementales concernées). Sur les sites des autres départements, une campagne de « schémas directeurs d'initiative locale » a été lancée sous la responsabilité des chefs des cours d'appel, mais sa portée est restée limitée et ne s'est pas traduite par le lancement de chantiers significatifs.

Par ailleurs, à la suite de l'incendie du parlement de Bretagne en 1994 et d'un certain nombre d'accidents graves survenus dans diverses juridictions – dont un mortel, au tribunal d'instance de Mortain en 1999 – le ministère a progressivement pris la mesure des enjeux liés à la sécurité de ces bâtiments (sécurité incendie, respect des normes sanitaires, solidité des structures). Pourtant, les campagnes successives pour mieux connaître qualitativement les bâtiments et évaluer les travaux à effectuer ont été conduites sans méthode, souvent dans l'urgence. Aucun cahier des charges-type n'ayant été diffusé avant 2001, le contenu des études commandées a été très variable et souvent trop ponctuel pour se révéler véritablement utile en dépit du coût élevé de ces commandes. Une démarche de recensement systématique des structures les plus menacées n'a été engagée qu'à la fin de l'année 2000 pour une réalisation complète étalée sur plus de trois ans.

Dans ces conditions, la connaissance que le ministère peut avoir des bâtiments judiciaires reste médiocre. Les renseignements les plus élémentaires concernant les plans des bâtiments, leur surface, leur affectation, voire leur situation patrimoniale, ne sont pas toujours disponibles ou manquent de fiabilité. Le remplacement, actuellement en cours, du logiciel de base de données patrimoniales est censé venir combler ces lacunes, mais l'amélioration attendue exige un important travail de contrôle et de saisie des informations. Surtout, la nouvelle base de données, en ne concernant que les services judiciaires, laisse subsister la question de la connaissance des autres domaines du parc immobilier du ministère et celle de l'harmonisation des différents systèmes d'information.

## B – Une programmation immobilière peu maîtrisée

La programmation des opérations de construction n'a pas été maîtrisée, comme l'illustrent de nombreux exemples examinés par la Cour et parmi lesquels ont été choisis les trois cas suivants.

A Laval, les changements de projet, liés notamment à la modification du site initialement retenu, sous l'influence des pressions locales, ont entraîné un retard d'au moins quatre ans et un surcoût d'au moins 6 M€, soit une augmentation de plus de 60 % par rapport au projet initial, même si l'opération définitive doit permettre le relogement de l'ensemble des juridictions en centre ville.

A Bordeaux, la remise aux normes du palais de justice historique abritant la cour d'appel n'a commencé à être étudiée que très tardivement, au moment du déménagement du tribunal de grande instance dans ses nouveaux locaux en 1998. La première évaluation chiffrait cette remise aux normes à 21 M€, montant inférieur à celui de la dérive de coût qu'avait subie l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance qui jouxte la cour d'appel. Or le cabinet du ministre, jugeant ce montant trop élevé, a réduit le programme à une enveloppe de 4 M€ qui s'est rapidement révélée insuffisante, les dernières estimations évaluant le projet à 6 M€. Par ailleurs, depuis 1998, la cour d'appel a fait l'objet de divers travaux, souvent provisoires, qui s'élèvent à 2 M€ pour les seuls crédits d'équipement. Quant au tribunal d'instance, qui devait initialement être accueilli dans le bâtiment réhabilité de la cour d'appel, il est resté éclaté entre cinq sites différents, dont certains sont dans un état de délabrement inquiétant.

A Lyon, le programme concernant le nouveau palais de justice prévoyait que ce bâtiment accueillerait notamment la cour d'appel, celle-ci quittant le palais historique des « 24 colonnes ». Mais en 1994, à quelques semaines de la clôture des travaux du nouveau palais, une contestation tardive des utilisateurs a conduit à maintenir la cour d'appel sur son site historique et à réaffecter les espaces qui lui étaient destinés aux autres juridictions. Par ailleurs, le palais historique n'a pas été entretenu pendant plusieurs années, du fait de l'incapacité de l'administration à programmer et mettre en œuvre de manière efficace sa remise en état complète. Dans l'urgence, pour éviter une fermeture liée à des raisons de sécurité, des travaux pour un montant de plus de 2 M€ ont été engagés depuis 1998. Mais ces travaux, pour certains provisoires, ne représentent qu'une faible partie du coût de la remise en état, chiffrée en 1999 à 16 M€. L'état d'avancement de la procédure des marchés publics pour ce projet ne laisse pas prévoir un achèvement avant le courant de l'année 2008.

# III – Des résultats médiocres en dépit des moyens consacrés

## A – Des moyens budgétaires importants dépensés sans objectifs clairement définis

Faute d'une actualisation des priorités définies dans les schémas directeurs, les moyens mis en place de 1990 à 2002 (1,5 Md€ d'autorisations de programme) ont, dans une large mesure, concerné les 26 départements retenus initialement, complétés par le parlement de Bretagne après sa destruction accidentelle. Parallèlement, la prise de conscience progressive de l'ampleur des travaux à effectuer pour remettre à niveau le reste du patrimoine judiciaire a conduit à affecter une part croissante des moyens nouveaux à des opérations déconcentrées pilotées par la DAGE ou ses antennes régionales.

Les déficits de surfaces par rapport aux besoins estimés dans les schémas départementaux n'ont jamais été réévalués depuis le début des années 1990. Dans ces conditions, les objectifs en matière de résorption de ces déficits ont été fixés, pour l'essentiel, en montant de dépenses, sans que cela corresponde à la définition de programmes physiques précis, empêchant toute mesure fiable des résultats. Quant à la loi de programme 1995-1999, elle affichait un objectif en nombre de mètres carrés qui n'a pas pour autant fait l'objet d'un suivi effectif.

Face aux importantes dotations annoncées, le ministère a délibérément choisi d'inscrire de manière régulière, en loi de finances initiale comme en loi de finances rectificative, les autorisations de programme correspondant aux engagements gouvernementaux quel que soit le degré de préparation des chantiers concernés, comme en attestent l'évolution des taux de consommation des autorisations de programme (cf. tableau ci-dessous). La mise en place d'autorisations de programme en 1999 (53 M€) et en 2001 (117 M€) pour le projet du nouveau tribunal de grande instance de Paris, toujours en attente d'une décision sur le choix du site, est encore venue illustrer cette pratique[17]. Ceci a abouti à un « lissage » des autorisations de programme qui ne permet pas au Parlement d'avoir une image réelle des programmes d'investissement.

Cette habitude peut être relevée également dans une moindre mesure pour la mise en place des crédits de paiement. Au demeurant, le

17) La non utilisation de ces dotations explique aujourd'hui la faiblesse du taux de consommation relevée dans le tableau figurant ci-dessous.

niveau de consommation des crédits d'équipement des services judiciaires, inhabituellement élevé en 2002 (plus de 90 %), ne peut, à lui seul, être considéré comme un indicateur reflétant la performance de la nouvelle organisation, puisqu'il n'est que la traduction budgétaire du transfert de crédits du budget de l'Etat vers celui de l'AMOTMJ nouvellement créée.

Au-delà des artifices de présentation budgétaire, les taux de consommation observés soulignent les difficultés rencontrées par le ministère pour réaliser ses grands programmes immobiliers.

**Consommation des AP et CP ouverts (services judiciaires)**

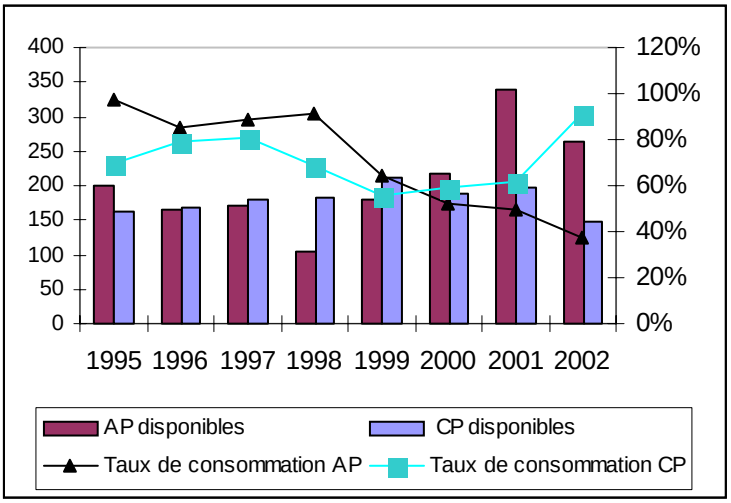
*(En M€)*

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AP ouvertes | 200 | 166 | 171 | 103 | 179 | 218 | 338 | 264 |
| *Taux de consommation* | *97%* | *85%* | *89%* | *91%* | *64%* | *52%* | *50%* | *37%* |
| CP ouverts | 162 | 169 | 179 | 184 | 212 | 187 | 198 | 148 |
| *Taux de consommation* | *70%* | *79%* | *81%* | *69%* | *56%* | *59%* | *62%* | *91%* |

*(source: ministère de la justice)*

**AP et CP disponibles des services judiciaires et consommation**

*(en M€ et %)*



Même si les moyens élevés obtenus par le ministère ont permis quelques réalisations notables, la Cour estime, en l'absence d'évaluation précise, que l'ensemble des surfaces neuves livrées en dix ans aux services judiciaires ne représentent, selon les bases de calcul retenues, que de 24 à 39 % du déficit de surface (hors œuvre nette) tel qu'il avait été estimé au début des années 1990. De plus, sur les 26 projets du programme pluriannuel, les deux tiers des sites seulement étaient achevés fin 2001, à l'échéance de dix ans fixée initialement.

Les dérapages très sensibles des coûts de certains grands projets ont été masqués par le report ou l'annulation d'autres opérations comme par exemple la mise en sommeil des travaux concernant le tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu, ou les retards apportés aux chantiers d'Avesnes, de Pontoise, de Toulouse ou de Versailles, projets par ailleurs insuffisamment aboutis au moment où ils avaient été arrêtés. Les opérations reportées ont également permis d'amortir les effets de la régulation budgétaire, notamment au cours des premières années de la mise en œuvre de la loi de programme. La DAGE, pourtant chargée d'une mission transversale en matière budgétaire, n'a pas été en mesure de corriger ces dérives.

La loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice soulève, quant à elle, dès à présent quelques interrogations.

En premier lieu, il est difficile de mesurer l'adéquation des moyens accordés aux besoins des services judiciaires. L'enveloppe prévue de 277 M€ d'autorisations de programme a en effet été calculée sans évaluation précise des surfaces à créer ou à rénover. Sur ce montant, 173 M€ seront utilisés, selon la DSJ, pour les locaux nécessaires à l'accueil des magistrats et fonctionnaires dont la loi de programme prévoit le recrutement. Pour lors, un an après le vote de la loi, le ministère indique encore avoir l'intention de se doter de véritables outils de décision et de contrôle mais rien ne permet d'affirmer que le retard pris dans ce domaine puisse être rattrapé à temps pour une mise en œuvre efficace de la loi de programmation. Par ailleurs, les moyens annoncés sont censés s'ajouter aux crédits d'équipement « déjà prévus » dont le recensement n'est pas effectué dans la loi ni connu de façon certaine par les administrations. Au total, il est impossible de retracer précisément l'ensemble des moyens sur lesquels le ministère peut compter.

En deuxième lieu, les objectifs associés à ces moyens nouveaux ont été fixés de façon vague, aucune référence à des données physiques ($m^2$ à construire ou à rénover) n'ayant été affichée, ce qui rend difficile l'évaluation annuelle des réalisations en dépit de ce qu'a prévu l'article 131 de la loi de finances pour 2003. Les insuffisances observées dans le

suivi de l'exécution du précédent programme pluriannuel risquent donc de se reproduire.

En troisième lieu, l'importance des moyens nouveaux annoncés pour l'ensemble du ministère (1,75 Md€), conduit à s'interroger sur la capacité du ministère et de l'AMOTMJ à gérer un tel volume d'opérations supplémentaires à un rythme satisfaisant. L'expérience des années précédentes, rappelée au tableau ci-dessus, a en effet montré les difficultés rencontrées pour utiliser la totalité des crédits budgétaires lors des augmentations massives des dotations (cf. tableau ci-dessus).

## B – Des réalisations neuves très coûteuses

La conception des palais de justice repose sur un travail méthodologique ancien, fondé sur des guides qui datent pour l'essentiel du début des années 1990. Faute d'actualisation, ces guides sont progressivement devenus obsolètes. Le travail d'un bureau d'études, réalisé en 1996, à partir de l'analyse de sept projets de construction de palais de justice, n'a pas été exploité alors qu'il aurait pu conduire à réactualiser ces outils méthodologiques. Dans ces conditions, les cahiers des charges n'ont pas permis aux maîtres d'œuvre de dégager certains aspects essentiels de la commande ni de proposer des projets dont les fonctionnalités répondaient complètement aux besoins des juridictions. Chaque palais se présente ainsi comme un prototype, conçu à partir de la perception personnelle de la justice par l'auteur du projet.

Dans ce cadre relativement flou, les projets les plus prestigieux ont été retenus, sur proposition des jurys, par la DGPPE : programmes ambitieux, architectes de renom, matériaux rares ou techniques innovantes. Cette conception, qui a conduit à la réalisation de palais onéreux (de 50 à 76 M€ pour les grandes réalisations récentes, soit des ratios supérieurs à 3 000 € par $m^2$ de surface hors œuvre nette, voire plus de 4 300 € pour le tribunal de grande instance de Bordeaux), paraît d'autant plus contestable qu'elle n'a pas résulté d'un mandat clair ni d'un choix explicite. Il s'est plutôt agi d'une politique de prestige poursuivie par la DGPPE, avec le consentement de la DSJ et des utilisateurs des bâtiments judiciaires, sans qu'il soit fait référence à des standards de niveau de prestation ou de prix par surface.

De plus, la maîtrise d'ouvrage a quasiment systématiquement accepté les modifications de programme proposées par les architectes. Quant aux utilisateurs, dont les interventions sont restées insuffisamment organisées, ils ont pu obtenir des modifications sensibles des aménagements sur certains sites, alors que pour d'autres, ils étaient tenus

à l'écart. Ainsi, dans le cas du palais de justice de Bordeaux, il a été nécessaire de faire appel à un cabinet de conseil pour réaffecter les locaux à la suite des récriminations exprimées par les utilisateurs, quelques mois après leur entrée dans les lieux.

La volonté de créer des œuvres d'exception, l'absence de repère sur les coûts et la rigueur insuffisante dans le suivi des chantiers ont provoqué des augmentations très sensibles des coûts des palais en cours de construction. Celui de Bordeaux par exemple est passé en valeur courante de 42,2 à 79,7 M€, sans parler des nombreux contentieux, dont certains sont encore en cours, qui ont affecté l'opération du fait notamment du choix de techniques innovantes pour réaliser la façade du bâtiment.

Au surplus, la qualité d'usage des bâtiments est restée, malgré une amélioration d'ensemble des conditions de travail, contestée sur un grand nombre de points au regard de la conception fonctionnelle et technique des bâtiments. Ainsi, toujours à Bordeaux, les magistrats se sont plaints, une fois installés, d'avoir à travailler dans des bureaux complètement vitrés, sous le regard du public circulant dans la salle des pas perdus. De même, dans le cas des tribunaux de grande instance de Grasse et de Montpellier la répartition des locaux est apparue difficile à adapter à l'évolution des besoins des services dès les premières années de fonctionnement.

Pour remédier à ces inconvénients, le ministère a engagé une refonte de ses outils méthodologiques. Un document a été adopté en mai 2002, qui décrit les différents espaces des palais de justice et leur fonctionnalité et de nouveaux guides techniques sont annoncés. Parallèlement, une réflexion a été engagée en vue de rationaliser les interventions des divers acteurs au cours d'une opération et le ministère, dans le cadre de ses relations contractuelles avec son agence de maîtrise d'ouvrage, commence à se doter d'outils de suivi de ses opérations.

## C – Un entretien des bâtiments mal suivi

La frontière entre travaux financés sur les crédits d'équipement attribués par la DAGE et les crédits de fonctionnement attribués par la DSJ est restée relativement perméable, en dépit de la distinction affichée par l'administration centrale, et a permis aux chefs de juridictions de financer sur des crédits de fonctionnement des travaux non retenus par la DAGE. Les travaux financés sur de tels crédits de fonctionnement représentent d'ailleurs un volume comparable à celui des dépenses

déconcentrées sur crédits d'équipement, au risque de mettre en cause la cohérence des choix.

En matière de crédits d'équipement, la nomenclature budgétaire utilisée par le ministère a confondu les opérations de construction neuves (hors programme pluriannuel d'équipement hier ou convention de mandat aujourd'hui) avec celles de remise aux normes et d'entretien, d'où une absence de lisibilité des travaux réellement entrepris.

Les moyens déconcentrés gérés par les cours d'appel pour les opérations d'entretien immobilier inférieures à 1,5 M€, ont connu globalement une progression sensible, les ouvertures nouvelles d'autorisations de programme passant (hors palais de justice de Paris) de 8 M€ en 1994 à 27 M€ en 2002. Ces dotations ont été fixées par l'administration centrale qui a remis en cause, assez fréquemment, les priorités exprimées à travers les propositions des chefs de cour d'appel. La procédure de suivi de l'exécution des crédits est restée peu formalisée et les comptes rendus d'emploi ne sont pas parvenus à la DAGE de façon rationnelle et coordonnée mais en fonction de contacts ponctuels. De telles pratiques sont très éloignées d'un processus de contractualisation qui responsabiliserait davantage les acteurs tout en garantissant un suivi rigoureux.

Pour leur part, les opérations d'un montant compris entre 1,5 et 15 M€ ont évolué de façon erratique, passant de 13 M€ en 1994 à 41 M€ en 2000 et 17 M€ en 2002, hors palais de justice de Paris.

Aux crédits d'équipement du titre V s'ajoutent des crédits de fonctionnement du titre III, utilisés pour l'entretien des bâtiments. En 2002, ces dépenses liées à l'immobilier, se sont élevées à plus de 90 M€, représentant près de 45% des dépenses de la dotation globale de fonctionnement des juridictions. Ce montant ne prend toutefois pas en compte les coûts liés à la contribution des agents du ministère qui participent directement aux tâches d'entretien, nettoyage, gardiennage et petite maintenance que l'administration n'est pas en mesure d'estimer, en l'absence de comptabilité adéquate. Surtout, les insuffisances des comptes rendus au demeurant transmis à la DSJ par les cours d'appel de façon très irrégulière ne permettent pas de mesurer avec précision l'emploi des crédits de fonctionnement et de vérifier leur adéquation aux besoins d'entretien.

L'ensemble des travaux d'entretien immobilier sur les bâtiments judiciaires ne fait l'objet d'aucune synthèse qui permettrait de mesurer leur importance au sein d'un ressort donné. Le ministère n'a donc pas de vision exhaustive des travaux réalisés sites par sites au cours des dernières années.

Au surplus, la dispersion des implantations des bâtiments conduit à saupoudrer les crédits et, faute d'expertise suffisante, des travaux accessoires ont pu être financés sur des sites rencontrant de graves problèmes de structures. Le cas du tribunal d'instance de Rethel illustre cette situation. Au début des années 1990, une fissure traversante a été repérée sur tous les niveaux en façade sud-est, entraînant une cassure nette du plancher du sous-sol et l'affaiblissement de la dalle en pierre du rez-de-chaussée. Pendant plusieurs années, seuls ont été effectués des travaux d'entretien, voire d'embellissement, jusqu'à ce qu'en 2001, le plafond de la salle d'audience s'écroule partiellement. C'est donc plus de dix ans après l'apparition des premiers désordres et après avoir engagé plusieurs opérations coûteuses que des expertises visant à examiner les problèmes de fond ont été engagées.

## *CONCLUSION*

*Les efforts actuellement déployés par le ministère de la justice pour améliorer sa gestion immobilière, notamment depuis la création de l'agence de maîtrise d'ouvrage, visent à remédier aux principaux dysfonctionnements relevés par la Cour. Ces efforts ne seront, toutefois, couronnés de succès que s'ils sont accompagnés de mesures précises, voire contraignantes.*

*Tout d'abord, le ministère doit choisir clairement, en la matière, son type d'organisation fondé à la fois sur la rationalité et sur une recherche de l'économie des moyens : gestion transversale ou gestion par direction, gestion centralisée ou gestion déconcentrée ?*

*Ensuite, les besoins exprimés par le ministère en termes de crédits doivent s'appuyer sur des indicateurs clairs de coûts au $m^2$ pour définir le niveau de prestations visé, ainsi que sur des objectifs précis concernant les surfaces à construire ou à rénover. La qualité de l'expression des besoins fonctionnels doit aussi être renforcée.*

*Enfin, la réduction d'un parc immobilier dispersé et souvent en mauvais état, ainsi qu'une meilleure adaptation des bâtiments aux exigences d'une justice moderne sont subordonnées, à l'évidence, à une refonte de la carte judiciaire.*

*RÉPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE*

*Le ministère de la justice partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour des comptes sur les difficultés qu'il a éprouvées dans l'exercice de ses responsabilités en matière d'immobilier des services judiciaires pendant la période 1990-2002.*

*La plupart de ces difficultés avaient été identifiées et ont commencé à trouver une réponse à la fin de la période de référence, comme le reconnaît la Cour dans sa conclusion : « Les efforts actuellement déployés par le ministère de la justice pour améliorer sa gestion immobilière visent à remédier aux principaux dysfonctionnements relevés par la Cour ».*

*La création d'un secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice au sein du gouvernement en juin 2002 a témoigné de cette prise de conscience et a grandement contribué à impulser les réformes qui s'imposaient au regard de l'ampleur des besoins en matière d'immobilier judiciaire.*

*Toutefois, certains éléments d'explication doivent être apportés en complément des analyses de la Cour afin notamment d'éclairer le contexte dans lequel la gestion immobilière des services judiciaires a dû s'inscrire et de mieux caractériser les spécificités de cette gestion particulièrement complexe.*

***Le ministère de la justice a dû faire face à un transfert de compétences dans des conditions difficiles.***

*En application des lois de décentralisation, le ministère de la justice s'est vu transférer en 1987 la propriété des locaux abritant les cours d'assise et les juridictions du premier degré (tribunaux d'instance, tribunaux de grande instance, tribunaux de commerce et conseils des prud'hommes) qui relevaient précédemment des collectivités locales.*

*Ce patrimoine était ancien, voire très ancien et souvent classé monument historique : plus de la moitié des palais de justice ont été construits antérieurement à 1900, dont 14 % avant 1800. Bien que très morcelé et très hétérogène, ce patrimoine souffrait généralement d'un manque d'entretien régulier et présentait d'importants défauts : manque de fonctionnalité, coûts élevés de maintenance, problèmes techniques liés à la sécurité, à l'amiante, à la solidité.*

*Ce transfert s'est opéré sans bilan technique préalable et sans transfert de moyens correspondants, notamment pas en ressources humaines. Les inventaires et plans transmis par les anciens propriétaires étaient très souvent lacunaires voire inexistants.*

*Pour gérer le patrimoine immobilier ainsi porté à 1,8 millions de m² de surface hors œuvre nette, éclatés sur prés de 800 sites et plus de 1 100 juridictions, le ministère ne disposait, à la fin de la période étudiée, que d'une cinquantaine d'agents techniques , pour les deux tiers à la direction de l'administration générale et de l'équipement et pour un tiers à la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement .*

*Malgré ces conditions difficiles, l'action du ministère s'est incontestablement traduite par une amélioration notable du patrimoine judiciaire durant cette décennie. Si la Cour, comme c'est l'usage, ne mentionne que les exemples les plus contestables, il faut rappeler que pas moins de trente huit opérations d'un montant de plus de 1,5 M€ portant sur plus de 245 000 m² ont été livrées durant cette période.*

*Ces opérations s'imposaient pour des raisons de mise aux normes de sécurité et d'entretien du patrimoine mais aussi pour loger les magistrats et fonctionnaires supplémentaires puisque les effectifs des services judiciaires ont augmenté de 15 % entre 1990 et 2002.*

*L'ampleur de ces réalisations ne doit donc pas être minorée, compte tenu notamment des contraintes combinées de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique et du code des marchés publics qui portent les délais de conception et de réalisation de ce type d'opération à une moyenne de cinq à six ans.*

### *La complexité de l'immobilier judiciaire ne doit pas être sous-estimée.*

*Un palais de justice se trouve par nature au cœur de la cité, sur un plan symbolique comme sur un plan physique. La place prééminente occupée par les palais de justice repose sur une tradition très ancienne qui a largement contribué à forger l'identité de nombreuses villes de France.*

*Les parties prenantes à sa conception sont toujours légitimement très nombreuses sans qu'une hiérarchie entre les attentes des uns et des autres ne s'impose naturellement.*

*Les utilisateurs, au premier rang desquels les magistrats et fonctionnaires, mais aussi les professions de justice (avocats, huissiers, avoués), ou les usagers, ne s'expriment jamais d'une seule voix.*

*L'implantation et la physionomie des palais de justice ne peuvent pas non plus laisser indifférentes les autorités administratives et politiques et notamment pas les élus locaux dont les propres contraintes ou projets se concilient parfois difficilement, et au terme d'un long dialogue, avec ceux de la communauté judiciaire.*

*Dès lors, la genèse d'un projet est souvent laborieuse et chaotique. Elle l'est d'autant plus que le processus de concertation et de réflexion sur*

*l'organisation des services ne s'est pas engagé en amont de l'opération. C'est la raison pour laquelle le secrétariat d'Etat aux programmes immobiliers de la justice lui attribue systématiquement une place importante et précoce dans les procédures préalables au lancement d'une nouvelle opération.*

*La meilleure illustration en est donnée avec le projet du palais de justice de Paris dont la gestion relèvera d'un établissement public au sein duquel sera créé un comité d'orientation associant l'ensemble des parties concernées par ce projet.*

*L'évolution du besoin peut aussi résulter d'évènements exogènes dont la prévisibilité est faible, comme la judiciarisation de la vie sociale ou la tendance au développement d'un contentieux donné, qui peuvent expliquer qu'un palais de justice se révèle sous dimensionné peu de temps après sa livraison.*

*Pour toutes ces raisons, il est impossible de formaliser un stéréotype du palais de justice, un standard applicable partout.*

*La logique fonctionnelle ne fait que renforcer ce constat puisque l'activité diffère considérablement d'une juridiction à l'autre, tant en termes de volume que de typologie des contentieux, ce qui a des conséquences évidentes sur la conception architecturale des bâtiments.*

*L'impossible standardisation ne dispense pas d'établir des références, des outils méthodologiques, voire des programmes types, pour orienter et cadrer les maîtres d'œuvre. C'est la raison pour laquelle le ministère a élaboré en 2002, comme le remarque la Cour, un document de référence dont l'objet est de décrire précisément les activités et les circulations dans les différents espaces des palais de justice : parvis, accueil et salle des pas perdus, salles d'audience, bureaux, etc…*

*Par ailleurs, le ministère de la justice est logiquement tenu pour comptable de l'insertion harmonieuse de ses constructions neuves ou de ses grandes réhabilitations dans leur contexte architectural et urbanistique. Du fait de leur implantation au cœur des centres historiques et de leur dimension qui leur confèrent une visibilité immédiate, l'impact esthétique des palais de justice est souvent déterminant sur l'image d'une ville.*

*En matière d'immobilier judiciaire, il est donc inévitable de faire largement appel à la créativité architecturale. Faut-il déplorer cette contrainte, comme semble le suggérer la Cour en critiquant « la politique de prestige » et la « la volonté de créer des œuvres d'exception » alors qu'elle répond à une attente de nos concitoyens qui sont légitimement attachés à la réhabilitation et à la modernisation du patrimoine ?*

*Le ministère doit-il systématiquement chercher à éviter les grandes signatures de l'architecture, qui présentent par définition des références solides pour des opérations d'une telle envergure financière et d'une telle*

*complexité fonctionnelle, alors que le code des marchés publics en fait un critère important de sélection des candidatures ?*

*La puissance publique doit-elle aussi éviter le recours à des techniques expérimentales et innovantes, même si elles sont à la base de la cohérence architecturale du projet, comme c'était le cas des raidisseurs en verre du palais de justice de Bordeaux dont on peut, par ailleurs, déplorer les insuffisances de mise en œuvre qui ont suivi ?*

*Le ministère, pour sa part, estime possible et souhaitable de concilier la diversité des expressions architecturales avec la maîtrise des coûts des projets et c'est la raison pour laquelle il a mis en place d'importantes réformes à cet effet.*

### *La confirmation du bien fondé des réformes récentes*

*Le ministère a fait des progrès dans la connaissance de son important patrimoine immobilier. Une étape décisive a été franchie en 2002 avec le lancement de l'application informatique PATRIMMO, actuellement expérimentée dans le ressort de neuf cours d'appel et qui permettra de disposer d'une base de données complètes sur ce patrimoine (plans, traces des interventions).*

*Comme l'indique la Cour, la clarification des compétences dans le domaine de l'immobilier judiciaire est bien engagée depuis la création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux immobiliers de la justice (AMOTMJ) dont les interventions reposent sur des conventions de mandat précises.*

*De même, la révision en 2003 de la convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'équipement a clarifié les conditions d'intervention des directions départementales de l'équipement dans leur mission de conducteur d'opération.*

*Le ministère a aussi décidé de se doter de l'outil de programmation pluriannuelle souhaité par la Cour. Il est fondé sur l'actualisation et la généralisation des schémas directeurs à l'ensemble des cours d'appel.*

*Un guide de suivi des projets immobiliers est en cours de finalisation. Il reposera sur un exposé des bonnes pratiques des ingénieurs et architectes dans leur relation avec les utilisateurs.*

*Des indicateurs de suivi et de pilotage sont mis au point afin de mieux évaluer les prestations attendues, au-delà du seul coût au mètre carré qui doit être complété par des informations plus élaborées rendement de plan mesuré par la proportion de la surface utile, prise en compte du nombre de postes de travail, modularité des espaces, adaptabilité aux besoins futurs, etc…).*

*L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances ne pourra que consolider l'effort d'évaluation associé à des objectifs et des indicateurs précis dans le domaine de l'immobilier judiciaire comme dans les autres activités du ministère.*

# Chapitre III

# Affaires étrangères

# 1

# L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

## *PRÉSENTATION*

*Après avoir consacré, en avril 2003, un rapport public particulier à la gestion du système éducatif en France, la Cour a jugé nécessaire d'examiner le réseau de l'enseignement français à l'étranger. Outre sa vocation à contribuer au service public de l'enseignement, celui-ci constitue en effet l'une des composantes majeures de l'action et de la présence culturelles de la France dans le monde.*

*A l'origine de l'implantation des établissements qui le composent se trouve fréquemment une initiative privée dans laquelle les parents d'élèves ont généralement joué un rôle prépondérant. C'est encore de cette manière que se constituent, partout où des Français sont expatriés, de «petites écoles», à l'existence souvent éphémère. Les congrégations religieuses ont, elles aussi, créé leurs écoles, dont le caractère confessionnel n'exclut pas le plus souvent l'ouverture à toutes les religions, notamment au Proche-Orient. La Mission laïque française, quant à elle, entend faire prévaloir, dans les établissements qui lui sont rattachés, un enseignement respectant le principe dont elle se réclame. Enfin, l'Etat dispose d'un ensemble d'établissements, parmi les plus importants par le nombre d'élèves scolarisés, regroupés depuis 1990 dans un établissement public, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la mission première est d'assurer, au profit des enfants des Français expatriés, l'instruction publique conformément au principe de l'obligation scolaire.*

*Ainsi cohabitent à l'étranger, comme sur le territoire national, des établissements relevant du secteur public, soumis à la tutelle de l'Etat et, en l'espèce en plus grand nombre, des établissements privés avec lesquels l'Etat entretient des relations qui, pour être plus distendues, n'en comportent pas moins des engagements réciproques.*

*L'enquête de la Cour a porté sur la totalité des établissements en gestion directe ouverts avant 2000 et sur un échantillon d'établissements conventionnés et homologués représentant plus de 30 % des élèves scolarisés dans ces établissements. N'ont pas fait partie du champ de ses investigations le réseau des Alliances françaises, dont le rôle pour la diffusion de la langue et de la culture françaises n'est plus à démontrer, pas plus que les activités du Centre national de l'enseignement à distance (CNED) qui n'ont cessé de se développer en direction de l'étranger, ni les groupes scolaires relevant de l'Alliance israélite universelle.*

*L'étude à laquelle la Cour s'est attachée ne recouvre donc pas la totalité des établissements qui concourent à l'enseignement français à l'étranger. Elle n'en regroupe pas moins une partie significative, représentative de la grande diversité de leurs statuts, de la dispersion géographique de leurs implantations, et de la disparité de leurs moyens et de leurs résultats. L'ensemble de ces établissements se retrouve néanmoins pour l'accomplissement de deux missions essentielles, communes à la totalité d'entre eux, mais dans des proportions variables : l'instruction des enfants des Français expatriés, qui prévaut, comme il est normal, dans un système soumis à la tutelle de l'Etat, et la préoccupation, le plus souvent prioritaire dans le secteur privé, de former les enfants des élites locales.*

*Ce réseau, dont l'étendue et la dispersion dans un grand nombre de pays manifestent assez l'importance, tant pour le rayonnement culturel de la France dans le monde que pour la scolarisation en français d'un grand nombre d'élèves, n'en demeure pas moins un instrument mal adapté à la mise en œuvre par l'Etat d'une action globale et coordonnée.*

*S'il est légitime de relever ses indéniables réussites, l'enseignement français à l'étranger n'en comporte pas moins des défauts, les plus notoires étant ceux liés à son caractère inégalitaire.*

# I – Le réseau de l'enseignement français à l'étranger : importance et inadaptation

Disposant de moyens considérables, tant humains que matériels, doté d'une structure administrative originale et soutenu financièrement

par une subvention de l'Etat, le réseau des établissements français à l'étranger reste cependant imparfaitement adapté à sa mission.

## A – Importance et diversité de ses moyens

Les moyens du réseau sont mesurables tant au travers de la pluralité des établissements qui le constituent que par le nombre des enfants scolarisés et la diversité des agents qui en assurent le fonctionnement ou encore par l'ampleur des moyens financiers qu'il mobilise.

### 1 – La pluralité des établissements

En 2002, le réseau compte 413 établissements scolaires répartis en trois catégories très dissemblables. Aux 74 établissements dits «en gestion directe» placés sous la tutelle de l'AEFE, s'ajoutent 194 établissements conventionnés, gérés par des associations de droit privé étranger ou français ; ces établissements concluent avec l'AEFE des conventions portant aussi bien sur les conditions d'affectation et de rémunération des agents titulaires que sur l'attribution de subventions, ainsi que sur les modalités d'application du décret du 30 août 1991 relatif aux bourses scolaires au bénéfice d'enfants français résidant avec leur famille à l'étranger.

Enfin participent au réseau 145 établissements auxquels le ministère de l'éducation nationale n'accorde qu'une homologation : quoiqu'ils n'aient pas conclu de convention avec l'Agence, ils peuvent bénéficier de subventions de fonctionnement et de bourses sur la base de la reconnaissance pédagogique qui leur est ainsi octroyée.

Ces 413 établissements sont présents dans 128 pays, de manière relativement équilibrée en nombre dans chaque continent : 101 en Europe, 131 en Afrique, 72 en Amérique et 109 en Asie-Océanie. Leur répartition par pays est en revanche plus inégale : certains pays en comptent ainsi plusieurs dizaines, comme le Maroc où l'on recense 32 établissements (dont 23 en gestion directe) ; les Etats-Unis en accueillent à peu près autant (uniquement des établissements conventionnés ou simplement homologués) ; le Liban en totalise 25 (le plus souvent simplement homologués) ; dans 78 pays, en revanche, dont on ne saurait pourtant sous-estimer l'importance pour la diffusion de notre culture en raison de l'ancienneté et de l'étroitesse des liens noués avec la France, puisqu'on relève les cas de la Pologne, du Portugal et de la Russie, il n'existe qu'un seul établissement d'enseignement français.

En fonction de la catégorie des établissements (en gestion directe, conventionnés ou homologués), des différences flagrantes sont de même relevées : 66 % des établissements en gestion directe sont situés en Afrique, 26 % en Europe ; la proportion tombe à 6 % en Asie et, dans toute l'Amérique, on n'en compte plus qu'un seul.

### 2 – Le nombre des élèves

Au total, 236 500 élèves sont inscrits dans les établissements d'enseignement français à l'étranger, dont 76 500 dans les établissements simplement homologués. Ce sont ainsi 160 000 élèves qui sont scolarisés dans les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés, ce qui équivaut au nombre d'élèves d'une académie métropolitaine de petite importance.

Sur ce dernier total, les enfants français sont aussi nombreux (près de 70 000) que les élèves de la nationalité du pays inscrits dans les établissements du réseau qui y sont implantés. A ce nombre s'ajoutent plus de 20 000 étrangers d'une autre nationalité que celle du pays concerné.

La répartition des élèves par zone géographique paraît assez homogène : ils sont 40 818 en Europe (dont 35 432 en Europe occidentale), 33 025 en Amérique (23 517 en Amérique du sud), 49 347 en Afrique (23 014 au Maghreb), et 35 676 en Asie et Océanie (17 552 au Moyen Orient).

Mais on n'en relève pas moins, si l'on considère leur répartition par pays, des contrastes saisissants : cinq pays comptent plus de 10 000 élèves (45 000 au Liban, puis, par ordre décroissant, le Maroc, l'Espagne, la Côte d'Ivoire et les Etats-Unis), mais dix pays en scolarisent moins de 50, la Slovénie avec 8 élèves se situant en dernière position.

Le nombre total des élèves a peu augmenté au cours des cinq dernières années (+ 1,78 %). Mais les variations locales constatées peuvent être plus marquées : ainsi, le nombre d'élèves a baissé de 3,35 % en Europe occidentale et de 16,60 % en Afrique alors qu'il a plus que doublé en Europe centrale et orientale.

Globalement enfin, le nombre d'élèves français a augmenté plus que l'augmentation moyenne de 1,78 %. Cette croissance s'établit à 6,18 % de sorte qu'il faut en conclure à une baisse assez significative du nombre d'élèves étrangers.

### 3 – La variété statutaire des agents

Les personnels qui assurent le fonctionnement des établissements en gestion directe et conventionnés, sont, pour la période 2001-2002, au nombre de 18 911, dont 106 coopérants du service national.

L'une des originalités du système d'enseignement français à l'étranger tient à la présence d'agents expatriés relativement nombreux (1 722 dont 85 % assurent des fonctions d'enseignant). Ils sont titulaires de la fonction publique, recrutés hors du pays d'affectation et détachés auprès de l'Agence qui les rémunère pour une période de trois ans, renouvelable une fois pour le personnel enseignant.

Une autre catégorie d'agents, au nombre de 4 149, appelés «résidents», dont la quasi-totalité est constituée par des enseignants, est également composée de titulaires de l'éducation nationale ; mais à la différence des expatriés, ils sont recrutés dans le pays où ils sont affectés et où ils doivent résider depuis trois mois au moins, sauf dans le cas où ils y auraient suivi leur conjoint. Ils sont détachés auprès de l'Agence qui les rémunère pour une période de trois ans, renouvelable.

Enfin, à ces deux catégories, viennent s'ajouter 12 934 agents de recrutement local dont près des trois quarts travaillent à temps complet au service des établissements qui les ont recrutés et dont un peu plus de la moitié exerce une charge d'enseignement. Ils sont indifféremment de nationalité française ou étrangère ; employés et rémunérés par les établissements scolaires qui les embauchent, ils passent avec eux des contrats conformes au droit local.

De 1998-1999 à 2001-2002, le nombre des agents titulaires (tous personnels confondus) a augmenté de 2,56 %. Mais cette croissance recouvre une diminution du nombre des expatriés et une augmentation significative des résidents (9,07 %). Parallèlement, le nombre total des agents de recrutement local a augmenté encore plus rapidement, surtout dans les établissements conventionnés, où ils représentent 76,92 % de l'ensemble des personnels en 2001.

Cette évolution n'est pas sans retentir sur les méthodes voire le contenu de l'enseignement français à l'étranger ; on relève une réduction de la proportion des enseignants dont le diplôme constitue une garantie objective de leur capacité. Cependant, le ministère des affaires étrangères n'ayant pas effectué un examen prospectif des conséquences de cette situation, il n'est pas possible d'en peser exactement les retombées sur le plan de la qualité de l'enseignement dispensé.

### 4 – Les moyens financiers mis en œuvre

L'Etat ne s'est pas doté des moyens lui permettant de regrouper les éléments chiffrés, par définition très dispersés, nécessaires à la connaissance, fût-elle approximative, de la réalité du coût global de l'enseignement français à l'étranger. Il est vrai que le statut privé de la majorité des établissements ne favorise guère la remontée de l'information, ceux-ci ne se considérant pas comme tenus de fournir à l'Etat des renseignements sur leur situation financière.

Il est cependant regrettable que pour la partie au moins du réseau qui lui est le plus directement soumise (établissements en gestion directe et conventionnés), l'Etat ne soit pas parvenu à rassembler les données essentielles sur la ventilation des dépenses et des charges.

Les seuls éléments chiffrés disponibles sont fournis par le budget de l'AEFE qui ne consolide pas actuellement les budgets des établissements en gestion directe et n'est donc qu'un élément partiel d'évaluation budgétaire. Il atteint un peu plus de 400 M€ en 2002, plus de 80 % de ce montant correspondant à la prise en charge de la rémunération des agents expatriés et résidents, 10 % étant destinés aux bourses, le surplus, dont il faut retrancher la part des dépenses propres de l'AEFE (23 M€), servant à l'octroi de subventions en faveur des établissements.

Ces dépenses sont couvertes par la subvention de l'Etat (un peu plus de 300 M€ en 2002) à quoi s'ajoutent les remboursements en provenance des établissements correspondant à la partie des rémunérations des personnels résidents qui restent à leur charge, leurs traitements étant versés directement par l'Agence qui en fait ainsi l'avance.

Pour parvenir au montant total du coût du réseau, il faut additionner à la contribution de l'Etat la part des dépenses couvertes par les établissements : ceux-ci prennent en effet en charge notamment l'intégralité des rémunérations versées aux agents de recrutement local, ainsi que la partie du traitement des résidents qui leur incombe. Ils assument de même une partie variable des frais de fonctionnement. De ce point de vue, il n'est pas indifférent de savoir si l'équilibre est atteint par établissement grâce aux variations des droits de scolarité ou s'il résulte de la contribution – il est vrai exceptionnelle – des autorités publiques locales, comme en Bavière et en Sarre.

Or, une telle récapitulation, permettant d'atteindre *grosso modo* le coût global du réseau, n'est pas actuellement disponible ; elle n'est pourtant pas inaccessible. Elle serait en tout cas nécessaire au pilotage d'un dispositif complexe dont il n'est possible de déterminer celles des

composantes auxquelles l'Etat devrait apporter par priorité son concours financier qu'à la condition que le pilote dispose d'une connaissance complète et fiable du coût réel des établissements du réseau, par catégorie et par pays.

Faute de la maîtrise de ces données élémentaires, on ne peut pas escompter que soit instaurée, fût-ce même à l'état d'ébauche, une politique permettant de mieux orienter l'activité du réseau conformément à une vision globale de sa capacité à répondre aux besoins.

## B – Une organisation administrative complexe et inadaptée

A l'égard du réseau des établissements français à l'étranger, le rôle du ministère de l'éducation nationale restant juridiquement circonscrit, le ministère des affaires étrangères exerce une responsabilité prééminente. Celui-ci a délégué sa propre mission depuis 1990 à l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), auquel le législateur a fixé des missions tout à la fois très générales et difficilement compatibles entre elles.

Ainsi investi du rôle de chef de réseau, l'AEFE n'a pas été en mesure de mettre en œuvre les pouvoirs que la loi lui a conférés, de sorte que subsiste depuis 13 ans une situation provisoire qui contrevient aux objectifs fixés par le législateur. Il en résulte l'impuissance de l'établissement public à s'imposer dans la pleine compétence de son autonomie de gestion.

### 1 – L'implication de deux ministères

Deux départements ministériels jouent un rôle significatif dans la détermination des établissements ayant vocation à s'agréger au réseau et plus généralement dans l'organisation de l'enseignement français à l'étranger. Ainsi, la commission chargée d'émettre un avis sur les demandes d'homologation est composée de représentants des ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères ainsi que de l'AEFE. Quant à la liste des établissements homologués, elle est établie par le ministre chargé de l'éducation nationale en accord avec le ministre des affaires étrangères.

Cette homologation n'est accordée que si certaines conditions, précisées par le décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993, sont respectées : ouverture de l'établissement aux enfants de nationalité française résidant hors de France ; enseignement dispensé conformément aux objectifs,

programmes et règles d'organisation applicables dans les établissements d'enseignement public français ; préparation des élèves aux mêmes examens et diplômes que les élèves de ces établissements ; contrôle du respect de ces critères par l'inspection générale de l'éducation nationale.

Le ministère de l'éducation nationale assure principalement une mission d'expertise pédagogique dans la procédure d'homologation des établissements. Comme il est normal, le poste diplomatique concerné fait connaître un avis circonstancié sur la demande de l'établissement.

Cette homologation, qui a une portée à la fois juridique et pédagogique, peut être retirée à tout moment, ou être limitée à un niveau d'enseignement particulier au sein de l'établissement. De fait, elle est généralement attribuée pour tous les niveaux scolaires, mais il existe des cas d'homologation partielle, limitée par exemple aux classes maternelles ou, dans les collèges, à la classe de 6ème et, dans les lycées, à toutes les classes à l'exception des terminales.

Par cette intervention, l'éducation nationale concourt d'une manière essentielle à la configuration et à la consistance du réseau. Toutefois, sous réserve de cette fonction normative, à laquelle il faut ajouter le détachement de nombreux enseignants et la participation à leur sélection, ce ministère n'intervient ni dans la gestion des établissements français à l'étranger, ni dans l'administration des élèves français expatriés ; tout au plus participe-t-il à la mise en place d'un partenariat entre les diverses académies métropolitaines et les établissements, et apporte-t-il son appui technique en matière de formation.

Il ne semble pas, d'ailleurs, qu'il ambitionne d'exercer une responsabilité élargie en la matière, le ministère des affaires étrangères exerçant à l'égard de l'enseignement français à l'étranger le rôle primordial.

### 2 – Des missions non nécessairement compatibles

Créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif, l'AEFE a vu ses missions définies explicitement dans le corps même de la loi. Il est permis de regretter que, pour couvrir totalement le champ de ce que pourrait ou devrait être l'action culturelle de la France à l'étranger, les objectifs les plus élargis aient été fixés à l'Agence, alors qu'il est patent qu'ils ne sont pas nécessairement compatibles entre eux, à tout le moins sans qu'une hiérarchie entre les priorités ainsi énoncées soit esquissée.

La première obligation fixée à l'AEFE est d'assurer à l'étranger le service public de l'instruction, cette obligation valant exclusivement pour

les enfants français. Mais concomitamment il est fait état du nécessaire renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, pareille orientation ayant pour objet cette fois de bénéficier à tous les élèves, qu'ils soient français ou étrangers. Ce but, en soi parfaitement louable, doit en outre tenir compte de l'obligation de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises, qui ne concerne en principe que les élèves étrangers auxquels ce type d'action est destiné.

Aucun arbitrage clair n'est opéré entre des objectifs aussi différents, d'autant que les moyens financiers disponibles pour ces actions n'autorisent pas des interventions de l'Etat dans chacune des directions ainsi proposées.

### 3 – Un statut incompatible avec la situation du réseau

Le législateur, lorsqu'il institua l'AEFE, avait comme intention de créer un organe central de gestion et d'animation des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Plus de 13 ans après la création de l'Agence, force est de constater qu'elle ne remplit toujours pas le rôle pour lequel elle a été instituée. En effet, la mise en œuvre du processus de coordination stratégique et d'intégration comptable qui devait être engagé n'a pas à ce jour commencé.

Constatant cette carence, le ministère, au lieu de prendre les mesures adéquates en vue d'imposer l'application de la loi, à moins qu'il n'ait jugé, peut-être à raison, qu'il n'était ni sage, ni opérationnel de contrarier une autonomie locale qui correspond à la nature des choses, s'est au contraire comporté comme si l'AEFE ne jouissait par rapport à sa tutelle ni de l'autonomie de gestion, ni de la compétence propre correspondant à son statut d'établissement public.

Dans ces conditions, l'AEFE exerce un faible rôle d'entraînement à l'égard du reste du réseau qui ne lui est soumis statutairement que par une loi restée sans texte d'application effectif. Dans ce domaine, les moyens d'action que l'Agence utilise se limitent à de simples recommandations ou incitations à l'égard des établissements privés, en contrepartie des subventions accordées occasionnellement (10,2 M€ en 2002) et, dans les établissements seulement homologués, strictement réservées à leur fonctionnement.

Malgré l'homogénéité plus marquée des établissements en gestion directe, il n'est pas possible de méconnaître les différences liées aux caractéristiques des pays d'implantation et à la diversité de taille des

lycées. Il n'est pas aisé d'intégrer dans une organisation centralisée des établissements dont les contraintes de gestion sont par définition disparates.

Ainsi, l'AEFE, malgré les textes qui la fondent et qui reconnaissent en particulier son autonomie, n'est pas parvenue à assurer vraiment la direction centralisée des établissements en gestion directe dont elle a la charge.

Au surplus, l'administration centrale a différé l'intervention des décrets d'application conférant à la loi de 1990 sa pleine portée administrative et financière. Ainsi, le regroupement comptable des établissements en gestion directe, prévu par la loi n'est, à ce jour, toujours pas réalisé. Il faut donc faire encore application du décret n° 76-832 du 24 août 1976 qui aurait dû être abrogé, mais qui, à titre provisoire, depuis plus de treize ans, fonde l'autonomie administrative et financière maintenue d'établissements dont les comptes, au lieu d'être intégrés dans un compte unique (celui de l'AEFE), continuent d'être apurés individuellement par la Cour des comptes[18].

### 4 – Une autonomie de pure façade

Les textes qui ont institué l'AEFE ont en principe consacré son autonomie par rapport au ministère des affaires étrangères. Dans la réalité, l'Agence est au contraire étroitement soumise aux ingérences permanentes du ministère pour son fonctionnement, et les pratiques sont nombreuses qui retiennent en partie la délégation fonctionnelle qu'elle reçoit de lui en application de la loi.

Ainsi, elle ne dispose pas de la pleine maîtrise de son budget ; celui-ci résulte certes d'un projet établi par ses soins avant d'être transmis au ministère des affaires étrangères ; mais il n'est fixé qu'après accord entre ce ministère et celui de l'économie et des finances, sans que l'AEFE participe aux discussions qui conduisent à son adoption.

Cette situation semble d'autant plus contestable que les problèmes de l'Agence sont d'une nature telle qu'ils ne s'intègrent pas naturellement dans la logique de ceux dont le ministère a habituellement la charge.

18) Depuis l'achèvement du contrôle de la Cour, est paru le décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 (JO du 30 décembre 2003) relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'AEFE modifiant le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, il est notoire que l'AEFE n'a pas la pleine maîtrise des investissements des établissements qu'elle gère directement ; ceux-ci, relevant en règle générale du patrimoine de l'Etat, bénéficient en effet de crédits d'investissement (constructions et gros travaux) attribués sur le titre V du budget du ministère des affaires étrangères qui, même si c'est avec la collaboration des services concernés de l'Agence, décide seul de leur attribution et en assure seul le suivi.

Elle dispose, en revanche, de la possibilité d'accorder des subventions d'investissement aux établissements conventionnés. Mais, bien que celles-ci soient notablement inférieures aux demandes exprimées, elles atteignent un montant tel (5 M€ en 2002), que l'Agence serait en mesure de réclamer en contrepartie de ses concours la tenue d'un état des investissements les plus urgents à réaliser afin de pouvoir faire face aux besoins les plus criants. Or, elle n'a jamais envisagé de faire procéder à un audit de la situation immobilière de ces établissements. Le regroupement de pareils renseignements serait pourtant d'autant plus nécessaire que le parc immobilier des établissements vieillit et que les problèmes liés à leur sécurité ne cessent de se multiplier et de s'aggraver.

Les conditions du partage des responsabilités immobilières, en ce qui concerne les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés, demeurent ambiguës. Ainsi, le ministère des affaires étrangères réalise parfois des investissements dans des locaux qui sont sa propriété et qu'il loue ensuite à des établissements conventionnés lesquels bénéficient ainsi indirectement de crédits d'Etat, alors même que leur loyer reste fixé à un montant souvent symbolique. De même, l'Agence, à la demande du ministère, doit parfois participer, sur son budget, à des dépenses d'investissement concernant des établissements en gestion directe (exemple récent du lycée de Mekhnès) ; parfois même, cette participation doit être assurée par l'établissement, sur son propre budget (lycée de Munich).

De surcroît, la tutelle de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères est doublée par celle que les ambassades exercent sur les établissements scolaires de leur ressort. S'il est normal que les services culturels locaux puissent connaître et contrôler l'action de ces établissements et entretenir avec eux des rapports étroits et permanents, cela ne devrait pas aboutir à instaurer une situation telle qu'ils en viennent à être considérés comme de simples services à la disposition de l'ambassade. Or, l'examen des situations locales montre que c'est souvent le cas.

Les budgets des établissements en gestion directe préparés localement, comme il est normal après concertation avec les ambassades concernées, sont transmis à l'Agence très souvent par l'intermédiaire des

ambassades, alors même que ces dernières ont été précédemment consultées. Il n'est pas satisfaisant que s'établisse une sorte d'échelon de contrôle intermédiaire qui n'a pas sa raison d'être. Par ailleurs, les délais de transmission sont souvent excessifs ; ainsi, pour l'exercice 2001, aucun budget n'était parvenu à l'Agence à la date limite fixée pour leur envoi et, plus particulièrement, aucun des budgets des établissements du Maroc n'y avait été enregistré au 20 février 2001.

La question est ici posée de la marge d'autonomie réelle que le ministère des affaires étrangères compte accorder à l'Agence, étant précisé qu'il n'est pas bon ni juridiquement convenable que les pouvoirs qu'elle devrait exercer se trouvent à ce point encadrés et contrariés.

## II – Forces et faiblesses de l'enseignement français à l'étranger

Il convient de faire état des réussites indiscutables dont le réseau des établissements français à l'étranger peut légitimement se prévaloir. Néanmoins, celles-ci ne sauraient venir en atténuation des défaillances non moins patentes d'un système dont le caractère inégalitaire ne s'est pas atténué.

### A – Des réussites indiscutables

Lorsqu'il est question de l'enseignement français à l'étranger, les appréciations sont spontanément élogieuses, celles exprimées par les principaux partenaires de la France qui ne disposent pas d'un pareil atout culturel n'étant pas les moins louangeuses.

Elles font valoir notamment la densité du maillage que forment des établissements présents presque partout dans le monde ; elles ne manquent pas de relever la qualité d'un enseignement dont témoignent les résultats obtenus aux examens ; elles mettent enfin l'accent sur la haute réputation dont il jouit, notamment auprès des élites locales.

Ces succès sont évidents et ne sauraient être sous-estimés, même s'ils comportent leur limite en un immédiat contrepoint.

#### 1 – L'universalité du réseau

L'universalité n'est certes pas totale. Il existe des zones où l'enseignement français est absent et fait parfois cruellement défaut.

Le maillage paraît insuffisant notamment en Asie. Il n'empêche que la répartition géographique des établissements est particulièrement dense là où les intérêts français sont prépondérants.

Pareil constat ne signifie pas que le réseau doive rester intangible. S'il n'est pas question de déroger à la prudence qui doit présider à ses adaptations, celles-ci sont non seulement normales, mais nécessaires, car les besoins eux-mêmes en matière de scolarisation des enfants d'expatriés évoluent. Par ailleurs, des orientations nouvelles dans la politique de la France à l'égard de l'étranger peuvent justifier des aménagements, voire des redéploiements, qui ne peuvent se décider que longtemps à l'avance, car tout élève intégrant le réseau français dans une classe doit, en principe, pouvoir y poursuivre ses études jusqu'à la fin de son parcours scolaire.

Sur ce sujet, il n'existe aucun document exprimant qu'une réflexion ait à ce jour été engagée, en sorte que le réseau donne l'impression d'être géré sans véritable stratégie d'ensemble, les établissements étant ouverts ou fermés plus en fonction des circonstances que d'un plan de développement préalablement défini et progressivement adapté aux besoins.

Il est certes normal que des implantations nouvelles puissent être décidées dans l'urgence, en fonction tout à la fois des changements intervenus dans la situation de certains pays et des nouvelles orientations de la politique de la France à leur égard ; il en est ainsi pour la réouverture récente des lycées d'Alger ou de Kaboul. En revanche, les mesures de désengagement progressif envisagées dans certains pays mais non rendues publiques n'ont pas fait l'objet d'une programmation permettant d'en étaler les effets dans le temps.

L'évolution qui est ainsi engagée dans certains pays ne paraît pas correspondre à un programme arrêté en concertation avec toutes les parties en cause et qui, dans la transparence, fixerait les échéances.

### 2 – La réussite scolaire

Elle est consacrée notamment par le pourcentage des succès au baccalauréat général qui, pour les établissements scolaires français à l'étranger, était de 93,32 % pour l'ensemble des séries en 2002, alors qu'il était de 78,8 % en France. Ce pourcentage est encore meilleur (94,73 %) pour le baccalauréat technologique. Il est, habituellement, aussi élevé pour les élèves étrangers que pour les élèves français.

Ces pourcentages de réussite obtenus en 2002 ne sont pas une exception et, pour le baccalauréat, les résultats des établissements français

à l'étranger s'établissent régulièrement depuis plusieurs années à plus de 12 points au-dessus de ceux de la France.

Cependant, si de tels succès militent en faveur de la qualité de l'enseignement dispensé à l'étranger, ils sont souvent acquis au prix de sévères mesures de sélection comme celles pratiquées au lycée Charles de Gaulle de Londres.

Il faut admettre, d'autre part, que l'environnement socioprofessionnel des établissements est souvent favorable à de tels niveaux de réussite scolaire, dans la mesure où la grande majorité des élèves est issue de milieux particulièrement favorisés.

### 3 – La réputation internationale du réseau

Partout reconnue et souvent vantée, la réputation des établissements français se traduit concrètement par le nombre élevé des demandes d'inscription d'élèves étrangers, en général ressortissants du pays d'accueil mais aussi, souvent, originaires d'autres pays. Dans la majorité des pays concernés, les candidatures sont trop nombreuses pour pouvoir toutes être retenues.

Cette réputation n'empêche pas cependant l'existence d'une concurrence internationale de plus en plus vive ; elle se développe alors même que les frais de scolarité sont presque toujours plus élevés dans les réseaux étrangers, notamment ceux des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. L'exemple du Liban en constitue une illustration frappante car il fait apparaître l'effritement d'une situation qui naguère correspondait à une sorte de monopole de l'enseignement français. Or, notre position précédemment dominante est aujourd'hui rudement mise à mal par des établissements, notamment anglo-saxons, devenus plus attrayants.

## B – Des défaillances persistantes

Les défaillances du réseau d'enseignement français à l'étranger ont pour cause le coût d'un système qui, pour se maintenir, développe des conséquences qui risquent d'être de moins en moins bien acceptées, dans la mesure où celles-ci s'analysent en une persistance des inégalités en tous genres.

Par ailleurs, le système tel qu'il existe et fonctionne révèle une inaptitude notoire à orienter les élèves étrangers vers l'enseignement supérieur français, ce qui ne vient pas plaider pour son efficacité.

### 1 – L'alourdissement des coûts

L'augmentation des coûts de l'enseignement français à l'étranger est manifestée par le double accroissement du montant de la subvention accordée par l'Etat à l'AEFE, et des droits de scolarité perçus sur les familles des élèves fréquentant cet enseignement.

Le montant de la subvention de l'Etat, de 313,6 M€ environ en 2002, est en augmentation d'un tiers par rapport à 1994 ; cette augmentation varie selon les années mais reste permanente, à la seule exception de 1997, où la subvention a baissé de 1,93 %.

Quant aux droits de scolarité, leur augmentation est générale ; leur répercussion sur le budget de l'Agence est frappante, puisque leur part en représente plus de 50 % depuis 2000.

Afin de contenir la tendance en apparence irrésistible à l'augmentation continue des coûts de cet enseignement, l'Etat a infléchi substantiellement sa politique de recrutement du personnel en substituant, à effectifs constants de titulaires, aux agents expatriés dont le coût est élevé des résidents dont les rémunérations, bien qu'elles aient été réévaluées, sont nettement plus faibles.

Cette substitution conduit certes à une diminution relative du montant global des traitements payés par l'AEFE mais elle a aussi, entre autres conséquences inattendues, celle d'augmenter les difficultés de recrutement des agents résidents. En effet, si le nombre des postes d'expatriés demandés est toujours très supérieur à celui des postes offerts, il n'en est pas de même pour les postes de résidents, particulièrement dans les nombreux pays où la vie est difficile soit pour des raisons climatiques, soit à cause d'une situation politique tendue voire dangereuse : dans un tel environnement, les rémunérations qui y sont offertes paraissent insuffisantes en considération des risques encourus, ce qui explique les difficultés de recrutement.

Elle conduit également à un transfert de financement, puisque la diminution de la subvention de l'Etat est nécessairement compensée par une augmentation des droits de scolarité. En effet, si l'AEFE est chargée du règlement des rémunérations des résidents, elle reçoit des établissements, en contrepartie, le remboursement partiel correspondant au montant qui reste à leur charge. De la sorte, pour équilibrer leur budget que vient alourdir le poids accru de la charge salariale des résidents, les établissements sont conduits à augmenter les droits de scolarité.

L'administration centrale, en faisant ainsi rémunérer les personnels enseignants de plus en plus par les établissements scolaires et de moins en moins par l'Etat au moyen de la subvention versée par le ministère des

affaires étrangères à l'AEFE, va à contre-courant de ce qui se pratique pour l'enseignement en France, où l'Etat prend en charge les traitements des professeurs, non seulement du public, mais également du privé sous contrat.

### 2 – La persistance des inégalités

Elles peuvent être considérées au triple niveau des droits de scolarité imposés aux familles, du traitement réservé aux différentes catégories d'agents qui concourent au fonctionnement de l'enseignement, et de l'accueil des élèves étrangers.

#### *a) Les droits de scolarité*

Une des missions essentielles de l'AEFE est d'aider les familles des élèves à supporter les frais liés à l'enseignement, «tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité».

Or, non seulement les montants moyens de ces frais ont sensiblement augmenté au cours des dernières années mais, de plus, ces augmentations sont marquées par des variations, parfois considérables, selon les établissements ou, dans un même établissement, selon les classes, voire la nationalité des élèves.

Si la scolarité est gratuite dans certains établissements, quel qu'en soit le statut, les droits peuvent atteindre plus de 5 000 € dans certains établissements en gestion directe (Tokyo), près de 9 500 € pour les conventionnés (Shanghai), voire près de 12 000 € pour les homologués (Washington). En Tunisie, ils varient dans une proportion de 1 à 20 pour les 11 établissements en gestion directe qui y sont implantés, et, dans certains d'entre eux, les différences peuvent aller de 1 à 3 d'une classe à l'autre, ou du simple au double entre les élèves français d'un même lycée.

L'AEFE ne peut certes pas imposer une égalité générale et absolue des frais de scolarité dans les établissements : elle n'agit en effet directement que sur les seuls établissements en gestion directe et, pour ceux-ci, doit tenir compte de situations locales souvent très diverses ou de contraintes extérieures (pédagogie, accueil des élèves), ce qui peut comporter exceptionnellement une contrepartie financière appréciable : ainsi, pour les établissements rattachés au lycée de Munich (Fribourg, Sarrebruck, Stuttgart), la scolarité gratuite résulte d'accords internationaux et d'aides financières accordées par les Länder.

Il conviendrait que les écarts considérables constatés dans le montant des droits de scolarité soient plus clairement justifiés. Les

différences sont en effet ressenties comme particulièrement injustes, voire choquantes, lorsque les parents n'obtiennent pas d'explications convaincantes, les critères retenus restant trop souvent hermétiques.

L'alourdissement de la charge pour les familles des frais de scolarité, dont le caractère inégalitaire vient d'être souligné, n'a pas entraîné généralement de revendications en faveur de la gratuité de l'enseignement. Pourtant, la justification première du déploiement d'un réseau d'établissements de statut public relevant de l'AEFE est constituée par l'obligation scolaire faite aux enfants d'expatriés français. Il devrait donc en résulter normalement la gratuité de cette scolarité, que les textes - notamment ceux ayant institué l'Agence – ont cependant formellement écartée.

Les arguments qui militent en faveur de la non gratuité de cet enseignement sont bien connus de la Cour qui avait posé la question dès le premier contrôle qu'elle exerça en 1997 sur l'AEFE. La Cour n'a pas cessé de considérer que les droits de scolarité devaient être appréciés dans leurs conséquences financières tant pour l'Etat que pour les entreprises françaises. L'absence de gratuité comporte en effet un coût financier et économique qui n'a jamais fait l'objet d'une tentative d'évaluation. En effet, la gratuité priverait de justification une partie de l'indemnité de résidence et des indemnités familiales accordées aux agents de l'Etat en poste à l'étranger, qu'ils scolarisent leurs enfants en France (où ceux-ci ont droit à la gratuité de l'enseignement) ou qu'ils les inscrivent dans les établissements du réseau. De même pourrait-on faire l'économie de bourses attribuées aux familles. Serait également à comptabiliser, comme cessant de peser sur les entreprises, la charge assumée par celles d'entre elles qui assurent le paiement des frais de scolarité acquittés par leurs personnels dont l'activité s'exerce à l'étranger.

La Cour, quant à elle, ne peut que réitérer à l'intention des pouvoirs publics la recommandation de procéder aux analyses nécessaires à l'appréciation des diverses modalités d'application aux expatriés des principes de l'obligation scolaire et de la gratuité.

De surcroît, ayant à faire face à une augmentation constante du nombre de demandes d'inscription d'élèves et ne pouvant obtenir de l'Etat les moyens financiers supplémentaires qui lui seraient nécessaires pour y répondre, les établissements sont conduits à augmenter les droits de scolarité pour prendre en charge les postes supplémentaires d'enseignants.

Par ailleurs, les établissements, pour restreindre les inscriptions d'élèves étrangers faute de places disponibles, introduisent, à leur détriment, des droits de scolarité souvent prohibitifs et modulés en

fonction des possibilités d'accueil des classes. De telles pratiques, qui ne manquent pas d'être connues, pourraient se voir censurées au titre des règles de l'Union européenne.

Les bourses scolaires attribuées aux seuls élèves français n'atténuent que très partiellement les inégalités ainsi constatées, même si les sommes que l'AEFE leur consacre ne sont pas négligeables. Le budget des bourses scolaires a été de 38,11 M€ en 2002 (soit 10 % du budget de l'Agence) pour un nombre de demandes de bourses de 21 841 (+ 4 % par rapport à 2001) et un nombre de bourses accordées de 18 548 (+ 4,64 % sur la même période).

*b) Le traitement réservé aux différentes catégories d'agents*

Les agents titulaires relèvent d'un double statut qui, en distinguant les expatriés des résidents, permet de faire des économies sur les charges salariales. Jusqu'en 2001, la situation financière des résidents n'a cessé de se dégrader par rapport à celle des expatriés ; ainsi, de 1998 à 2001, le coût moyen de l'agent résident a augmenté de 7,71 %, alors que celui de l'agent expatrié progressait de 14,46 %.

Malgré de nouvelles dispositions favorables aux résidents introduites par un décret du 4 janvier 2002, créant un avantage familial attribué par enfant à charge et instaurant une indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale, le coût de ces mesures étant évalué à près de 26 M€, les situations financières des expatriés et des résidents restent encore sensiblement inégales, à l'avantage des premiers.

La catégorie la moins bien partagée reste celle des agents de recrutement local qui peuvent être aussi bien des nationaux français que des étrangers. Ils concluent avec les établissements qui les emploient des contrats appliquant la législation locale du travail. Leur gestion est en droit indépendante de l'AEFE, dont le service du personnel ne dispose que de renseignements fragmentaires. L'Agence n'a donc qu'une connaissance imprécise de leur situation (effectifs, affectations, déroulements des carrières), alors même qu'ils représentent plus des deux tiers du nombre total des agents des établissements scolaires à l'étranger.

Leur protection sociale n'est pas toujours assurée de manière satisfaisante, certains pays ayant un droit du travail sommaire par rapport à la législation française. Certes, l'AEFE a lancé une enquête dans tous les établissements afin d'uniformiser autant que possible la situation de ces agents en les faisant bénéficier d'un certain nombre de garanties jugées fondamentales. Mais rien n'est prévu pour l'application de ces

principes ; les délais nécessaires à leur mise en œuvre restent indéterminés, de même que l'évaluation financière d'une telle entreprise.

### *c) La situation des élèves étrangers*

La mission principale de l'AEFE est bien d'accueillir par priorité les élèves français ; depuis six ans, la croissance des effectifs scolaires est presque entièrement due à l'augmentation du nombre des élèves français. Cependant, le nombre des élèves étrangers reste élevé, en valeur absolue (91 500) et en proportion (57,75 %) du nombre total des élèves des établissements en gestion directe et conventionnés.

Il n'est pas sûr que la stagnation relevée de cette dernière catégorie d'élèves ne soit pas la conséquence des mesures financières dissuasives prises dans le désordre des situations locales en raison de l'impossibilité d'accroître les capacités d'accueil des établissements au profit des élèves étrangers.

Pareille régulation de fait, intervenant en dehors de directives précises, par l'accroissement des obstacles, notamment financiers, suscités localement au recrutement des élèves étrangers, mérite d'être critiquée dans la mesure où l'Etat, au lieu d'imprimer les évolutions qui s'imposent au réseau et d'en assumer les conséquences, se trouve ainsi amené à les subir.

Il convient de rappeler l'autre mission qui incombe en principe à l'Agence : contribuer à la diffusion de la culture française à l'étranger. Une telle obligation comporte des conséquences normales et inévitables concernant l'accueil des élèves étrangers.

Si, faute de moyens, il devenait nécessaire de restreindre les possibilités d'accueil, une telle orientation ne devrait pas dépendre de décisions prises sans instruction par des responsables locaux introduisant dans la fixation des droits de scolarité des dispositions dissuasives à l'égard des familles étrangères.

Avant d'arrêter des mesures concrètes, l'Agence a lancé en 2000 une réflexion sur les perspectives du réseau, en y associant l'ensemble des postes. Les directives qui ont été ensuite adressées aux établissements, un peu générales pour être d'application commode, restent trop largement lettre morte : elles ne sont pas vraiment prises en compte par les établissements en gestion directe, alors que l'AEFE devrait être en mesure de les imposer.

Quant aux établissements conventionnés, il est naturellement difficile à l'Agence de leur prescrire sa ligne de conduite, alors qu'elle

n'exerce essentiellement sur eux qu'une action indirecte de recommandations.

Au travers des arbitrages qui devront nécessairement être rendus sur ce problème politiquement très délicat dont la solution engage fortement l'orientation du réseau, c'est l'avenir même de l'enseignement français à l'étranger qui se trouve posé.

### 3 – Une attention insuffisante du devenir des élèves dans l'enseignement supérieur

Le nombre des étudiants étrangers poursuivant leurs études supérieures en France, bien qu'en augmentation depuis 1995, mais après une baisse antérieure prolongée, reste très limité. Le ministère des affaires étrangères fait état d'un chiffre qui serait désormais de 200 000 environ, proche, selon lui, de la situation des autres pays européens, mais qui est très éloigné de l'objectif de 500 000 qui était encore récemment fixé à échéance de dix ans ; de plus, l'égalité qui serait ainsi obtenue avec les autres pays européens peut sembler décevante, alors que la France consacre à son enseignement à l'étranger des moyens substantiels.

Plus particulièrement, les élèves étrangers issus du réseau des établissements scolaires français à l'étranger ne choisissent qu'en nombre restreint de poursuivre leurs études supérieures en France. Quoiqu'ils aient été accueillis et formés, moyennant un coût élevé, par le réseau de l'AEFE, ils poursuivent en majorité leurs études hors du réseau français, principalement aux Etats-Unis, mais également dans d'autres pays, (Grande-Bretagne, Allemagne, Canada…), qui sont loin d'avoir consenti pour eux le même effort, tant pédagogique que financier.

L'AEFE n'est pas directement responsable de cette situation, dont la cause semble tenir beaucoup plus à l'attrait sans cesse croissant de la langue anglaise et à un engagement insatisfaisant de l'Etat à ce sujet.

Certes, celui-ci met de réels moyens financiers à la disposition des étudiants étrangers, en développant pour eux des systèmes d'aides adaptées (bourses d'excellence ; programmes Major et Eiffel) ; mais ces moyens restent limités, le nombre annuel de bourses d'excellence accordées restant de l'ordre de 115, pour une valeur de 2 M€. De même, des structures ont été développées, telles que le centre national des œuvres universitaires et scolaires, ou plus récemment crées, telles l'agence EDUFRANCE, ayant en particulier pour objet d'aider les étudiants étrangers à s'installer en France.

Il conviendrait enfin de mieux connaître les vraies raisons qui détournent les élèves formés à l'étranger par notre réseau de poursuivre

leurs études universitaires en France. La connaissance qu'en ont les pouvoirs publics est insuffisante et fragmentaire. Il est probable que les étudiants étrangers souhaitant poursuivre leurs études supérieures en France se heurtent encore trop souvent à des obstacles ou des incompréhensions difficilement admissibles, tels que le manque d'informations claires, les difficultés d'obtention du visa d'entrée en France, ou le désintérêt marqué des académies d'accueil à faciliter leurs conditions matérielles d'implantation. Une action plus efficace, tant de l'Etat que de l'AEFE, doit être conduite en ce domaine, à l'instar de celle menée dans d'autres pays, tel le Canada par exemple qui semble avoir obtenu au cours de ces dernières années les succès les plus visibles.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Il n'existe pas d'étude d'ensemble conduite afin de mesurer l'efficacité du réseau d'enseignement français à l'étranger.*

*Qu'un tel instrument fasse défaut est non seulement en soi regrettable, mais c'est aussi le signe qu'aucune réflexion prospective et critique n'a jamais été menée sur le sujet, comme si l'on pouvait se contenter de l'appréciation habituellement positive portée tant par les usagers du réseau qui, dans l'ensemble, se déclarent satisfaits, que par les observateurs enclins à l'appréciation volontiers admirative.*

*Or, une évaluation rigoureuse et sans concession, établie en tenant compte du coût réel des établissements tant pour les collectivités publiques et privées qui en assurent la gestion, que pour les familles et les entreprises qui règlent les droits de scolarité, est le préalable indispensable à la définition de la politique publique à mettre en œuvre en vue d'adapter le réseau aux besoins prévisibles de la scolarisation à l'étranger, pour le faire toujours mieux servir au rayonnement de la France.*

*Actuellement, l'Etat s'efforce de répondre aux besoins tels que les exprime un réseau disparate, par nature incapable d'établir entre eux une hiérarchie raisonnée. Il est de ce fait conduit à répondre à la demande, sans vision d'ensemble des problèmes, ayant tendance à favoriser les revendications émanant de groupes de pression les plus divers qui, pour être plus insistantes n'en sont pas nécessairement plus judicieuses.*

*La méthode pratiquée par l'Etat a pour conséquence de le faire balancer entre la tutelle étroite qu'il exerce sur les établissements*

*relevant de l'AEFE et les recommandations platoniques en direction des établissements privés.*

*L'incapacité d'adopter une méthode vraiment efficace traduit l'absence de détermination des objectifs à atteindre. De ce point de vue, l'Etat manifeste son impuissance à hiérarchiser les priorités, en tenant certes compte des exigences particulières dues aux situations locales, entre un enseignement consacré aux enfants d'expatriés et la promotion d'une école dont la vocation première est d'atteindre les élites locales.*

*La solution qui pourrait être esquissée consisterait pour l'Etat, sur la base d'une connaissance exacte des moyens disponibles, après avoir fait un recensement prospectif des besoins en matière de scolarisation à l'étranger, à déterminer les priorités qui correspondront aux actions à entreprendre dans le cadre de la politique de la France dans le monde. Dans ce contexte, le rôle de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ne devrait pas échapper à un réexamen d'ensemble concernant tant son statut que ses missions.*

*Il s'agirait en somme de sortir de la gestion des affaires courantes au profit d'une vision stratégique globale portant sur ce que pourrait et devrait être l'enseignement français à l'étranger. Une telle ambition est conforme à la mission de l'Etat et à la vocation de la France.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne fait pas les mêmes observations que la Cour des comptes en ce qui concerne :*

- *les ressources des établissements et, en particulier, les droits de scolarité qui, selon la Cour, augmentent de manière générale et sont utilisés par certains établissements pour restreindre les inscriptions d'élèves étrangers : une enquête récemment effectuée par l'inspection générale des finances sur un échantillon représentatif de la diversité du réseau de l'AEFE[19] permet au contraire de conclure à la baisse en termes réels des droits de scolarité dans une majorité d'établissements au cours des dix dernières années[20] et à la faible différenciation des tarifs en fonction de la nationalité des élèves (Français, nationaux du pays d'accueil ou étrangers tiers) mais également des cycles (maternelle, élémentaire, collège ou lycée) ;*
- *les dépenses relatives aux salaires des personnels résidents (titulaires) et aux bourses dont bénéficient les élèves français : la Cour tend à sous-estimer leur importance et leur évolution très dynamique[21] au cours des cinq dernières années qui explique largement la situation budgétaire dégradée de l'AEFE.*

*Sur les aspects plus qualitatifs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne constate pas que la position des lycées français est « rudement mise à mal par la concurrence internationale d'établissements, notamment anglo-saxons, devenus plus attrayants ». Il ne constate pas non plus une dégradation de la qualité de l'enseignement dispensé dans ces lycées qui ne lui semble pas directement liée au statut des personnels enseignants (expatriés, résidents ou recrutés locaux).*

*En conséquence, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut être d'accord avec les propositions avancées par la Cour.*

*La Cour insiste sur la priorité de la scolarisation des élèves français, alors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie reconnaît*

---

*19) Etablissements situés à Beyrouth, Bruxelles, Buenos Aires, Conakry, La Paz, Lisbonne, Londres, Madrid, Mexico, Pékin, Rabat, Sao Paulo, Tamatave, Tunis, Tokyo, Varsovie et Washington.*

*20) Dans 12 établissements sur 17, les droits de scolarité ont progressé de moins de 1 % par an en termes réels entre 1998 et 2002.*

*21) Les rémunérations des personnels résidents ont progressé en moyenne de 9,5 % par an depuis 1998 ; le montant moyen des bourses a augmenté de 9,4 % par an depuis 1994.*

*l'importance des missions de rayonnement culturel et de coopération éducative.*

*La Cour met l'accent sur les avantages qu'aurait un système de gratuité de l'enseignement français à l'étranger, alors que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considère que seule une augmentation régulière des droits de scolarité – au minimum au rythme de l'inflation – peut permettre un développement soutenable des établissements.*

*Enfin, la Cour critique la politique générale de l'AEFE qui conduit à augmenter la participation des établissements au financement du système, alors que le ministère des l'économie, des finances et de l'industrie note que les surcoûts auxquels doivent faire face certains établissements sont directement liés aux exigences spécifiques des parents d'élèves (faiblesse des tailles des classes) ou d'investissements (équipements sportifs). Ces surcoûts n'ont pas à être financés par le contribuable national, notamment dans le contexte actuel de l'Agence encore marqué par la revalorisation des rémunérations des personnels résidents, de plus de 23 % en 2002.*

*Naturellement, certaines analyses de la Cour rejoignent celles du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, notamment celles ayant trait à l'absence de connaissance des coûts réels de la scolarisation, au partage des compétences entre l'AEFE et ses tutelles peu propice à un pilotage efficace du réseau, ainsi qu'à l'absence de réflexion stratégique d'ensemble fondée sur des priorités définies établissement par établissement.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES*

*En définissant par la loi du 6 juillet 1990 les missions confiées à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, le législateur a délimité le cadre dans lequel s'inscrit son activité. Treize ans plus tard, l'action de l'agence peut être évaluée au regard de ses missions, des résultats qu'elle a obtenus et des contraintes qui ont pu peser sur son fonctionnement.*

❖

*En premier lieu, il importe de bien distinguer, ce que l'agence ne peut pas faire, ce qu'elle ne veut pas faire et ce qu'elle entend réaliser.*

*La mission de l'agence, telle que définie par la loi du 6 juillet 1990, est d'aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement dispensé par les établissements scolaires à l'étranger. Le principe de la gratuité de cet enseignement, que la Cour souhaiterait voir appliquer, n'a pas été retenu par le législateur. Il ne revient donc pas à l'agence d'assurer la prise en charge de l'ensemble des coûts du dispositif d'enseignement à l'étranger. Notre réseau scolaire à l'étranger - c'est ce qui le distingue du système éducatif en France - repose sur le double engagement*

*financier de l'Etat et de ses usagers. Il lui revient d'apporter un appui aux établissements en fonction des besoins exprimés et des priorités retenues.*

*Si le réseau d'enseignement français est d'extension mondiale, et s'il incombe à l'agence de le préserver et de le développer, l'établissement n'a pas vocation à soutenir la création d'écoles, de collèges ou de lycées français dans tous les pays et sur le seul critère de la qualité des relations bilatérales que l'Etat considéré entretient avec la France. Il est au contraire de la responsabilité de l'agence d'apprécier au cas par cas l'intérêt et la viabilité de l'implantation d'un établissement, lorsque celui-ci demande à être associé à l'exercice des missions de service public qu'elle assure. Dans de nombreux pays développés, la qualité du système d'enseignement et son ouverture internationale font que beaucoup de familles françaises choisissent de scolariser leurs enfants dans des établissements nationaux. Dans l'Union Européenne, l'augmentation de la mobilité communautaire et la concurrence d'établissements internationaux est, de même, un phénomène que l'agence doit prendre en compte dans sa politique d'appui raisonné aux établissements. De façon générale, le rôle de l'agence est donc à la fois d'accompagner le développement du réseau et de le faire évoluer à bon escient.*

*S'agissant des objectifs assignés à l'agence, il convient de souligner trois points particuliers.*

### *1) La qualité de l'enseignement est l'une des priorités de l'agence*

*A l'actif des établissements d'enseignement français à l'étranger, la Cour relève à juste titre la réussite scolaire. Elle s'inquiète cependant de ce que n'auraient pas été anticipées les retombées sur la qualité de l'enseignement de la diminution du nombre des expatriés et de l'augmentation des personnels de recrutement local.*

*Rien ne permet aujourd'hui d'avancer que la qualité de l'enseignement dispensé dans les établissements relevant de l'agence serait menacée. Les chiffres cités par la Cour en matière de résultat au baccalauréat en témoignent. D'autres indicateurs, comme les résultats à l'évaluation en début de CE2, pourraient aussi le confirmer.*

*Le maintien de la qualité de l'enseignement est lié à l'affectation dans les établissements de personnels titulaires. Il résulte aussi des actions d'appui pédagogique que mène l'agence en liaison étroite avec le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : réalisation de missions d'inspection et d'audit, détachement en résidence à l'étranger d'inspecteurs de l'éducation nationale, affectation dans le réseau de professeurs chargés de responsabilités de coordination et de formation, mise en œuvre d'un programme de formation continue dont les sessions sont ouvertes à toutes les catégories d'agents (environ 20 000 journées – stagiaires pour les seules sessions régionales en 2002-2003). Le « projet*

*pédagogique et éducatif pour l'enseignement français à l'étranger », signé en 2000 par les ministres des affaires étrangères, de la coopération et de l'éducation nationale constitue un cadre de référence commun pour les établissements scolaires à l'étranger et l'agence veille à ce que les projets d'établissement en traduisent concrètement les orientations.*

*L'agence entend poursuivre cette action d'appui pédagogique et a prévu d'accroître sur son budget 2004 les crédits qui lui sont consacrés.*

### *2) Parmi les missions incombant à l'agence figure celle de veiller à la stabilisation des frais de scolarité*

*L'analyse de la Cour fait apparaître une augmentation des coûts de l'enseignement français à l'étranger et met en avant le poids accru de la charge salariale des résidents pour expliquer l'accroissement des droits de scolarité. Cette analyse ne correspond pas à l'évolution des droits de scolarité telle qu'elle a pu être mesurée par une étude de l'inspection générale des finances conduite à la demande du ministère des affaires étrangères entre juin et septembre 2003.*

*Au cours des dix dernières années, sur un échantillon de 16 établissements rassemblant 32 000 élèves et représentatif de la diversité du réseau en termes de statut (établissements en gestion directe et établissements conventionnés) et d'implantation, une étude montre que les droits de scolarité n'ont augmenté en moyenne que de 4 % par an dans un contexte d'inflation annuelle moyenne de 5,3 %, et qu'ils ont même baissé en monnaie constante dans la moitié des établissements considérés.*

*Cette enquête souligne également que, loin de pouvoir être réduite à une seule cause, la progression des droits de scolarité, lorsqu'elle est constatée, s'explique par une combinaison de facteurs. L'alourdissement des coûts de personnels de recrutement local, les exigences de certains établissements en matière d'encadrement pédagogique ou d'équipements, les variations de change ainsi que des phénomènes parfois brutaux d'ajustement des ressources aux coûts sont à l'origine des principales augmentations constatées.*

*Sur l'ensemble du réseau des établissements liés à l'agence, l'augmentation des droits de scolarité ne constitue donc pas un fait général et ne peut être rapportée à la seule augmentation des coûts de personnels.*

### *3) L'agence a entrepris d'améliorer sa connaissance des coûts réels des établissements*

*Il s'agit là d'une autre priorité. L'agence s'attachera à mener cette analyse des coûts en liaison étroite avec l'établissement concerné et dans le cadre d'un dialogue renforcé avec les familles.*

*Le cadre budgétaire instauré par le nouveau décret[22] portant organisation administrative et financière de l'agence, en consolidant le budget des établissements à gestion directe, favorisera des analyses plus fines et plus complètes ainsi que la mise en œuvre d'indicateurs de gestion.*

❖

*La Cour souligne également la nécessité pour l'agence de mener une réflexion prospective sur l'ensemble du réseau afin de pouvoir disposer d'une vision globale de l'enseignement français à l'étranger.*

*Cette réflexion est menée par l'agence, en concertation active avec ses principaux partenaires, depuis le mois de mai 2003. A l'instigation du ministère des affaires étrangères, l'agence a engagé un exercice prospectif avec les membres de son conseil d'administration, en formation élargie. Un plan d'orientation stratégique portant à la fois sur les missions et les moyens de l'agence a été approuvé lors du conseil d'administration du 16 décembre 2003. Il propose des axes prioritaires[23] déclinés en une série d'actions concrètes assorties de calendriers prévisionnels. Plusieurs des points relevés par la Cour dans son rapport, notamment l'autonomie de l'établissement, la priorité à donner aux investissements, l'accueil des élèves étrangers, y font l'objet de propositions spécifiques.*

*Au-delà, l'objectif de ce plan est de fixer une stratégie pour l'évolution du réseau des établissements français à l'étranger susceptible de guider les partenaires de la communauté scolaire, l'agence et sa tutelle, dans les cinq prochaines années.*

❖

*Enfin, la Cour dénonce "une autonomie de pure façade" de l'agence, qui ne disposerait pas de la pleine maîtrise de son budget. Il convient de rappeler que le budget de l'établissement public est, comme il se doit, adopté par son conseil d'administration, après que le projet de budget, préparé par les services de l'agence, a été étudié lors d'une réunion associant l'agence, le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères.*

---

*22) Qui a donné lieu à un avis consultatif du Conseil d'Etat et est en instance de publication.*

*23) Quatre axes prioritaires concernent les missions de l'agence (développer la capacité du réseau à assumer sa mission de service public d'enseignement à l'étranger, approfondir le projet pédagogique et éducatif français à l'étranger, affirmer le rôle de l'agence comme opérateur de coopération éducative et préciser les relations de l'agence avec les établissements) et les moyens y afférents (maîtriser l'évolution des droits de scolarité, faire face aux besoins d'investissements et de maintenance immobilière, rechercher de nouveaux financements et introduire de nouvelles modalités de gestion).*

*Ce budget intègre la subvention de l'Etat qui ne constitue qu'une part des ressources de l'agence[24] et dont le montant est fixé en conférence d'orientation budgétaire, à partir des données fournies par l'agence, conférence au cours de laquelle est négocié l'ensemble du budget du ministère.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE*

*Les modalités de l'intervention du ministère de l'éducation nationale appellent les développements suivants :*

*S'agissant de la fonction de gestion des personnels, le ministère observe que les procédures de "détachement des enseignants, et la participation à leur sélection" fonctionnent avec efficacité et dans un contexte de grande coopération réciproque entre la direction des personnels enseignants et l'AEFE. Cette procédure est fortement mobilisatrice : 2 500 dossiers ont ainsi été contrôlés et étudiés pour environ 80 postes à pourvoir à la rentrée 2003.*

*Dans le contexte actuel, il y a sans aucun doute matière à une réflexion sur le circuit de traitement de l'information, qui allège les tâches matérielles actuellement assurées par l'administration centrale tout en préservant l'apport que constitue la connaissance des dossiers et du réseau par les services de gestion des personnels enseignants.*

*Quant au partenariat avec les académies, la signature de conventions avec 14 académies témoigne de la volonté du ministère de l'éducation nationale de renforcer son pilotage dans le domaine pédagogique et dans le maintien d'un lien entre les établissements d'enseignement français à l'étranger et la France. Actuellement en cours d'évaluation, ce dispositif doit être consolidé et simplifié dans la période à venir.*

*Ainsi, si le rôle du ministère, comme le relève par ailleurs la Cour, est actuellement « juridiquement circonscrit », le respect de ces limites ne doit en aucun cas être confondu avec un manque d'intérêt.*

*Le ministère est ouvert à l'idée d'un nouveau dispositif institutionnel et ne se déroberait pas à un éventuel élargissement de ses responsabilités qui paraîtrait souhaitable au législateur.*

*24) Cela apparaîtra d'autant plus clairement dans le budget consolidé prévu par le nouveau décret précité.*

# Chapitre IV

# Défense

# 1

# De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle

## *PRÉSENTATION*

*Le principe de la levée en masse de citoyens pour la défense du territoire national est une création de la France révolutionnaire.*

*Sous diverses formes, la conscription a été maintenue pendant le XIX$^{ème}$ siècle, mais appliquée de manière inégalitaire dans la mesure où les obligations de service pouvaient dépendre d'un tirage au sort et même être, le cas échéant, rachetées.*

*Institué sous sa forme moderne par une loi de 1905, le service militaire universel et égalitaire a continué à évoluer au cours du XX$^{ème}$ siècle. Sa durée avait été ramenée de trois ans et demi, au début du siècle, à dix mois seulement en 1992. Parallèlement, la forme d'accomplissement des obligations militaires fut diversifiée à partir de 1965, avec la création du service de coopération, du service de défense, puis du service civil en entreprise, etc. Son nom même, prenant acte de son caractère diversifié, avait été transformé en « service national ».*

*De plus en plus contesté, en particulier du fait de son caractère en partie inégalitaire grâce à des possibilités d'exemptions devenues plus larges, affaibli dans sa justification par la disparition du découpage de l'Europe en deux blocs, le service national était particulièrement menacé au milieu de la décennie 1990, même si ses partisans et ses détracteurs continuaient à s'affronter sur le principe même de cet impôt citoyen.*

Envisagé lors de la décennie 1980, le remplacement des appelés par du personnel professionnel, « la professionnalisation » des armées, est apparu inéluctable lors de la première guerre du Golfe. En effet, le choix politique de ne pas utiliser les appelés lors de ce conflit a compliqué le déploiement des troupes en imposant la réorganisation préalable des unités. De plus, la question de l'opportunité de maintenir des effectifs considérables, dont l'emploi paraissait improbable depuis la disparition de la menace soviétique, conduisait le ministère de la défense à envisager une réduction importante de son format[25], ébauchée lors de la mise en oeuvre du plan « armées 2000 ».

Cette mutation dans le format et la composition des armées avait déjà été accomplie par le Royaume Uni dès 1970 et les Etats Unis après la guerre du Vietnam. En Europe continentale, si certains pays abandonnèrent le modèle d'armée de conscription dans les années 1990, comme l'Espagne, d'autres, comme l'Allemagne, conservent le recours aux conscrits pour des raisons historiques ou politiques.

Le principe de suspendre progressivement la conscription dans l'armée française a été arrêté en conseil de défense le 23 février 1996. La mise en œuvre de cette réforme a été l'enjeu des six années qui suivirent. De 1997 à 2002, le ministère de la défense a organisé, suivant un processus temporellement et financièrement précisément défini, l'abandon progressif de la conscription, la professionnalisation des forces et l'adaptation de leur format.

A la fin de l'année 2002, la professionnalisation des armées peut être considérée comme achevée dans la mesure où les armées ne comptent plus aucun appelé dans leurs rangs et parce que le modèle des effectifs professionnels fixé est dorénavant réalisé à plus de 99 %.

Cependant, une analyse purement quantitative de la réforme ne rend pas pleinement compte de la mutation radicale en cours dans la structure et la nature des forces armées. En effet, cette réforme a imposé de revoir complètement les règles organisationnelles des armées afin de pallier la disparition des trois avantages majeurs que procurait le recours à des appelés : la disposition d'effectifs nombreux permettant de pourvoir sans difficultés tous les emplois faiblement qualifiés, l'utilisation de spécialistes de haut niveau déjà formés et aptes à occuper les emplois dans les secteurs scientifiques et techniques et enfin la quasi-gratuité de cette main d'œuvre, tant dans son utilisation que pour son recrutement.

25) Le format des armées au sens de la loi de programmation militaire recouvre l'ensemble des moyens permettant à une armée de remplir ses missions, tant au plan des effectifs qu'au plan des matériels opérationnels servis et des structures de soutien et de commandement associées.

Si ce bouleversement de grande ampleur, sans équivalent dans la fonction publique, a été bien conduit et exécuté, la mise en place du nouveau format n'a pas été sans difficultés. Par ailleurs, ce nouveau modèle d'armée constitue un enjeu et un pari d'importance dans la mesure où se sont révélés, depuis la constitution de l'armée professionnelle, les défis considérables qui conditionnent sa pérennisation dans un environnement économique et une situation budgétaire subissant de fortes contraintes.

# I – Le remplacement des appelés

## A – Du modèle d'armée de conscription au modèle d'armée professionnelle

### 1 – La situation en 1996

#### *a) Un effectif d'appelés important mais inégalement réparti entre les armées*

Lors de l'annonce par le Président de la République française de la suspension de la conscription, les appelés étaient 201 498 sur 573 081[26] (dont 499 334 militaires), soit 40 % des effectifs militaires du ministère de la défense. Leur importance numérique était variable suivant les armées.

**Répartition des effectifs d'appelés en 1996**

| | Terre | Air | Marine | Gendarmerie | Autres | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Effectif total | 268 572 | 93 552 | 69 878 | 93 669 | 47 410 | 573 081 |
| Appelés | 132 319 | 32 674 | 17 906 | 12 017 | 6 582 | 201 498 |
| Poids relatif | 49,3 % | 34,9 % | 25,6 % | 12,8 % | 13,9 % | 35,2 % |

*(source : ministère de la défense)*

De ce fait, la professionnalisation aura eu un impact très variable suivant le niveau de professionnalisation antérieur de chaque armée. Sa

26) Sauf mention expresse, les effectifs cités au présent rapport n'intègrent pas les effectifs recrutés sur les comptes de commerce de la défense.

mise en œuvre s'assimile à un bouleversement pour l'armée de terre dont l'effectif était constitué à part pratiquement égale de professionnels et d'appelés alors que son effet aura été plus réduit sur les autres armées.

### *b) Une ressource aux compétences diversifiées*

Les emplois confiés aux appelés couvraient presque l'ensemble[27] du spectre des spécialités existantes dans les armées et leur importance était primordiale dans certains services qui se trouvent en grande difficulté, du fait de la disparition de cette ressource. C'est le cas notamment du service de santé des armées dont la Cour a déjà souligné la situation préoccupante en termes d'effectifs[28]. Ce service employait en effet 4 500 appelés, dont 835 appelés médecins qui représentaient 25 % de l'effectif de cette catégorie. Or, la diminution du nombre de médecins n'a pas été compensée par une réduction équivalente de la clientèle.

Dans d'autres services, les appelés apportaient un « plus » qui fait défaut dorénavant, sans que la structure en ait été bouleversée pour autant. Tel est le cas, dans les établissements de la délégation générale pour l'armement (DGA) où les appelés, scientifiques du contingent titulaires pour la plupart de diplômes de troisième cycle universitaire ou de diplômes d'ingénieurs, exerçaient dans les secteurs de la recherche et de l'enseignement.

C'est principalement dans les armées et la gendarmerie que le poids et le rôle des appelés, tant numériquement que fonctionnellement, étaient les plus importants.

Pour l'armée de terre et la marine nationale, les appelés pouvaient concourir directement à la mission de combat, qu'ils soient affectés dans des régiments (dont certains étaient totalement ou partiellement composés de conscrits, hors encadrement supérieur), ou qu'ils servent sur des bâtiments de la flotte qui constituent des unités opérationnelles à part entière. Pour ces deux entités, la nécessité de modifier le format de l'armée elle-même s'est avérée indispensable.

Pour l'armée de l'air et la gendarmerie nationale, les paramètres différaient dans la mesure où la technicité de l'une conduisait à une affectation des appelés dans des tâches de soutien (protection, soutien de l'homme) et le cadre réglementaire de l'autre (habilitation d'officier de

27) Etaient exclus certains emplois pour lesquels la durée de formation préalable excédait largement celle du service national (pilotes d'avions de combat ou de transport, mécaniciens spécialisés, etc.).

28) Cf rapport public 2002, p. 219 et suiv.

police judiciaire, exclusion des opérations de maintien de l'ordre) cantonnait l'emploi des appelés dans des tâches auxiliaires. Cependant, pour ces deux autres forces armées, la nécessité de trouver un palliatif à la disparition des appelés s'est avérée aussi importante que pour la marine et l'armée de terre dans la mesure où les appelés accomplissaient des tâches indispensables au soutien de l'activité opérationnelle des unités et assuraient, pour ce qui concerne la gendarmerie, des missions opérationnelles.

### 2 – Le nouveau modèle en 2002

L'armée française de 2002 présente un profil très différent de celui qu'elle présentait en 1996, son format ayant été substantiellement réduit et sa structure largement modifiée.

#### *a) Un format significativement réduit*

La mise en œuvre de la professionnalisation n'a pu s'accomplir que grâce à une redéfinition du format de chaque armée.

**Effectifs du ministère de la défense**

| | Terre | Air | Marine | Gendarmerie | Autres | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Effectif budgétaire 1996 | 268 572 | 93 552 | 69 878 | 93 669 | 47 410 | 573 081 |
| Annuité 2002 de la LPM (1) | 172 626 | 71 080 | 56 464 | **98 134** | **41 902** | 440 206 |

*Source ministère de la défense*
*(1) Loi de programmation militaire*

Cette redéfinition a impliqué une nouvelle formulation des missions assurées par chaque composante du ministère, comme des moyens qui y étaient consacrés.

Dans l'armée de terre, armée la plus touchée par la réforme, cette réorganisation des structures, des missions et des moyens a pris le nom de « refondation », terme manifestant l'importance du bouleversement accompli. Pratiquement, cela s'est traduit par la dissolution de 51 régiments, de 218 établissements ainsi que la restructuration de plus de 221 organismes prenant en compte notamment le redécoupage des structures territoriales de cette armée avec le passage de 9 à 5 « régions Terre ». L'armée de terre a ainsi supporté 72 % des restructurations de la défense sur la période 1996-2002.

Les autres armées ont vu également leur format diminuer, à un moindre degré toutefois. La marine a dû désarmer une vingtaine de navires dont 10 de manière anticipée, incluant notamment le porte avions « Foch », ainsi que plus de 20 unités majeures (flottilles de l'aéronautique navale, unité d'état-major et base aéronavale). L'armée de l'air, pour sa part, a vu fermer définitivement dix bases aériennes (dont deux avec plateforme aéronautique) sur les 42 existantes en 1996 ; 5 d'entre elles ont été transformées en détachement air, et une vingtaine d'unités, dont une région aérienne sur les trois existantes en 1996, ont disparu. Enfin les services interarmées (service des essences et service de santé) ainsi que les organismes de la délégation générale pour l'armement ont également resserré leur dispositif territorial.

La gendarmerie nationale, compte tenu de ses missions en matière de sécurité intérieure, a été la seule force à voir ses effectifs augmenter.

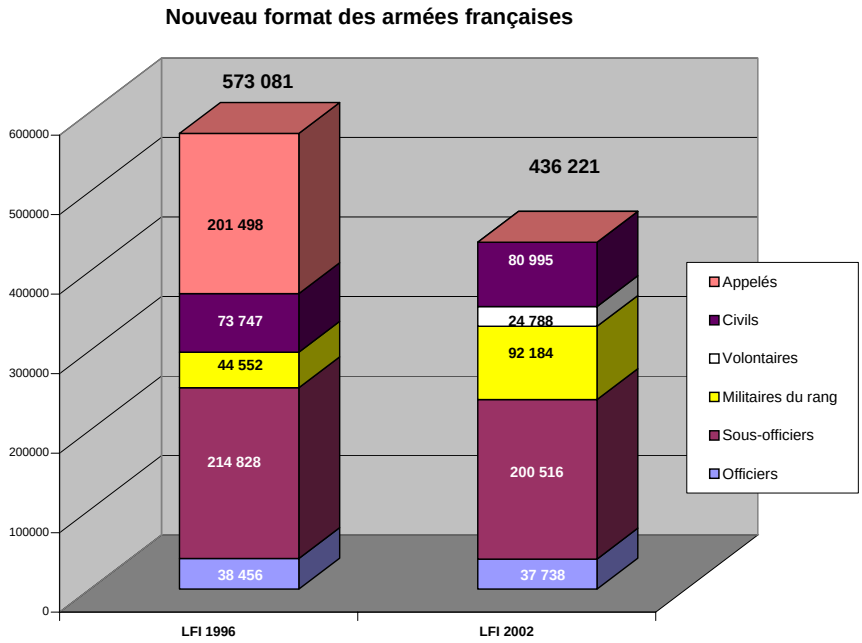
Toutes les composantes du ministère ont ainsi été touchées par des transferts, restructurations et réorganisations des unités maintenues.

### *b) Une nouvelle répartition des effectifs par catégories*

Le processus de professionnalisation a conduit également à modifier structurellement le profil des personnels employés dans les armées.

A l'annonce de la suspension de la conscription, chaque armée a procédé à une analyse des postes occupés par les appelés afin de déterminer les possibilités de réaffectation de ces tâches au personnel existant ou la nécessité de procéder au recrutement de nouveaux personnels.

Ainsi les 201 498 appelés ont été remplacés par du personnel professionnel avec un taux de remplacement proche d'un pour trois, soit 68 623 recrutements complémentaires. Cependant cette substitution ayant été accompagnée de redéploiements de compétences et d'une évolution des organisations, l'encadrement a été diminué de près de 15 000 cadres, officiers et sous-officiers.




*Source ministère de la défense – loi de finances initiale*

Le principe ayant guidé les nouveaux recrutements a été de recentrer le personnel militaire sur ses missions opérationnelles et de chercher à le remplacer par du personnel civil lorsque les tâches à accomplir n'étaient pas militaires. Ainsi, 7 248 civils complémentaires ont été recruté (en deçà pourtant de l'objectif initial qui se montait à 9 275 agents). L'effectif budgétaire en militaires du rang engagés a cru de 47 632, renforcé par l'appoint de 24 788 postes de volontaires.

Quant au taux d'encadrement de l'armée française, il est passé au cours de la même période de 50 % à 66 %.

**La féminisation des armées**

La féminisation des armées n'est pas une conséquence directe de la professionnalisation des armées et existait antérieurement à 1996. Cependant, le recrutement massif de jeunes engagés pour honorer les nouveaux emplois de l'armée professionnelle a nettement amplifié ce phénomène, d'autant que les derniers quotas limitant le pourcentage de femmes ont été supprimés en 1998.

Ainsi, si les armées sont féminisées à hauteur de 12 % en moyenne, le nombre de femmes recrutées au titre des nouveaux types de contrats atteint parfois 50 % Concernant les volontaires, le taux moyen de féminisation se monte à 28 %.

Ce cheminement vers la parité nécessite des aménagements importants en matière d'infrastructure ou des bâtiments de la marine afin que soient adaptées notamment les conditions d'hébergement de ces personnels. Il en résulte que le rythme de féminisation des unités est progressif et la mixité dans les unités, notamment dans la marine, strictement planifiée.

## B – La mise en œuvre de la réforme

### 1 – Un rythme de recrutement trop lent

#### *a) Les insuffisances en effectifs civils*

L'objectif d'augmentation de 11 % des effectifs en personnels civils de la défense a été difficile à atteindre.

Au 31 décembre 2002, 4 961 emplois n'étaient pas pourvus sur un effectif budgétaire de 80 997 postes. Sur l'ensemble de la période de montée en puissance de la professionnalisation, le déficit s'est établi en moyenne annuelle à 6 500 postes.

Les postes non pourvus se trouvent principalement dans le domaine technique, la catégorie la plus concernée étant celle des ouvriers d'Etat. Ces vacances dans les emplois administratifs, certes moins nombreuses, ont eu également des effets très pénalisants.

Les raisons de ce déficit persistant sont multiples. En premier lieu, des retards ont été pris dans la création des postes à confier au personnel civil. Les processus complexes de restructuration et de définition des

profils de postes civils ont, en effet, accru les délais nécessaires à la mise en place de concours.

En second lieu, confrontée à la nécessité de procéder au reclassement des agents de la direction des constructions navales en voie de restructuration, le ministère des finances a interdit à la défense d'embaucher des ouvriers d'Etat ; ce blocage dans le recrutement n'a été levé que partiellement en 2002.

Les effets, tant pratiques que psychologiques, de cette insuffisance persistante en personnels civils sur les personnels de la défense ont été importants entre 1997 et 2000, période au cours de laquelle le niveau des effectifs du personnel militaire était lui aussi au plus bas.

Or, pour ce qui concerne les personnels civils, cette situation a été aggravée par deux facteurs. Tout d'abord un certain nombre d'agents recrutés n'étaient pas adaptés au niveau des emplois qui leur étaient attribués. Ce fut particulièrement patent pour les ouvriers reclassés de DCN, très qualifiés, partant inadaptés aux emplois précédemment pourvus par des appelés. Le deuxième facteur aggravant est l'intégration dans les chiffres de création de postes de 2 205 personnes antérieurement sous statut de droit privé (dits « personnels Berkani[29] »), dont seul le statut a changé et qui ne peuvent donc être comptés comme des emplois nouveaux.

### *b) Le relatif échec du recrutement des volontaires*

Par ailleurs, le ministère de la défense s'est heurté à de réelles difficultés pour pourvoir les postes de volontaires. Pour un effectif envisagé dans la loi de programmation militaire 1997-2002 de 27 171 à son échéance, les autorisations d'emploi au titre de l'année 2002 ont été réduites à 24 788 postes. Au 31 décembre 2002, le déficit était de 22 %, (- 28 % par rapport à l'objectif de la loi de programmation militaire), seulement 19 428 volontaires étant présents dans les différentes structures de la défense. La situation ainsi créée est particulièrement sensible dans l'armée de l'air où le déficit enregistré était, à cette date, de 51 %, à rapporter à un effectif théorique de 1942 postes budgétaires. L'armée de terre était également fortement touchée avec un déficit de 40 % par rapport à un nombre théorique de 5 544 postes.

29) Un arrêt du tribunal des conflits en date du 25 mars 1996, attribuait au sieur Berkani la qualité d'agent non titulaire de droit public alors que jusqu'à cette date, les agents employés par les structures à personnalité morale distincte du ministère (cercles, foyers) étaient considérés comme des personnels de droit privé, donc non décomptés dans les effectifs budgétaires.

Cette difficulté à recruter des volontaires est la conséquence directe de la faible attractivité de leur statut. Recrutés sur la base d'un contrat d'un an renouvelable quatre fois, la rémunération des volontaires, comparable à celle d'un « emploi jeunes », est perçue comme modeste, compte tenu des contraintes de service propres au statut militaire. C'est particulièrement vrai pour ceux d'entre eux qui sont déjà qualifiés et pour les aspirants que leur cursus d'études pousse à chercher d'autres voies (en 2002, le déficit en volontaires aspirants de l'armée de terre se montait à 82 % de l'effectif budgétaire). Pourtant, les modalités d'accomplissement de leur durée de service paraissaient adaptées à un cursus d'étudiant (avec notamment la possibilité de concentrer les périodes de présence sur les périodes de vacances scolaires).

**Les principaux cadres d'emplois militaires dans les armées depuis 2002**

**Les volontaires** : servant sous contrat d'un an renouvelable quatre fois, ces personnels, qui peuvent occuper des emplois de niveau officier, sous-officiers et militaire du rang sont les « héritiers » des anciens appelés en ce qu'ils témoignent du lien armée-nation. Ils ont vocation à ne faire qu'un court passage dans les armées.

**Les engagés sous contrat** : ils peuvent servir aux trois niveaux hiérarchiques précédemment évoqués mais sont signataires de contrats renouvelables de durée variable (2 à 8 ans). Ils ont vocation à rester dans les armées pour des carrières de moyenne durée (en principe inférieures à 15 ans et au maximum de 20 ans) ou à être intégrés dans les statuts de militaire de carrière qui peuvent les conduire jusqu'à la retraite.

**Les militaires de carrière** : ils sont officiers ou sous-officiers et appartiennent à la fonction publique pour une durée indéterminée qui peut les conduire jusqu'à la retraite. Les officiers accèdent directement au statut de carrière par concours ; les sous-officiers après une certaine durée de service sous contrat (une dizaine d'années environ).

Le ministère de la défense a pris acte de l'échec relatif de ce mode de recrutement en procédant à la suppression de 1590 postes de volontaires de l'armée de terre dans la loi de finances initiale pour 2003.

### *c) Le recrutement des engagés*

En 1997, les armées n'étaient pas préparées à se présenter sur le marché du travail pour y effectuer des recrutements massifs. En effet, jusqu'à cette date, la ressource en main d'œuvre d'exécution était disponible sans recherches particulières dans la mesure où les contingents

de conscrits, représentatifs de la population française, offraient dès leur arrivée dans les cadres les qualifications professionnelles souhaitées et un éventail de niveau scolaire ou universitaire les rendant directement utilisables, étant donné la variété des fonctions à remplir.

Avec la fin de la conscription, les armées ont dû développer des compétences nouvelles de gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement. L'absence de cette culture et de cette expérience de recruteur, dans les premiers temps, a conduit les armées à privilégier des objectifs de volume d'effectifs sans que soit suffisamment prise en compte la qualification des candidats.

Deux types d'effets ont découlé de cet état de fait initial.

Tout d'abord la faiblesse notable du niveau moyen de compétence et de motivation des éléments recrutés a affecté l'ensemble des armées, en étant plus ou moins sensible suivant le mode de recrutement adopté par chacune d'elle. Dans la marine, les premiers recrutements ont été très décevants mais ce sont améliorés au fil du temps. Pour l'armée de terre, le taux de satisfaction de l'encadrement à l'égard des nouveaux engagés reste faible.

**L'exemple des engagés sur contrats court marine**

En 1996, avant même la suspension de la conscription, la marine avait décidé de recruter des engagés de courte durée en recourant au vivier des demandeurs d'emploi inscrits dans les missions locales d'insertion. Jeunes en difficulté, pas ou peu diplômés, ils avaient vocation à servir deux ans dans la marine en étant, à terme, rendus à la vie civile après avoir acquis une expérience et s'être réinsérés socialement.

Les premières expériences ont été décevantes, dans la mesure où ces jeunes étaient instables et indisciplinés. De fait, un taux d'attrition très important (42% les premières années) fut enregistré dès les premiers mois de leur engagement et le nombre de sanctions disciplinaires et pénales, élevé. Une augmentations très significatives des ratios d'encadrement dans les unités concernées s'est révélé indispensable.

Dans un deuxième temps, grâce à une meilleure sélection des candidatures par les missions locales d'insertion et une adaptation des structures et de l'encadrement accueillant ces engagés, leur accueil au sein des unités est apparu plus supportable.

Si cette expérience des « contrat court marine » (devenus, depuis, des « engagés de courte durée ») a connu un réel succès en termes d'intégration sociale (70 % des jeunes ayant suivi cette filière occupent un

emploi stable un an après la fin de leur contrat), elle n'a pas été sans alourdir le poids des tâches des marins dans une période très contrainte.

La deuxième conséquence de cette politique de recrutement axée principalement sur la satisfaction d'un besoin quantitatif a été la nécessité pour les armées de multiplier les cadres statutaires afin que les cursus proposés attirent le maximum de candidats. Ainsi, à côté de contrats de longue durée (ouvrant la possibilité d'un temps de présence dans l'armée d'une dizaine d'année ou d'une intégration comme sous-officier de carrière), ont été créés des contrats de courte durée (limités à deux ou trois ans à l'origine) afin de disposer d'une main d'œuvre peu qualifiée et souple d'emploi. La marine, par exemple, afin d'éviter de reporter l'engagement de candidats en écoles de sous-officiers d'une année sur l'autre, a créé des contrats dits « de moyenne durée » permettant au candidat d'espérer une intégration dans l'école visée dès qu'une vacance s'ouvrirait ou, à défaut, de servir 4 ans.

Face aux difficultés de recrutement, les armées ont élargi les possibilités de renouvellement de ces différents contrats. Ainsi, des contrats de courte durée peuvent dorénavant être renouvelés pour permettre à leur titulaire d'atteindre une durée de service équivalente à celle des engagés de longue durée, ce qui leur fait perdre les avantages de souplesse qui les caractérisaient et diminue la lisibilité des offres d'emploi. En effet, le niveau requis pour des candidats à un engagement de courte durée n'est pas forcément adapté à un emploi de plus longue durée qui suppose une progression technique et professionnelle. Les armées cherchent donc empiriquement à trouver le juste équilibre entre les coûts du recrutement, de la formation et du reclassement qu'entraine un renouvellement fréquent des personnels, d'une part, et les durées adaptées de contrats, d'autre part.

A terme, ces errements, comme la multiplication des statuts, risquent de générer des frustrations parmi les engagés ne bénéficiant pas de ces mesures et des revendications de titularisation de la part de personnels qui n'ont pas vocation à l'être, fragilisant le climat social de l'institution.

### 2 – Des mesures coûteuses de reclassement dont les effets ont souvent dépassé les objectifs

Tout en recrutant de nouveaux personnels, les armées ont dû mettre en œuvre une politique d'incitation au départ des cadres militaires dont l'effectif devait être réduit afin d'être conforme au format de la nouvelle armée professionnelle.

Le dispositif juridique de reclassement des militaires dans des emplois civils, qui existait avant 1996, a été complété par des mesures d'incitation au départ. Deux possibilités étaient ouvertes au titre de la période 1997-2002. Des pécules pouvaient être versés aux militaires demandant leur mise en retraite anticipée dès lors qu'ils avaient acquis des droits à la retraite mais étaient encore assez éloignés de leur limite d'âge statutaire. Des congés divers de reconversion rémunérés, permettant à des militaires souhaitant intégrer le monde de l'entreprise afin de suivre des formations (éventuellement financées par le ministère de la défense), pouvaient atteindre jusqu'à 12 mois,.

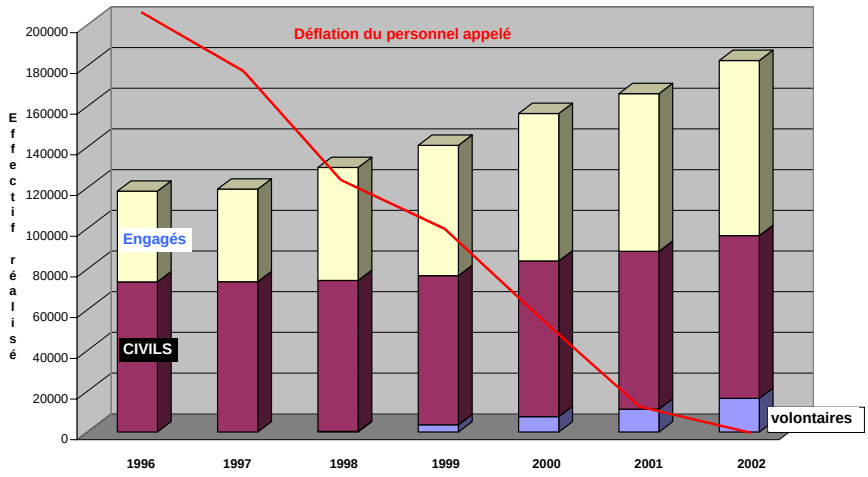
Sur l'ensemble de la période, ce dispositif a coûté 659,6 M€ et a bénéficié à 720 officiers et 13 000 sous-officiers, ce qui représente une moyenne de 48 000 € par individu.

Il est très difficile de porter un jugement définitif sur les effets exacts de cette politique d'aide au départ rapportée à son coût. En effet, nombre des dispositifs utilisés dans le cadre de la professionnalisation existaient antérieurement à sa mise en œuvre. Par ailleurs, il serait hasardeux d'estimer que les départs enregistrés ne sont intervenus que grâce aux mesures d'aides proposées. L'effet de ces mesures à été très hétérogène suivant les armées. De manière générale, et concernant les pécules notamment, un effet d'aubaine a dû jouer puisque les demandes, notamment en début de période où le montant de l'aide (dégressif par la suite) était le plus élevé, ont largement excédé les prévisions et, par voie de conséquence, les agréments. Devant le succès de ces mesures, des aides au départ ont été accordées au-delà des prévisions et certaines armées se sont trouvées confrontées à un déficit de cadres, non envisagé à l'origine.

### 3 – Une forte tension sur les cadres

La suspension de la conscription devait normalement être réalisée seulement à la fin de l'année 2002. En réalité, à compter du 31 décembre 2001, restait sous les drapeaux moins d'un millier d'appelés ayant signé un engagement volontaire de service long.

**Recrutements et déflation du nombre d'appelés**




*(Source Cour des comptes)*

Dès 1999, l'effectif d'appelés effectuant leur service a été systématiquement inférieur aux emplois ouverts, eux-mêmes revus à la baisse par rapport à la loi de programmation militaire 1997-2002. Ainsi, en 2000, pour un effectif budgétaire de 62 475 appelés, le nombre moyen d'emplois pourvus n'était que de 53 131 ; de même, en 2001 pour un effectif budgétaire de 22 818 appelés, le nombre de conscrits réellement présents dans les forces se montait en moyenne à 13 549. Il résulte de ces éléments que pendant les années 1999 à 2001 principalement, la conjugaison de la diminution plus rapide que prévu du nombre des appelés et le retard pris dans le recrutement des effectifs destinés à les remplacer a fait peser sur les présents au sein du ministère des contraintes très fortes. Elles n'ont pas été sans incidence sur son activité mais aussi (et peut être surtout) sur le climat social des armées. En effet, alors qu'elles étaient au cours de cette période très sollicitées par des opérations militaires extérieures (ex-Yougoslavie, Rwanda, Afghanistan, etc), mais également intérieures (plans POLMAR, Vigipirate, etc.), les efforts demandés ont été supportés par un nombre restreint de militaires, officiers et sous-officiers essentiellement, ce qui a certainement contribué à faire naître des revendications à caractère social.

L'illustration de ce phénomène a été très sensible dans la gendarmerie où les mouvements sociaux du mois de décembre 2001 ont résulté notamment de l'insuffisance du nombre de volontaires à une période où les besoins opérationnels se sont considérablement accrus.

## C – Le coût de la réforme en 2002

### 1 – Les difficultés de chiffrage du coût de la professionnalisation

Porter un jugement définitif sur le coût de la professionnalisation est un exercice délicat, car les effets de cette réforme s'étendront sur les années à venir.

Aussi, la Cour des comptes ne peut que se borner à évaluer des effets connus de la réforme tels qu'ils sont appréhendables à la fin de l'année 2002, sans que ce chiffrage puisse être considéré comme le coût global et définitif de cette réforme.

En effet, la professionnalisation des armées est l'une des composantes de la réforme du ministère de la défense à côté d'autres restructurations, dont la principale est, bien évidemment la réduction du format des armées, mais qui comprennent également, par exemple, la réduction des coûts d'intervention de la délégation générale pour l'armement (DGA). Ces réformes ont, par ailleurs, subi l'impact d'événements ayant entraîné des modifications importantes au cours des années 1997-2002. Il en va ainsi, notamment, du plan de redéploiement de la gendarmerie et de l'augmentation de ses effectifs décidée lors de conseils de sécurité intérieure successifs, de la prise en compte au sein du budget de la défense de la direction des constructions navales (DCN) pour sa partie étatique. D'autre part, des modifications du processus même de la professionnalisation ont eu un impact important sur son déroulement temporel telles que les mesures de diminution plus rapide du nombre des appelés et la création concomitante de postes de volontaires.

Enfin, les difficultés déjà évoquées de recrutement des personnels ont eu pour effet de reporter sur les années postérieures à 2002 certains coûts de rémunérations et de charges sociales.

### 2 – Un impact financier apparemment maîtrisé sur le titre III et limité sur le titre V du budget du ministère de la défense

#### *a) Des crédits de fonctionnement en apparence maîtrisés*

L'analyse des crédits prévus en loi de programmation militaire fait ressortir une augmentation relativement modérée des dépenses de fonctionnement sur la période considérée. En effet, la réduction des effectifs s'est en réalité traduite par une redistribution des coûts entre

différentes catégories de personnels plus coûteux que les appelés. De plus, cette croissance des dépenses ne peut qu'être partiellement imputée à la professionnalisation, dans la mesure où elle intègre des dépenses non prévues en programmation (loyers de la gendarmerie découlant du plan de redéploiement de cette force armée par exemple). Si l'on ramène l'exécution des budgets de la période au périmètre de la loi de programmation militaire, l'augmentation des dépenses par rapport aux prévisions se montent à un total d'environ 1,25 Md€ pour l'ensemble de la période 1997-2002.

**Exécution du titre III sur la période de professionnalisation[30]**

| Md€ | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| LPM | 15,58 | 15,81 | 15,99 | 16,03 | 16,23 | 16,59 |
| LFI | 15,58 | 15,81 | 15,85 | 16,01 | 16,09 | 16,46 |
| Exécuté[31] | 15,91 | 16,47 | 16,48 | 16,56 | 17,53 | 17,53 |

*(source Cour des comptes)*

Cette augmentation est le résultat de divers facteurs :

- la majoration non prévue des coûts de mesures inscrites en programmation (les revalorisations touchant les rémunérations et accessoires, prises en faveur du personnel militaire, ont représenté 323 M€ au lieu des 75 M€ prévus et les crédits inscrits au fonds d'accompagnement de la professionnalisation ont représenté 52 M€ au lieu des 17 M€ envisagés) ;
- la nécessité de financer les mesures décidées hors programmation (création de nouveaux emplois, mesures touchant la condition militaire, etc.), même si une part non négligeable de leur coût a été absorbée grâce aux économies réalisées sur le modèle prévu (postes vacants de personnels civils ou de volontaires notamment).

Un autre paramètre explicatif de la croissance des dépenses du titre III est naturellement le différentiel de coût entre les appelés et les professionnels qui les remplacent. Ce différentiel est accru par l'octroi de mesures de revalorisation salariales, auxquelles les appelés n'étaient pas éligibles. A titre d'exemple, le coût annuel d'un volontaire en

30) T III hors pension à périmètre de programmation et unité monétaire courants.
31) Hors OPEX.

gendarmerie se montait en 2001, suivant le ministère de la défense, à 15 229 € par an contre 6 492 € pour un appelé[32].

Mais cette relative maîtrise des dépenses du titre III n'est qu'apparente.

En effet, l'objectif de la loi de programmation 1997-2002 incluait une réduction de 20 % du montant des crédits consacrés au fonctionnement courant. Or, sous la pression du coût croissant des rémunérations, les crédits consacrés au fonctionnement courant des armées ont été réduits de plus de 23 %[33], ce qui a eu un impact déterminant sur leur activité opérationnelle et sur l'entretien courant des matériels. Ce phénomène a été accentué par les surcoûts dus à des facteurs extérieurs au processus de professionnalisation (hausse du coût des carburants, nécessité de financer les loyers des gendarmes dans leurs nouvelles zones de compétence). De plus, la réduction des budgets de fonctionnement a produit ses effets les plus sensibles en 1999 et 2000, amplifiant encore la morosité des personnels de la défense, déjà très touchés par les sous-effectifs.

En conséquence, l'exécution des dépenses de fonctionnement courant des armées a largement excédé les crédits votés (18 % en 2002) et certaines dépenses ont dû être différées.

### *b) Un impact limité sur l'évolution des crédits d'investissement du ministère de la défense*

L'impact direct de la professionnalisation sur les crédits du titre V du ministère de la défense apparaît en première instance très limité. En effet, en ce qui concerne l'équipement des forces, l'effet de la suspension de la conscription se confond avec celui de la réduction de format des armées. Les coûts qui peuvent être rattachés directement à la professionnalisation découlent essentiellement des opérations d'infrastructure. A cet égard, seules l'armée de l'air et l'armée de terre ont eu une politique clairement identifiée de prise en compte du changement de statut des personnels appelés en personnels engagés, pour mener leur politique immobilière. Ainsi, l'armée de terre, compte tenu des effectifs concernés, a élaboré un plan d'action (plan « Vivien ») visant à mettre en conformité avec les exigences de militaires engagés les hébergements des anciens appelés dont la durée de présence sous les drapeaux se limitait à quelques mois. Ces normes d'hébergement ont

32) Base : gendarme adjoint/gendarme auxiliaire en 2001.

33) à structure courante et francs constants 2002, méthode d'évaluation prévue par la LPM 1997-2002. A structure constante 2002, cette déflation s'établit à 19,3 %.

d'ailleurs évolué au cours de la période et l'échéance du plan Vivien a été prolongée à 2010. Pour mener à bien cette opération d'envergure (création de 42 000 places), considérée comme prioritaire par l'armée de terre, la défense s'est engagée à affecter sur ce projet 92 M€ par an. En réalité, fin 2002, 568 M€, soit un dépassement des prévisions de plus de 15 M€, avaient déjà été dépensés sur la période au titre de ce plan.

A côté de ces coûts relativement modérés à l'échelle du budget d'investissement de la défense (12,3 Md€ en LFI 2002), le ministère a procédé à l'aliénation d'une partie de ses emprises immobilières, générant des recettes évaluées à environ 23 M€ par an, en moyenne, depuis 1997. Cette opération a fait apparaître la complexité et le caractère peu rentable de l'aliénation des sites militaires en raison de leur faible attractivité et des nécessités de procéder à des dépollutions préalables à toute mise en vente. Cependant, ces aliénations sont autant la conséquence de la réduction de format des armées que de sa professionnalisation.

Le bilan financier provisoire de la professionnalisation des armées françaises, tel qu'on peut le dresser à la fin de 2002, est ainsi mitigé et semble devoir renvoyer dos à dos ceux qui estimaient que cette réforme allait être excessivement coûteuse et ceux qui pensaient qu'elle serait génératrice d'économies substantielles.

En fait, l'analyse effectuée par la Cour des comptes fait apparaître de nombreux éléments structurels qui constituent pour l'avenir de la professionnalisation autant de défis d'importance à relever.

**La journée d'appel à la préparation de défense**

La loi du 28 octobre 1997 a institué une journée d'appel à la préparation de défense (JAPD) dont la vocation principale est le maintien du lien armée-nation par une information sur la place et le rôle de la défense nationale. Se déroulant au sein des armées, cette JAPD est organisée par la direction du service national (DSN) qui assurait la sélection et l'orientation des appelés, antérieurement à la suspension de la conscription.

Inscrite dans le cadre du « parcours de citoyenneté », comme le recensement, cette journée est obligatoire pour tous les jeunes français, garçons et filles. La présence à la JAPD entraîne la délivrance d'une attestation indispensable pour s'inscrire à tout examen (y compris le permis de conduire).

Si 700 000 jeunes environ participent chaque année à cette journée, son impact est incertain et son coût élevé.

Les enquêtes concernant l'image de l'institution « défense », menées auprès des jeunes ayant suivi cette sensibilisation, font, en effet, apparaître des résultats mitigés et assez peu différents de ceux recueillis auprès des jeunes n'y ayant pas encore participé. De plus, la portée de cette journée en matière de recrutement reste à démontrer.

Enfin, l'organisation de cette journée nécessite des moyens humains et financiers très importants. Ainsi la DSN qui en est responsable administrativement emploie plus de 3 000 personnes (soit 41 % de ses effectifs lorsqu'elle était responsable de la mise en œuvre de la conscription), alors même que le déroulement de la journée est assuré principalement par du personnel prélevé sur les armées.

Le coût unitaire de la JAPD étant évalué à près de 160 € par jeune concerné, le coût total s'établit à environ 150 M€ par an, ce qui, pour une seule journée et eu égard à son impact sur les jeunes tel qu'il est constaté, paraît considérable. Le ministère de la défense met en œuvre depuis octobre 2003 des mesures visant à mieux rentabiliser cette journée en termes de facilitation du recrutement et de lutte contre l'illettrisme.

# II – Les défis de l'avenir

## A – Le renouvellement des ressources humaines

### 1 – Le recrutement de personnels de la défense sur le marché de l'emploi

#### *a) Des besoins sans rapport avec le volume de candidatures envisageables*

Comparé à d'autres secteurs régaliens de l'Etat, le modèle d'armée résultant du processus de professionnalisation présente la particularité de faire subsister en son sein de nombreux contrats à durée déterminée. Le recours à ces cadres juridiques, préexistant à la suspension de la conscription, s'est intensifié et l'essentiel des nouveaux recrutements militaires a été réalisé par voie contractuelle et non par titularisation sous statut de carrière. En 2002, les effectifs sous contrat représentaient 51 % de l'effectif militaire total.

Cette forme juridique d'engagement apporte une grande souplesse quant au profil des militaires recrutés. Mais, compte tenu des effectifs de

contractuels existants dans les armées et de la durée moyenne de leur présence, la pérennisation du système retenu repose sur la capacité des armées à renouveler leurs personnels, ce qui constitue un enjeu d'importance.

En effet, en 2002, l'objectif de recrutement s'est élevé à 45 323 et à 42 057 en 2003. En régime stabilisé, il est évalué par le ministère à environ 30 000 recrutements par an. Or, le taux de sélection moyen souhaité pour maintenir le niveau des candidats recrutés se situe aux alentours de trois candidats pour un poste à pourvoir. De ce fait même, les armées doivent pouvoir être en mesure d'attirer près de 90 000 candidats par an. Cet objectif, très élevé, puisqu'il représente 23,7 % d'une classe d'âge de garçons et 12 % d'une classe d'âge complète, est déjà difficile à atteindre en période de faible croissance économique, où le nombre de demandeurs d'emploi est important ; il le sera encore plus dans la durée, face à un marché du travail plus tendu, notamment en raison de l'arrivée de classes d'âge moins importantes.

### *b) Des ratios de sélection peu élevés*

De telles incertitudes quant à la réalisation des objectifs quantitatifs de recrutements retenus par la défense risquent d'entraîner une baisse du niveau général des engagés, incompatible pourtant avec la technicité croissante des tâches à réaliser.

D'ores et déjà, on peut observer que les ratios de sélection des candidats ne répondent pas vraiment aux souhaits des directions des ressources humaines, même si l'importance des difficultés rencontrées diffère suivant les armées ou les services concernés et le niveau de recrutement souhaité.

Bien qu'enregistrant une baisse régulière, la sélection reste très élevée pour les carrières d'officiers. A ces niveaux d'emplois, encore très prisés, et majoritairement pourvus par concours, la défense enregistre 8 à 13 candidats pour un poste à pourvoir, voire jusqu'à 20 candidats à la délégation générale pour l'armement.

Pour les engagements de sous-officiers, le niveau de sélection, compris entre 3 et 5, reste encore élevé.

Mais la vraie difficulté réside dans le recrutement des engagés militaires du rang, pour lesquels le taux de sélection, très faible, se situe en moyenne à 1,5. Ce ratio est encore plus bas pour la catégorie des volontaires dont les emplois sont souvent attribués à raison d'un candidat par poste.

Cependant l'attractivité propre à chaque armée joue un rôle déterminant. Ainsi, la gendarmerie nationale se voit adresser en moyenne 2,4 candidatures pour un poste de gendarme adjoint alors que l'armée de terre a recruté des volontaires non-officiers en 2000 avec un taux de sélection de 1,1 candidat présélectionné par poste à pourvoir.

### *c) Des difficultés pour pourvoir les postes très qualifiés*

A la faible attractivité des postes d'engagés à faible niveau de qualification s'ajoutent de réelles difficultés à pourvoir les emplois de spécialistes de haut niveau.

En effet, les filières professionnelles dans les armées couvrent dorénavant l'ensemble du spectre des métiers du monde civil. De ce fait, les recrutements à opérer sont soumis aux mêmes contraintes que sur le marché ouvert de l'emploi. De plus, aux contraintes propres à la profession exercée s'ajoutent les sujétions de service propres[34] à l'état militaire.

Dès lors, il n'est pas surprenant que certaines spécialités soient très significativement déficitaires. Tel est le cas des professions médicales et paramédicales, mettant les hôpitaux des armées en grande difficulté, mais aussi celui des professions liées aux secteurs de pointe comme le domaine nucléaire, les télécommunications ou les spécialités informatiques.

A l'inverse, si les armées connaissent des difficultés pour maintenir leur effectif de professionnels confirmés, le recrutement de jeunes spécialistes par le recours à des contrats courts (moins contraignants temporellement parlant) est un succès. Ainsi en est-il des volontaires de haut niveau (VHN), embauchés pour une courte durée (un an renouvelable) et employés directement dans des secteurs de pointes (30 % d'entre eux travaillent dans les services techniques de la délégation générale pour l'armement et les autres dans des écoles ou des centres de formation et de recherche). Cependant, les militaires ainsi recrutés ne peuvent être employés durablement dans la mesure où les jeunes engagés sous ce statut n'ont pas vocation à servir longtemps dans les armées et choisissent ce type d'emplois afin d'acquérir une première expérience professionnelle. De nouveaux recrutements sont alors nécessaires sans qu'une capitalisation sur l'expérience professionnelle puisse être réalisée par le ministère sur cette population d'engagés.

34) le statut général des militaire prévoit qu'un militaire peut servir « en tout temps et en tout lieu » ce qui peut entraîner l'obligation de servir sur les théâtres d'opérations extérieures, mais aussi des contraintes de mutations, de permanences, etc.

### 2 – Le nécessaire accroissement de l'attractivité des armées

Face à ces difficultés, dont l'amplification au cours des années à venir est prévisible, le ministère de la défense a mis en œuvre différents moyens d'action afin d'attirer et de maintenir dans ses cadres les personnels qui lui sont nécessaires.

#### *a) Le développement de structures et de procédures de recrutement et de reconversion*

Des structures chargées du recrutement et du reclassement des personnels ont été créées ou fortement développées.

La responsabilité de pourvoir au recrutement de ses personnels militaires incombe à chaque armée ou service. Aussi, chaque secteur a-t-il développé ses propres structures d'information et de recrutement[35], coordonnées par un échelon central et adossées à une politique de communication propre.

Le coût de ces entités est relativement modéré, compte tenu de l'enjeu que représente la réussite d'une politique active de recrutement. Environ 2 350 personnes sont affectées à cette fonction et son coût serait de l'ordre de 130 M€, sans que la défense soit en mesure de certifier ce chiffre, faute d'outil analytique suffisamment performant.

Par ailleurs, si le développement d'une politique de reconversion des personnels peut sembler, *a priori*, contradictoire avec le souci affirmé de conserver le maximum de personnels dans ses cadres, il procède en réalité tout à la fois de la nécessité fonctionnelle de disposer d'effectifs suffisamment jeunes, s'agissant de personnel militaire, et du choix de la défense de proposer aux candidats à l'embauche, pour les attirer, un plan de carrière complet et attractif.

Cette politique est particulièrement nécessaire pour les spécialités combattantes qui ne permettent pas un retour aisé au monde civil.

Pour assurer la pérennisation d'une politique du personnel attractive, le ministère de la défense considère que, l'organisation mise en place doit subsister dans l'avenir et que des incitations financières devront prendre le relais des mesures réglementaires de la période 1997-2002, dorénavant caduques.

35) Centres d'information et de recrutement de l'armée de terre - CIRAT -, bureaux d'information sur les carrières de la marine - BICM -, etc.

### *b) Des mesures de fidélisation nécessaires mais coûteuses à terme*

Conscient des écueils présents et à venir, le ministère a adopté depuis 2002 des mesures visant à fidéliser ses personnels. Il s'agit d'incitations financières individuelles, mais aussi de l'amélioration des conditions de travail.

Le financement de ce dispositif est notamment assuré par le fonds de consolidation de la professionnalisation cité dans le cadre de la loi de programmation 2003-2008 et doté de 572,58 M€ sur l'ensemble de la période. Ont été ainsi favorisées la création de primes de spécialités ainsi que l'augmentation des aides financières à la mobilité des personnels.

Des réflexions sur l'adaptation des statuts et sur les éléments participants de la condition militaire ont également été initiées par le ministère de la défense. D'ores et déjà, a été mis en place un plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) dont le coût est évalué à 278 M€ pour la période 2003-2008.

Enfin, indépendamment d'autres motifs plus impératifs, la fixation, par la loi de programmation 2003-2008, d'objectifs élevés en termes d'activité opérationnelle et d'entraînement, est affiché comme l'un des moyens permettant de proposer à de jeunes candidats à l'engagement un métier intéressant et motivant.

Le ministère estime que l'impact de ces mesures sur les dépenses du titre III de son budget sera sensible en 2004. Si ce pas est franchi en 2004, aucune augmentation supplémentaire ne devrait grever les budgets suivants au titre de la professionnalisation.

Il parait vraisemblable, au contraire, que cette consolidation de la réforme va entraîner des surcoûts de fonctionnement des armées très significatifs. Les différentes mesures envisagées ouvrent, par exemple, la porte à une modulation des rémunérations de manière à permettre aux armées d'adapter au mieux leurs recrutements à l'évolution du marché de l'emploi. Or ce dispositif est en contradiction avec le principe général de la rémunération liée au grade, fixé par le statut général des militaires. Le bouleversement de ces règles, s'il est possible et souhaitable, ne pourra se faire sans mesures salariales compensatrices.

La nécessité de prévoir des incitations financières importantes pour permettre de maintenir les effectifs au niveau souhaité, notamment dans les spécialités très déficitaires, résulte de la professionnalisation des personnels et les exemples étrangers font apparaître le caractère très inflationniste d'une armée professionnelle.

En ce sens, l'accroissement, depuis 1997, du nombre de militaires professionnels bénéficiant des mesures annuelles ou exceptionnelles de revalorisation salariale, accentue leurs poids sur le budget.

**Un exemple étranger**

Toutes les armées professionnelles sont confrontées à des difficultés de recrutement de personnels, notamment très qualifiés.

Par exemple, l'armée canadienne considère que 41 % de ses spécialités professionnelles posent de graves problèmes de recrutement, ces difficultés concernant particulièrement les médecins, les juristes, les pilotes ou les ingénieurs en télécommunication, etc.

Pour inciter ces spécialistes à s'engager, l'armée canadienne a proposé des primes d'engagement pouvant atteindre 20 000 $ pour un jeune diplômé, 40 000 $ pour un ingénieur et jusqu'à 250 000 $ pour un médecin signant un contrat de trois ans.

Pour la période 1996-2012, les prévisions de l'Office of the auditor général sur l'évolution du budget de la défense canadienne font apparaître le poids considérable des charges de personnel sur les dépenses et ses conséquences sur l'évolution des crédits affectés à l'investissement. Ainsi, d'un ratio de 75 % de dépenses de fonctionnement pour 25 % de charges d'investissement en 1996, le budget canadien de la défense passerait, à l'échéance 2012, à un ratio de 90 % de charges de fonctionnement pour 10 % de dépenses en capital.

En matière d'investissement également, certaines opérations découlant directement de la professionnalisation des armées, différées ou étalées dans le temps, vont générer pendant plusieurs années des dépenses importantes : achèvement du plan Vivien, remise à niveau du parc immobilier locatif, etc. De plus, les exemples étrangers, comme les dernières années d'exécution de la loi de programmation 1997-2002, font apparaître que l'accroissement des rémunérations a un effet d'éviction des dépenses en capital, tant il est vrai que le budget de la défense est considéré globalement quant à son poids sur les finances publiques.

Pour pérenniser la réforme de la professionnalisation, le ministère de la défense devra certainement consentir un effort financier très important, vraisemblablement bien au-delà du coût des mesures déjà décidées, mettant en péril l'économie de la loi de programmation 2003-2008.

## B – L'externalisation des tâches

### 1 – Une option qui soulève des questions de principe

La possibilité de faire accomplir certaines tâches, notamment dans le domaine des soutiens non combattant, par des intervenants extérieurs à la défense, est l'une des questions récurrentes qui se posent au ministère. Du fait de la professionnalisation des armées et du resserrement de l'organisation et des effectifs, elle a pris récemment une dimension nouvelle. En effet, l'un des principes directeurs adoptés pour présider au remplacement des appelés, a été le recentrage du personnel militaire sur ses missions combattantes et le recours à du personnel civil pour accomplir les tâches ne relevant pas strictement de l'activité opérationnelle.

Dans les faits, le recensement de ces tâches a présenté des difficultés conceptuelles importantes. En effet, les missions opérationnelles ne se limitent pas à la seule action du combattant, mais englobent l'ensemble de « l'environnement » nécessaire à son transport sur les théâtres d'opération, à sa vie sur le terrain, tant dans le cadre de sa mission que pour son soutien individuel et collectif. Par ailleurs, le caractère protéiforme des opérations menées par les armées modernes (opérations de maintien de la paix, action humanitaire, assistance civilo-militaire, etc.) ne rend pas aisée une répartition pertinente entre les tâches du ressort d'un personnel militaire et celles pouvant être confiées à d'autres intervenants.

Sur le territoire français, en métropole ou outre-mer, certaines fonctions semblent pouvoir aisément être confiées à du personnel non militaire (restauration, soutien administratif, soutien des appareils et outillages, gardiennage, entretien, etc.). Néanmoins la nécessité de préserver la maîtrise par le personnel militaire des compétences nécessaires dans tous les domaines indispensables en opérations reste une priorité des états-majors.

Pour toutes ces raisons, le ministre de la défense avait donc souhaité, au début du processus de professionnalisation, que ne soit envisagée l'externalisation de certaines tâches qu'en s'assurant de la réversibilité des expériences lancées.

### 2 – Une option dont la rentabilité reste à évaluer et dont l'emploi est contraint par des choix antérieurs

Des expérimentations d'externalisation ont été menées dans certains secteurs du ministère de la défense, les tâches de soutien étant les plus concernées par cette démarche. Ainsi, des fonctions antérieurement remplies par du personnel appelé ont pu être confiées à des entreprises telles que le gardiennage, l'entretien des installations (locaux et surfaces extérieures), le transport, etc. Du fait de la réduction de format des armées consécutive à la professionnalisation, ont été conduites d'autres expériences plus larges telles que l'externalisation de missions de service public pour la marine (remorqueurs portuaires et de service public), la formation aéronautique ou encore l'entretien des véhicules de gamme commerciale.

En termes financiers, comme de volume d'activité, cette externalisation des tâches reste cependant très marginale dans le fonctionnement courant des armées. A titre d'exemple, les crédits consacrés à des tâches externalisées se sont montés en 2002 à 425 M€ soit 2,4 % des dépenses du titre III du budget de la défense et 12 % des crédits de fonctionnement courant. Cette faiblesse relative a plusieurs explications.

D'une part, les armées ont du mal à établir un bilan fiable des expériences conduites, dans la mesure où les résultats ne sont pas évalués en tenant compte des coûts enregistrés (notamment les charges de personnels de la défense sont valorisées le plus souvent hors charges de pensions). Par exemple, l'externalisation des tâches nécessite la passation de marchés publics entraînant des charges complémentaires pour les services administratifs. Une extension du recours à cette procédure supposerait la création de postes nouveaux, générateurs de coûts. De plus, le caractère très sporadique des expérimentations d'externalisation ne permet de générer que peu d'effet d'échelle. Ainsi, il n'est pas avéré que l'externalisation des tâches soit moins coûteuse que leur accomplissement en régie.

D'autre part, contraint sans doute par les délais courts de réalisation de la réforme, le ministère de la défense n'a pas conduit d'étude suffisamment poussée, préalablement au remplacement des appelés. Ainsi ces appelés ont-ils souvent été remplacés *mutatis mutandis* par du personnel civil. Un tel remplacement contraint la défense à conserver la fonction concernée en son sein, pour éviter d'avoir à supporter le double coût d'un contrat d'externalisation et celui des personnels en poste. Tel est le cas, par exemple, du service du génie de l'armée de terre qui a recruté massivement des personnels civils en 1997-

2002, sans étudier au fond l'hypothèse de confier une partie de ses tâches à des entreprises civiles. Le même type de problématique a été observé dans la marine où la nécessité d'employer les ouvriers civils de DCN a bloqué les possibilités d'externaliser certaines tâches d'entretien courant des bâtiments à quai.

La défense, qui souhaite poursuivre ces expériences d'externalisation, ne pourra faire l'économie de l'élaboration d'un dispositif performant de connaissance des coûts, qui n'existe pas à ce jour, débouchant sur une réflexion plus poussée sur l'opportunité de faire exécuter certaines tâches par du personnel et dans des structures non étatiques.

## C – Le dispositif des réserves

### 1 – Un objectif ambitieux

La nouvelle politique des réserves dans les armées a été organisée par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999. Ce texte prévoit le remplacement d'un dispositif autoritaire de mobilisation de masse par un système plus resserré et contractuel, fondé sur le volontariat.

Deux ensembles aux finalités distinctes sont à distinguer : la réserve opérationnelle, chargée d'apporter un appoint aux forces d'active et la réserve citoyenne, constituant le vivier de la réserve opérationnelle, qui doit contribuer au développement de l'esprit de défense et à l'entretien du lien armée-nation.

Ces différents statuts de réservistes sont soumis à un régime d'emploi. Ainsi, les candidats qui souhaitent intégrer la réserve opérationnelle doivent souscrire un engagement à servir dans la réserve (ESR) qui limite leur emploi dans les armées à 30 jours par an.

Pour la réserve opérationnelle, l'objectif fixé par la loi de programmation militaire 2003-2008 est de recruter 100 000 réservistes à l'échéance 2015[36]. A cette date, et compte tenu de la durée maximale des contrats de réservistes souscrits pour une durée d'un à cinq ans renouvelables, le ministère de la défense devra recruter, chaque année, de l'ordre de 20 000 réservistes, et vraisemblablement un nombre bien supérieur. Cet objectif est extrêmement ambitieux puisque ces réservistes devront être recrutés en sus des 30 000 recrutements à intervenir

36) Un rendez-vous d'étape est prévu par la loi de programmation en 2008 où l'effectif de réservistes à cette date devra se monter à 82 000 militaires.

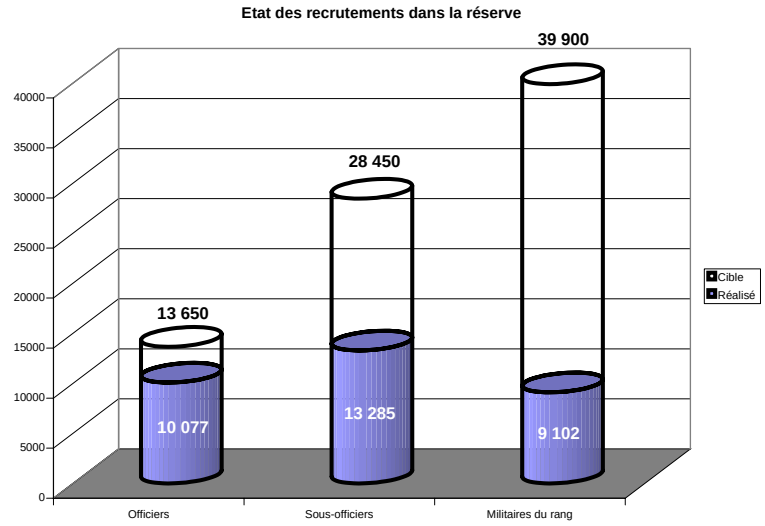
annuellement dans l'armée d'active. Il est douteux que la défense puisse recruter plus de 50 000 jeunes par an sans que le niveau qualitatif de cette ressource en soit affecté.

### 2 – Des premiers résultats décevants

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur un système dont la mise en œuvre est trop récente (les décrets d'application de la loi d'octobre 1999 n'ont été pris qu'en 2000 et 2001). L'échéance étant fixée à 2015, le temps pourrait permettre à ce système de réserves de se consolider.

Néanmoins, quatre ans après la publication de la loi, les résultats de recrutement enregistrés sont assez décevants du fait de leur hétérogénéité. En effet, si le nombre des engagements de réservistes est encourageant s'agissant du personnel officier (entre 45 % et 85 % des postes sont honorés), le taux est beaucoup plus faible pour les sous-officiers (inférieur à 45 % en moyenne) et vraiment insuffisant pour les militaires du rang (de l'ordre de 20 %).

La défense souhaite constituer une force de réserve en fidélisant du personnel honoraire mais aussi en recrutant dans la société civile, parmi




les citoyens sans liens antérieurs avec l'armée. En fait, on constate que la politique de fidélisation dans les cadres de réserve d'anciens personnels d'active enregistre un certain succès (le taux d'occupation des postes est satisfaisant dans les hauts grades d'officiers et de sous-officiers, occupés

essentiellement par des personnels honoraires des armées) mais que les directions du personnel échouent à recruter des candidats issus directement de la société civile.

### 3 – Une politique d'emploi qui reste à affiner

Face à ce défi, la loi de programmation militaire 2003-2008 prévoit d'affecter 85,83 M€ aux mesures d'attractivité du dispositif des réserves auprès des candidats civils, notamment pour les postes à pourvoir par des militaires du rang.

Le choix de mesures incitatives pertinentes constitue le cœur du dispositif. En effet, au cours de la période 1997-2001, la politique des réserves n'a pas manqué de crédits mais ils n'ont pu être employés faute de candidats motivés pour honorer les postes ouverts. Cette tendance à la sous-consommation des crédits s'est inversée depuis 2002. Les armées ayant, en effet, trop largement recruté dans le vivier des anciens militaires, plus gradés et donc plus coûteux, les crédits restant sont insuffisants pour rémunérer d'éventuels nouveaux candidats.

Cependant, la finalité d'emploi d'un dispositif de réserve aussi volumineux au sein d'une armée professionnelle aux effectifs plus resserrés qu'antérieurement n'est pas évidente. Si le ministère de la défense n'arrive pas à définir une politique suffisamment lisible pour le public, susceptible de générer des vocations auprès de civils n'ayant jamais été employés précédemment par les armées, il est fort probable que l'objectif de 100 000 réservistes ne sera pas atteint.

## ——————— *CONCLUSION* ———————

*La réalisation de la professionnalisation des armées, réforme d'ampleur considérable, a pu être conduite à son terme dans le calendrier qui avait été fixé par la loi de programmation militaire 1997-2002.*

*Si l'on constate que cette réorganisation des armées n'a pas fait supporter au total à l'Etat, dans un premier temps, des charges financières supplémentaires très élevées, il faut souligner qu'elle a eu pour effet d'imposer aux personnels du ministère de la défense de très lourdes sujétions. De plus, l'accroissement des dépenses de rémunérations a fait peser sur le budget de fonctionnement courant de la défense un poids tel que l'activité opérationnelle des armées s'en est ressentie et que l'entretien des équipements en a été très affecté.*

*Pour l'avenir, l'importance des besoins de l'armée professionnalisée, en crédits comme en effectifs pose le problème de la capacité du ministère de la défense à renouveler sa ressource humaine, en qualité et en quantité, tout particulièrement en ce qui concerne les militaires engagés sans qualification. De même, on peut émettre des doutes, sur la possibilité de parvenir à construire un dispositif de réserve à fort effectif dont, au demeurant, la justification n'apparaît pas clairement.*

*Pour atteindre ses objectifs, la défense est d'ores et déjà contrainte de financer des mesures coûteuses afin de fidéliser ses personnels comme pour susciter de nouvelles candidatures. Cette contrainte devrait s'accroître encore lorsque le ministère sera confronté à un marché de l'emploi plus tendu.*

*Les objectifs d'effectifs programmés au titre de la LPM 2003-2008 supposent un effort financier important pour le pays. Il n'est pas exclu que les dépenses envisagées pour soutenir ces objectifs se révèlent inférieures aux charges réelles que les armées devront supporter pour assurer la consolidation du dispositif professionnel. L'enjeu sera alors de préserver l'investissement des armées face à un budget de fonctionnement croissant. Dès lors, la Nation ne pourra faire l'économie d'une augmentation des crédits consacrés à sa défense ou d'une révision de ses ambitions telles qu'elles sont, pour l'instant, affichées dans le modèle d'armée 2015, en termes de nombre et de nature des matériels à disposition des forces comme des effectifs qui les servent.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE*

*Au-delà des remarques détaillées que vous trouverez en annexe, l'insertion de la Court appelle de ma part les remarques suivantes :*

- *le rapport décrit de manière particulièrement objective la conduite de la professionnalisation par les forces armées et les difficultés rencontrées. La professionnalisation a effectivement constitué un bouleversement qui a exigé un important effort d'adaptation pour l'institution et induit beaucoup de contraintes pour le personnel.*
- *le rapport souligne très justement que, même si la professionnalisation est formellement achevée, le recrutement et la fidélisation du personnel restent des sujets de préoccupation, comme d'ailleurs dans la plupart des armées professionnelles étrangères.*
- *le rapport adopte toutefois une position très critique sur le dispositif des réserves, s'interrogeant même sur un volume jugé disproportionné avec les effectifs d'une armée au format resserré.*

*Or, c'est justement la diminution des effectifs d'active qui impose aux forces armées de rechercher ailleurs le personnel et les expertises dont elles ne disposent pas. Recourir ainsi, en complément d'une armée professionnelle resserrée dans ses effectifs, à 45 000 réservistes pour les forces armées, conduira à une situation comparable à celle du Royaume-Uni. La contrainte budgétaire et le souci de rentabiliser les ressources allouées ne permettent pas d'entretenir en permanence certaines spécialités rares ni la totalité des compétences humaines nécessaires pour faire face à l'éventail des situations possibles. Ainsi, disposer d'un nombre significatif de réservistes est une nécessité pour une armée professionnelle, comme le prouvent d'ailleurs les armées étrangères qui sont professionnalisées de longue date.*

*Par ailleurs, le rapport, qui souligne un manque de lisibilité de l'emploi de la réserve, ne fait pas mention des dernières décisions prises par le ministre de la défense, en juin 2003, sur la place de la réserve militaire dans l'emploi des forces armées. Il serait souhaitable que ces décisions y soient intégrées (cf. annexe).*

*Les réservistes remplissent en pratique de nombreuses fonctions :*

- *ils assurent la continuité des missions militaires en renforçant ou remplaçant le personnel d'active, par exemple lors de certains exercices, mais également en cas d'opérations extérieures (ex-Yougoslavie…) ou intérieures (lutte contre le terrorisme, catastrophes naturelles…) ;*
- *dans des domaines où les armées ne disposent pas en nombre suffisant de personnes qualifiées, il est fait appel à des réservistes*

*experts de ces domaines (actions civilo-militaires, langues étrangères…) ;*

*- les réservistes contribuent enfin à maintenir le lien entre l'armée et la nation, lien que la suspension du service national aurait pu distendre.*

## *ANNEXE*

### *Observations générales*

*Le rapport public de la Cour souligne l'effort considérable réalisé ainsi que la part importante prise par l'armée de terre dans le processus de professionnalisation des armées, alors même qu'elle continuait à remplir les missions les plus diverses et sensibles tant sur le territoire national que sur de nombreux théâtres d'opérations extérieures.*

*Par ailleurs, le rapport public met parfaitement en évidence la nécessité, pour consolider la professionnalisation, de préserver l'attractivité des carrières avec pour objectif le maintien des flux de recrutement et la fidélisation des hommes et des femmes ayant rejoint l'institution.*

*Enfin, le ministère de la défense souligne la pertinence de la conclusion du projet de rapport public, exception faite de la remarque sur la justification du dispositif de réserve. En effet, la question majeure pour l'avenir de l'armée professionnelle est bien celle du renouvellement de la ressource humaine dans un contexte de marché de l'emploi qui deviendra sans doute, à terme, de plus en plus tendu. Cette nécessité et celle du rétablissement de la qualité de l'équipement des forces font que les crédits consacrés à la Défense doivent être maintenus à un niveau élevé sauf à admettre une révision à la baisse des ambitions de la France.*

### *« Le recrutement des engagés »*

*Dans le domaine du recrutement, la Cour mentionne que, pour faire face au recrutement massif, les armées ont multiplié les cadres statutaires (contrats de longue durée et contrats de courte durée), élargi les possibilités de renouvellement et que ces errements risquent de générer des revendications de titularisation.*

*Cette remarque n'est pas exacte, notamment pour l'armée de terre, qui employait, en 2002, plus de 65 000 engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) sur les 92 000 militaires du rang engagés dans les armées ; elle s'est, en effet, attachée, depuis 1997, à mettre en place des règles claires et connues des intéressés :*

*- un cadre unique pour recruter les engagés, le statut d'EVAT ;*

*- un premier contrat d'une durée de 3 ou 5 ans ;*

*- un statut de contractuel et donc l'impossibilité d'être titularisé comme homme du rang.*

*Par ailleurs, alors qu'elle n'avait pu réaliser ses objectifs de recrutement en gendarmes adjoints volontaires (GAV) en 2002, la gendarmerie atteindra, fin 2003, ses droits budgétaires GAV, en effectif instantané (15 203 pour le budget gendarmerie, 15 758 tous budgets confondus). Avec une sélectivité qu'elle juge satisfaisante, elle est désormais en mesure de maintenir ses effectifs à hauteur de ses droits actuels et de pourvoir en outre aux 1 189 postes prévus au titre du rattrapage de la loi de programmation militaire (LPM) 1997-2002.*

### *« Des mesures coûteuses de reclassement dont les effets ont souvent dépassé les objectifs »*

*Pour apprécier justement le niveau des mesures de reclassement, il convient de se replacer dans le contexte de 1996 :*

*- compte tenu notamment de la situation économique, les flux de départ étaient extrêmement réduits et il n'y avait guère de perspective de les voir repartir ;*

*- l'engagement avait été pris au plus haut niveau de mettre en place un dispositif d'accompagnement de grande qualité ; le souvenir des lois de dégagement des cadres de la période 1945-1970 restait en effet très présent dans la mémoire collective des armées.*

*La somme de 48 000 € par individu correspond en fait au coût moyen de l'accompagnement d'un cadre dans un cabinet « d'out placement » ; elle est même très inférieure aux sommes versées à nombre de salariés touchés par des restructurations.*

### *« Un impact limité sur l'évolution des crédits d'investissements du ministère de la défense »*

*La Cour note que le prolongement de ce plan entraînerait un dépassement des prévisions de 15 M€, alors qu'aucune estimation chiffrée n'a été à ce jour établie par l'armée de terre.*

### *« Des mesures de fidélisation nécessiares mais coûteuses à terme »*

*Il est précisé que le fonds de consolidation de la professionnalisation inscrit en loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008 possède un caractère limitatif, à la fois dans la durée (stricte période de programmation) et dans les crédits consacrés (572,58 M€). Les mesures financées par ce*

*fonds visent notamment à attirer les candidats au recrutement et à fidéliser le personnel en activité, dans les spécialités jugées sensibles. Elles sont réversibles, en fonction de la situation du marché de l'emploi et ne remettent pas en cause les dispositions de l'article 19 du statut général des militaires.*

*En outre, le faible volume des fonds qui sont ainsi consacrés à ces incitations financières (0,6 % des crédits annuels de rémunérations et charges sociales du personnel militaire) conduit à nuancer le jugement porté par la Cour (« …La nécessité de prévoir des incitations financières importantes… »).*

### *« L'externalisation des tâches »*

*Sur ce sujet de l'externalisation des tâches, une directive du 26 mai 2003 du ministre de la défense permet de prévenir les mesures susceptibles d'avoir un impact négatif sur le personnel civil.*

*Par ailleurs, en l'absence d'expertise et d'expérience, la volonté des armées a été de s'engager progressivement dans cette voie. Elles ont donc mis en œuvre une politique prudente, en s'appuyant sur des expérimentations limitées, mais touchant à des domaines variés, et en retirant de chacune de ces expérimentations le maximum d'enseignements.*

### *« Le dispositif des réserves »*

*L'objectif du « modèle 2015 » est ramené, sur le plan interarmées, à 94 000 réservistes volontaires (dont 29 000 pour l'armée de terre). L'objectif intermédiaire, en 2008, est de 68 000 volontaires (dont 23 000 pour l'armée de terre) avec un taux d'activité annuel de 27 jours. Cet objectif devrait être atteint par une augmentation annuelle de 6 000 réservistes (dont 2 000 pour l'armée de terre). Par ailleurs, le décret d'application de la loi d'octobre 1999 a été pris en 2000 et adapté en 2001.*

*Le rapport surestime considérablement les difficultés de recrutement dans la réserve. Fin 2002, plus de 32 000 hommes et femmes avaient signé un engagement à servir dans la réserve opérationnelle, dont 7 000 nouveaux réservistes pour la seule année 2002. Le dispositif de recrutement et de formation des réservistes mis en place par les armées, à la suite de la nouvelle organisation de la réserve, commence à porter ses fruits ; le taux de réalisation des militaires du rang est en augmentation sensible depuis deux ans.*

*Par ailleurs, des manifestations comme les journées nationales de la réserve ont été mises en place afin d'améliorer la visibilité, par les citoyens, des possibilités d'engagement dans la réserve. Des partenariats avec les employeurs des réservistes sont également en projet.*

# 2

# Les suites données au rapport public particulier sur « L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants »

## *PRÉSENTATION*

*En juin 2000, la Cour des comptes a publié un rapport public particulier sur « l'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants ».*

*La diminution des populations concernées et la professionnalisation des armées ont profondément modifié le cadre de l'action de l'administration des anciens combattants, intégrée depuis mars 1999 au ministère de la défense.*

*L'effort consacré aux anciens combattants demeure important : 3,90 Md€ en 2002, dont 3,47 Md€ de dépenses budgétaires[37]. Il s'adresse encore à de très nombreux bénéficiaires : la forte réduction de l'effectif des ayants droit de la seconde guerre mondiale et des guerres d'Indochine et de Corée est, en effet, atténuée par l'augmentation du nombre des ayants droit et ayants cause d'Afrique du Nord et par l'incidence des « nouveaux conflits » et des infirmités contractées hors guerre par des militaires.*

*La Cour a examiné les suites données à ses recommandations, concernant les services des anciens combattants, l'Institution nationale des invalides et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC). La situation n'a guère progressé depuis juin 2000. Aussi la Cour renouvelle-t-elle ses recommandations pour faire évoluer ces dispositifs.*

37) Voir rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2002, p. 252.

En 2000, la Cour avait évalué à quelque 3,93 Md€ l'effort budgétaire en faveur des anciens combattants pour l'année 1998. En 2002, le budget des anciens combattants décrit une dépense de 3,47 Md€, dont 3,07 Md€ pour la dette viagère (pensions et retraite du combattant) et la majoration des rentes mutualistes. La relative stabilité de la dette viagère est la résultante de la diminution du nombre des pensions[38], due à la baisse des effectifs des anciens combattants des deux guerres mondiales, et de la progression des retraites et des retraites mutualistes du combattant, imputable aux évolutions de la législation sur les droits des anciens d'Afrique du Nord.

À ces dépenses budgétaires, il convient d'ajouter les « dépenses fiscales », soit 427 M€ (403 M€ en 1998). La baisse de la dépense globale par rapport à 1998 est limitée : moins de 10 %.

# I – La dette viagère

## A – Les pensions

a) La Cour avait recommandé un allégement de certaines procédures. Le ministère de la défense n'a pas jugé opportun d'entreprendre une refonte du code des pensions militaires d'invalidité, qui pourrait être l'occasion de surenchères.

Au-delà de la démarche qualité qu'il envisage pour le traitement des dossiers de pension, il devrait néanmoins être possible de simplifier les dispositions concernant notamment les militaires quittant le service actif.

b) Depuis 1958, plusieurs lois de finances avaient « cristallisé » les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant servies aux ressortissants des pays placés jadis sous souveraineté française et devenus indépendants. La Cour avait recommandé d'en réexaminer les mécanismes dans le sens d'une plus grande équité.

À la suite d'une décision du Conseil d'État[39], il a été décidé de revenir sur ce dispositif. La loi de finances rectificative pour 2002 a fixé des règles de revalorisation qui doivent être précisées par un décret

38) Au 31 décembre 2002 : 441 438 pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre, dont 301 679 pensions d'ayants droit [525 704 et 375 054 en 1998].
39) Conseil d'État, 30 novembre 2001, Ministre de la défense c/ M. Diop.

d'application à paraître. Le coût de l'opération est évalué à 123 M€ pour 2003 ; son montant en année pleine pourrait être plus élevé.

c) La Cour recommandait de reconsidérer le bien-fondé de l'immutabilité des pensions en cas de meilleure santé du pensionné. Le ministère n'entend pas revenir sur ce principe en raison des réactions que son abandon entraînerait.

Même si la période de pension temporaire de 3 à 9 ans permet de prendre en compte l'évolution des affections, le droit acquis ainsi maintenu est, dans certains cas, injustifié.

d) La Cour recommandait de rapprocher les taux de calcul des infirmités subies par les militaires non spécifiques à leurs fonctions de ceux du régime des accidents du travail. Elle préconisait aussi d'instituer un régime propre d'accidents du travail pour les militaires, compte tenu de la professionnalisation des armées.

Le ministère de la défense considère que le régime des pensions militaires d'invalidité constitue un des éléments de la condition militaire. La Cour estime néanmoins que la réforme du statut militaire devra prendre en compte ce problème.

e) La Cour préconisait un réexamen des exonérations fiscales attachées aux pensions militaires d'invalidité d'anciens combattants et de victimes de guerre, ainsi qu'à la retraite du combattant et aux retraites mutualistes. Selon le ministère, le législateur a toujours considéré que ces exonérations sont indissociables de l'attribution d'une pension d'invalidité ou d'une retraite de combattant.

La Cour estime que le réexamen des exonérations fiscales en cause pourrait opportunément être étudié dans le cadre des mesures de simplification et de rationalisation de l'imposition sur le revenu.

## B – La majoration des rentes mutualistes du combattant

Le montant des crédits utilisés est passé de 54,3 M€ en 1997 à 102,1 M€ en 2002. Le nombre de bénéficiaires, qui était de l'ordre de 300 000 en 1988, atteignait 409 900 fin 2002 d'après le ministère. La forte progression de ces chiffres est liée à l'augmentation du nombre de cartes et de retraites du combattant concédées aux anciens d'Afrique du nord en application de modifications législatives favorables.

La Cour recommandait de constituer un fichier central des bénéficiaires. Cet outil, qui conditionne l'exercice d'un contrôle efficace, n'est toujours pas en place.

## II – Les frais de santé et de soins

Les anciens combattants non couverts par un régime obligatoire d'assurance maladie sont, pour les soins non imputables à une affection pensionnée, pris en charge par le régime général auquel l'État rembourse les dépenses correspondantes (171,3 M€ en 2002). Quand les soins sont imputables à l'affection pensionnée, l'État prend en charge directement les frais en cause : soins médicaux gratuits (91,9 M€ en 2002)[40] et appareillage des mutilés (9,2 M€).

### A – Les soins médicaux gratuits

a) La Cour constatait que les carnets de soins étaient loin d'être toujours remplis avec précision, ce qui ne permettait ni un contrôle de l'imputabilité des soins ni une répartition exacte des dépenses entre l'État et la sécurité sociale, et n'évitait pas un volume appréciable de doubles facturations.

Le ministère de la défense et la CNAMTS se sont rapprochés pour mettre en œuvre un système informatisé de contrôle des doubles facturations d'honoraires. Si son efficacité se confirme, le système des soins gratuits aura été notablement amélioré.

b) La Cour avait recommandé d'étudier la possibilité de substituer la carte SESAM/Vitale au carnet de soins dès que la carte Vitale 2 serait mise au point.

La CNAMTS s'est déclarée prête à étudier l'intégration des spécificités du régime des soins gratuits dans la future carte. Mais seul le carnet de soins est actuellement utilisé. Des aménagements sont à l'étude depuis le début de 2003. Sa modernisation est donc conduite avec lenteur.

c) La Cour souhaitait que l'avenir du système des soins gratuits fût rapidement fixé. Le ministère évoquait en juin 2000 quatre solutions :

- le maintien de la gestion par l'État d'un régime qui s'apparente plus aux accidents du travail qu'à l'assurance-maladie ;

40) Article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

- le transfert au régime général de la sécurité sociale, qui risquait selon lui d'en compliquer la gestion, nombre de patients relevant d'autres régimes ;
- la ventilation des pensionnés entre les différents régimes, qui présentait les mêmes inconvénients ;
- le rattachement à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), qui impliquait toutefois que la Caisse se dotât de compétences nouvelles (accidents du travail) et renforçât ses moyens informatiques.

Aucune réorganisation n'a été entreprise. La Cour souligne que le droit à réparation n'est nullement remis en cause par les différentes solutions et que la modernisation du système informatique de gestion des soins médicaux gratuits qu'impliquerait un éventuel transfert à la CNMSS est en tout état de cause nécessaire.

## B – L'indemnité de soins aux tuberculeux

Instituée en 1925, cette allocation assure des revenus aux pensionnés atteints de tuberculose tant que les soins rendent impossible une activité professionnelle (29 M€ en 2002).

La Cour avait recommandé en 2000 de rétablir une procédure de contrôle médical et de remettre en cause le maintien de l'indemnité au-delà de la période de vie active. Il n'a pas été jugé opportun, en définitive, de prendre de telles mesures, alors que ce régime est totalement périmé, tant sur le plan administratif que sur le plan médical.

## C – L'appareillage des mutilés

a) Compte tenu de la réduction de leur activité, la Cour recommandait d'étudier la possibilité d'intégrer les centres d'appareillage des anciens combattants dans le dispositif de l'assurance maladie.

Dès 2000, le ministère de la défense s'est rapproché du ministère de la santé afin d'envisager le transfert total ou partiel à celui-ci du personnel médico-technique des centres. Le ministère de la santé n'a pas donné suite en raison des difficultés qu'aurait entraînées l'accueil des médecins contractuels des centres, mieux rémunérés que les médecins inspecteurs de la santé publique. De plus, les associations d'anciens combattants demandaient le maintien des centres d'appareillage. La CNAMTS, pour sa part, s'est déclarée disposée à traiter par son propre réseau tous ses ressortissants.

b) La Cour s'était interrogée sur la productivité et sur le bien-fondé de l'existence du Centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH), service délocalisé d'administration centrale.

Un arrêté du 10 janvier 2003 en a précisé l'organisation et les activités. Néanmoins, la réflexion sur l'avenir du CERAH n'a pas eu lieu.

### D – L'Institution nationale des invalides

a) S'agissant du centre des pensionnaires, l'Institution a mis en place une comptabilité analytique, comme la Cour le recommandait.

En 2002, le centre hébergeait 87 pensionnaires, qui provenaient majoritairement d'Ile-de-France et disposaient pour 34 d'entre eux de ressources annuelles supérieures à 50 000 €. L'institution doit veiller à ne pas s'éloigner de sa mission fondatrice : l'accueil de soldats invalides nécessiteux.

b) L'INI offre à ses pensionnaires un centre médico-chirurgical, ouvert aussi aux consultations externes. Toutefois, le centre de chirurgie n'a pratiquement pas eu d'activité en 2002.

La Cour recommandait de mettre en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 24 avril 1996 sur la participation de l'Institution nationale des invalides au service public hospitalier.L'accréditation a été accordée à l'INI le 20 juin 2003. La question de son incorporation au schéma hospitalier de l'Ile-de-France[41] n'a, en revanche, pas encore trouvé sa solution. L'institution, qui reçoit une dotation hors enveloppe régionale, redoute que son inclusion dans le schéma régional entraîne une diminution de sa dotation.

La Cour souligne à nouveau qu'un rapprochement avec l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) ne mettrait pas en péril la spécificité de l'institution, mais lui permettrait d'évoluer dans un sens conforme à l'intérêt général.

## III – L'action sociale de l'ONAC

La Cour recommandait de resserrer le dispositif des services déconcentrés des anciens combattants et de l'ONAC, de réviser la

41) Prévue par la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002, article 11 (art. L. 6112-2 3° du code de la santé publique), dont le décret d'application n'a pas encore été signé.

composition et la présidence du conseil d'administration de l'Office et d'adapter les procédures budgétaires et comptables de ses établissements aux exigences qui s'imposent aux établissements sociaux et médico-sociaux à la charge de l'État ou de l'assurance maladie.

## A – Les services de l'Office

La direction générale a été réorganisée. Son effectif passerait de 138 personnes à 157 en 2007, augmentation qui serait financée par le budget des maisons de retraite. L'effectif du conseil d'administration a été légèrement réduit : de 77 à 70 membres. Le nombre exact des réunions tenues en 2002 n'a pu être fourni pour la moitié des 26 commissions. Une simplification du dispositif apparaît souhaitable.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2003-2007 adopté en octobre 2002 prévoit une réorganisation des services départementaux de l'ONAC avec un effectif minimum de 4 agents par département, pour un total de postes ramené de 791 en 2001 à 533 en 2007. Compte tenu des grandes disparités constatées entre les départements, le format des délégations de l'ONAC pourrait être dès maintenant ajusté aux besoins réels.

## B – Les maisons de retraite

Depuis le contrôle de la Cour, l'ONAC a fermé une maison de retraite ; une autre verrait son activité reprise par la Croix-Rouge en 2004.

a) Des budgets annexes ont été mis en place, établis suivant la nomenclature applicable dans le secteur médico-social. Mais sept des 9 maisons en activité en 2002 étaient en déficit, et un rapport du Contrôle général des armées et de l'Inspection générale des finances jugeait encore « archaïque », en 2001, leur gestion.

b) Trois maisons seulement sont conformes aux normes de sécurité, d'habitation et d'accessibilité. Toutes devront être entrées dans le dispositif de droit commun fin 2005.

## C – Les écoles de reconversion professionnelle

Les écoles de reconversion professionnelle (ERP) sont au nombre de neuf depuis la fermeture de l'école de Béziers.

a) Depuis le rapport de la Cour, elles ont adapté leurs procédures budgétaires et comptables aux exigences du décret du 24 mars 1988[42], mais deux seulement n'ont pas été déficitaires en 2002.

b) En 2002, elles ont accueilli 1 810 stagiaires, principalement orientés par les COTOREP. Les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité forment moins de 1 % de l'effectif (11 stagiaires).

L'ONAC cherche une diversification vers les militaires en reconversion (40 en 2002) et vers les personnes handicapées désirant accéder à la fonction publique. Toutefois, les armées souhaiteraient plutôt des formations de reconversion ou de validation d'acquis.

La question se pose du maintien des écoles sous l'autorité de l'Office, qui n'en a plus aucun réel besoin pour ses ressortissants.

## ——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

*Les recommandations de la Cour se sont heurtées à une certaine inertie des administrations concernées.*

*a) Les enjeux budgétaires*

*L'effort consenti en faveur du « monde combattant » restera un enjeu budgétaire important encore de nombreuses années. La décroissance rapide du nombre des anciens combattants de la seconde guerre mondiale réduit le poids des pensions et des dépenses de santé, mais le vieillissement des anciens d'Afrique du Nord et l'évolution de plus en plus favorable de la législation entraînent une croissance des dépenses au titre de la retraite du combattant.*

*Le montant des dépenses correspondantes ne devrait donc décroître que lentement au cours des prochaines années. S'il est estimé difficile de faire évoluer les droits des anciens combattants, notamment en matière de dette viagère, il apparaît en revanche à la fois souhaitable et possible de réduire les coûts de fonctionnement des services administratifs chargés de ce secteur.*

*b) L'ONAC*

*L'amélioration de ses méthodes de gestion est absolument nécessaire. Or le contrat d'objectifs et de moyens paraît insuffisamment*

42) Décret n° 88-279 relatif à la gestion budgétaire et comptable de certains établissements sociaux et médico-sociaux à la charge de l'État ou de l'assurance maladie (modifié par le décret n° 2003-231 du 19 mars 2003).

*rigoureux dans ce domaine. L'effectif des cellules départementales pourrait être réduit en accroissant la polyvalence des agents. La gestion des maisons de retraite, ainsi que la conception et le suivi des opérations immobilières, devraient être assurés avec plus de rigueur. La question reste posée enfin du bon fonctionnement du conseil d'administration et de l'exercice de la tutelle par le secrétariat d'État.*

*c) L'administration des anciens combattants*

*L'administration centrale a été profondément modifiée par l'intégration du secrétariat d'État au ministère de la défense en 1999. La réforme n'a toutefois pas touché les services déconcentrés.*

*La première priorité consiste à mettre au point un schéma informatique cohérent : remplacement des applications désuètes et hétérogènes (appareillage et soins médicaux gratuits) par un outil national unifié, développement des connexions entre les services déconcentrés et l'administration centrale, création d'un fichier central de la retraite du combattant. Il permettrait de réorganiser les secteurs de la dette viagère et des soins de santé, en regroupant progressivement le traitement administratif des dossiers dans un centre informatisé unique, aux fonctions comparables à celles d'une caisse de sécurité sociale.*

*Dès maintenant, des économies doivent être recherchées dans des services déconcentrés dont la productivité est faible, et continue parfois de baisser. Le réseau des 18 directions territoriales devrait être resserré sur les sept d'entre elles qui ont des fonctions interrégionales.*

*Il n'en reste pas moins que l'administration des anciens combattants a besoin d'un maillage territorial. L'ONAC pourrait seulement servir d'accueil et de relais d'information pour les intéressés sur les dispositifs des pensions et des soins. Mais la gestion des dossiers de pension, de soins médicaux gratuits et d'appareillage devra être à terme centralisée, entraînant la disparition des directions interrégionales, dont la baisse du nombre des pensionnés ne justifiera plus le maintien.*

*Le recours –logique- au ministère de la santé et au régime général de la sécurité sociale pour les soins médicaux gratuits ayant échoué du fait d'un certain corporatisme du secteur médico-social et du souci de spécificité des associations d'anciens combattants, il convient d'étudier quelles possibilités offrent les services du ministère de la défense dont l'administration des anciens combattants fait désormais partie.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Le rapport public souligne notamment la nécessité et la possibilité de réduire les coûts de fonctionnement des services administratifs de l'ONAC et du secrétariat d'Etat aux anciens combattants chargé de ce secteur.*

*A cet égard les constatations formulées par la Cour correspondent à celles effectuées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et n'appellent pas de remarques pour ce qui concerne les recommandations préconisées. Deux observations et une précision méritent toutefois d'être apportées.*

*S'agissant de l'ONAC, la Cour estime que le contrat d'objectifs et de moyen paraît insuffisamment rigoureux dans le domaine de l'amélioration des méthodes de gestion. Il convient de rappeler que ce contrat d'objectif a été adopté dans un contexte d'inquiétude du monde combattant vis à vis du devenir de l'ONAC et qu'il apparaît comme le fruit d'un compromis.*

*Sa mise en œuvre, qui porte plus particulièrement sur la gestion et la remise aux normes des maisons de retraite, la réorganisation des services départementaux et la diversification d'activité des écoles de reconversion professionnelle, vise à respecter les orientations retenues tout en privilégiant l'adhésion de l'ensemble des acteurs, condition indispensable pour conduire à terme les évolutions envisagées. Des progrès sensibles restent néanmoins à réaliser.*

*Concernant l'administration des anciens combattants, la mise en place d'un schéma informatique cohérent serait de nature à permettre, outre la réorganisation des secteurs de la dette viagère et des soins de santé et les gains d'économies attendues, une meilleure prise en compte sur le plan budgétaire de l'évolution de ces deux secteurs.*

*Au paragraphe III, l'Action sociale de l'ONAC, B, Les maisons de retraite, la Cour précise : « des budgets annexes ont été mis en place, établis suivant la nomenclature applicable dans le secteur médico-social ».*

*Interrogé par le directeur général de l'ONAC, sur la comptabilisation d'opérations relatives aux maisons de retraite, la direction générale de la comptabilité publique a rappelé par lettre du 22 mars 2002 que la mise en place de budgets annexes devait être expressément prévue par le texte portant organisation administrative et financière de l'établissement, ce qui n'était pas le cas de l'ONAC. Ce point sera à réexaminer.*

*RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX ANCIENS COMBATTANTS*

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes appelle les observations suivantes.*

*S'agissant de l'évolution, soulignée comme limitée par la Cour, des dépenses de l'Etat en faveur du monde combattant, elle est liée à l'évolution démographique de cette population et elle ne peut qu'être constatée, sauf à envisager des mesures restrictives qui seraient considérées comme une remise en cause du droit à réparation.*

*C'est la raison pour laquelle il n'a pas été jugé opportun de modifier les règles relatives aux pensions et aux exonérations fiscales.*

*S'agissant des pensions, les travaux qui viennent d'être conduits en vue de la réforme du statut général des militaires ont démontré l'attachement des militaires au régime des pensions militaires d'invalidité et il a été déjà indiqué, devant le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM), que le ministère de la défense s'emploierait à assurer une couverture plus complète pour les militaires blessés en mission à l'étranger.*

*S'agissant des rentes mutualistes des anciens combattants, la création d'un fichier spécifique n'a pas paru jusqu'ici indispensable dans la mesure où le ministère n'a pas à connaître des dossiers individuels des intéressés et qu'il dispose de la faculté de s'appuyer sur les fichiers des mutuelles pour les études qu'il aurait à conduire. En tout état de cause, la création d'un tel fichier ne pourrait être réalisée et alimentée qu'à partir de celui détenu par les mutuelles et la fraude n'est guère possible, l'administration fiscale ne pouvant manquer de la relever, s'agissant de sommes déductibles de la base de calcul de l'impôt pour la constitution de la rente.*

*S'agissant des frais de santé et de soins, le ministère souhaite toujours le rattachement de ses pensionnés au système SESAM/Vitale mais il est clair que cette évolution ne dépend pas de lui seul ; c'est pourquoi il travaille en parallèle à une dématérialisation du carnet de soins.*

*En ce qui concerne la modernisation du système informatique des soins médicaux gratuits, elle a été entreprise et un projet a été lancé en mai 2003 qui devrait aboutir à un nouveau système opérationnel à l'été 2004 ; il s'agit d'un préalable à toute évolution et notamment à un regroupement, à terme, du dispositif sur certains sites qui pourraient être les directions interrégionales.*

*S'agissant du CERAH (centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés), son rôle est reconnu par l'ensemble de ses interlocuteurs tant publics que privés, que ce soit dans le domaine des essais, de la recherche, de la normalisation, de la formation et de la documentation. Il a d'ailleurs été décidé récemment, au niveau interministériel, qu'il deviendrait un centre de référence en matière de documentation sur les aides*

*techniques. Quant à son service d'appareillage, qui constitue un service de pointe auxquels sont adressés les cas difficiles, il est prévu de développer la collaboration entre l'Institution nationale des invalides (INI) et l'antenne du CERAH en région parisienne.*

*Dans ses conclusions, la Cour revient sur les enjeux budgétaires, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et l'administration des anciens combattants.*

*S'agissant des enjeux budgétaires, la Cour convient que l'évolution des dépenses liées aux droits des anciens combattants est liée à celle de leur démographie, mais souhaite qu'un effort soit fait pour réduire les dépenses de fonctionnement des services. Si cet effort est déjà engagé, puisque les effectifs ont diminué de façon significative dans les services déconcentrés et que les crédits de fonctionnement ont baissé de 23 % de 2002 à 2003, il convient de souligner que les crédits de fonctionnement et de rémunération (40 M€ environ) ne représentent que 1,14 % des dépenses (3,5 Md€) au profit du monde combattant.*

*S'agissant de l'ONAC, il convient de rappeler, à ce stade, que le contrat d'objectifs et de moyens qui s'applique à la période 2003-2007, se traduira par la réduction des effectifs de l'ONAC de 263 postes budgétaires et une mesure d'économie de 1,6 M€ chaque année.*

*S'agissant de l'administration, la refonte de l'informatique est en cours, en commençant par les soins médicaux gratuits et l'appareillage ; viendra ensuite l'application des pensions. S'agissant de la retraite du combattant, il a existé un fichier national qui ne peut plus être utilisé depuis un accident survenu en mai 2002 : actuellement, la vérification des risques de doublons est assurée par les services de la comptabilité publique (CP) avant mise en paiement et des contacts ont été pris avec la CP pour reconstituer un fichier qui serait alimenté à partir de sa base de données. Il serait en effet disproportionné de rebâtir totalement une application pour une activité qui va se réduire fortement, dès que les classes de l'AFN auront atteint l'âge de 65 ans (en 2006).*

*En ce qui concerne les structures, la réforme a bien concerné les services déconcentrés puisque les 18 directions interdépartementales ont été, en 2001, réparties entre directions interrégionales, sur lesquelles ont été concentrées les activités d'administration générale, d'achats et de mandatement, et directions interdépartementales qui ne conservent que les activités spécifiques au monde combattant. Cette réforme s'est accompagnée d'une baisse des effectifs qui se poursuit au fur et à mesure des départs (les effectifs sont passés de 1 704 au 31 décembre 1998 à 1 125 actuellement). Par ailleurs, des regroupements d'activité sont expérimentés, soit au sein des directions (mandatement et administration des soins médicaux gratuits et de l'appareillage), soit entre directions (gestion du fonds de solidarité). L'évolution à terme consistera à recentrer progressivement l'activité sur les*

*directions interrégionales et sur certaines directions interdépartementales à forte population de ressortissants ; cependant, comme la Cour l'a souligné, le nombre des ressortissants diminue lentement et il n'a pas paru opportun de précipiter ce mouvement.*

*Par ailleurs, les directions interdépartementales des anciens combattants qui ne s'occuperont plus, en 2004, de mémoire, dégageront ainsi 22 postes.*

*La conduite, au plan local, des opérations de mémoire sera, alors exercée d'une part, au niveau départemental, par les services de l'ONAC et d'autre part, au niveau central par quatre chargés de mission délocalisés de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives. Ainsi, les structures seront beaucoup plus lisibles pour les interlocuteurs du monde combattant.*

*En revanche, le métier des directions interdépartementales étant très technique, la proposition de la Cour de faire des services départementaux de l'ONAC les correspondants des ressortissants dans ces domaines ne paraît pas pertinente, d'autant que cela reviendrait à redistribuer sur une large part du territoire un dispositif qui est aujourd'hui concentré sur dix-huit sites, ce qui ne correspondrait pas à l'évolution démographique. La dispersion des dossiers sur un très grand nombre de services entrainerait, en outre, une perte importante de compétence, dans la mesure où un seuil minimum de dossiers traités est nécessaire pour maintenir un niveau technique suffisant. De plus, les directions interrégionales ne sont pas de simples correspondants ; elles gèrent, en effet, des crédits déconcentrés et une parcellisation importante dans la gestion de ces crédits serait particulièrement inefficace et lourde et ne garantirait pas le suivi rigoureux de leur consommation.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES*

*En ce qui concerne l'accueil des pensionnaires, celui-ci est régi par la loi n° 91-626 du 3 juillet 1991 modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relative à l'Institution nationale des Invalides (INI).*

*Par ailleurs, la Cour recommandait de mettre en œuvre les dispositions de l'ordonnance du 24 avril 1996 sur la participation de l'Institution nationale des Invalides au schéma hospitalier régional.*

*A ce stade, il n'est pas encore envisagé que l'Institution émarge au dispositif de droit commun de la répartition de la dotation par l'agence régionale hospitalière.*

*En outre, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 qui, certes envisage un retour progressif à une tarification à l'activité pour les établissements de soins, ne prévoit pas d'inclure l'INI dans ce dispositif.*

*Cet enjeu fera l'objet d'une réflexion dans le cadre de l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens actuellement en cours et qui sera associé au projet médical et au projet d'établissement de l'Institution.*

*Nonobstant, la mission de l'INI, fixée par la loi n° 91-626 du 3 juillet 1991, s'inscrit dès à présent dans un sens conforme à l'intérêt général.*

*Enfin, la faible activité du service de chirurgie en 2002 était liée à des raisons conjoncturelles aujourd'hui dépassées et, en 2003, l'activité est redevenue normale.*

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE (ONAC)*

*Plusieurs actions sont poursuivies par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).*

*La réforme de l'ONAC a le double mérite de la rationalité et d'être source d'économies.*

*Elle va ainsi permettre aux interlocuteurs locaux du Secrétaire d'Etat aux anciens combattants, d'avoir une plus grande lisibilité de la politique de mémoire en confiant à l'ONAC le soin de la mettre en œuvre au niveau local.*

*Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens de l'ONAC n'est pas l'unique réponse à la modernisation de la gestion de l'office.*

*Il fixe une répartition des effectifs des services départementaux à horizon 2007 et prévoit une rationalisation afférente sur l'ensemble de la période couverte par le contrat. En raison des difficultés de reclassement des agents dans d'autres administrations, la cible 2007 fixée par le contrat, impose un étalement de l'effort consenti par l'Office.*

*Par ailleurs, si ce document manifeste par écrit la volonté d'adapter les structures départementales de l'ONAC à la réalité de leurs missions actuelles, il a pour corollaire une plus grande rigueur dans les méthodes de gestion.*

*Cela implique une maîtrise des coûts de fonctionnement dans l'ensemble des secteurs d'activité de l'Office, notamment dans celui des maisons de retraite. L'année 2004 sera d'ailleurs consacrée à la signature des conventions tripartites DDASS/ONAC/conseil général pour huit d'entre elles.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIES (CNAMTS)*

*L'examen des suites qui ont été données aux recommandations formulées par la Cour des comptes en juin 2000 rappelle que la simplification de la gestion des soins gratuits aux anciens combattants pouvait appeler plusieurs solutions alternatives.*

*Parmi celles-ci, la solution consistant à « ventiler les pensionnés entre les différents régimes » dont ils relèvent, est d'ores et déjà envisageable, sans attendre la version de la carte Vitale dite « Vitale 2 ». L'existence dans la carte actuelle d'un code régime « art. 115 » qui désigne les titulaires d'une pension au titre d'anciens combattants et victimes de guerre permettrait le traitement des soins gratuits selon une procédure assimilable au traitement actuel des affections de longue durée. Sa mise en œuvre nécessite néanmoins la publication des textes prévoyant le transfert de cette gestion de l'Etat vers chacun des régimes concernés.*

*Les autres solutions envisagées par la Cour suppose pour les soins en rapport avec l'affection justifiant la pension, une gestion individualisée des prestations similaires aux accidents du travail, soit par l'Etat, soit par la caisse nationale militaire. Dans un cas comme dans l'autre, elle implique pour un même patient, un éclatement des flux de facturation, vers l'un de ces organismes pour ce qui concerne les soins liés à l'affection pensionnée, vers les organismes du régime général pour les autres soins. Cette option ne peut être envisagée à court terme, elle sera possible dans la carte Vitale 1ter et demande à être associée à la définition d'un processus de gestion des cartes, déjà prévu mais programmé à partir de 2005 seulement.*

*Ces éléments dont les pouvoirs publics ont connaissance, devraient leur permettre de faire les choix en termes de gestion, pour l'avenir, des soins gratuits délivrés aux anciens combattants.*

*Enfin, s'agissant de l'appareillage des mutilés, les assurés continuent d'être tenus réglementairement à la double transmission à leur caisse d'affiliation d'une part, et à un centre d'appareillage d'autre part, des pièces nécessaires à la prise en charge des dispositifs médicaux de grand appareillage orthopédique, afin notamment de contrôler la bonne exécution de la prestation. Cette procédure paraît particulièrement inadaptée à une population souvent gravement handicapée, qui se voit ainsi soumise à des formalités administratives particulièrement lourdes.*

*Les expériences menées par l'assurance maladie localement, consistant en un traitement et un contrôle directs et exclusifs des dossiers de prise en charge, grâce à la constitution d'équipes médico-techniques qualifiées, se sont révélées concluantes. La Cnamts ne peut donc que*

*confirmer sa demande de modification des textes afin qu'elle puisse assurer la pleine gestion des dossiers de ses ressortissants.*

*Cette simplification des procédures pour une population confrontée à des difficultés importantes constituerait un élément important de l'amélioration du service que la collectivité lui rend et s'inscrit dans le cadre des orientations de l'assurance maladie adoptées par le conseil d'administration de la Cnamts en avril 2003 concernant la prise en charge des personnes handicapées.*

# Chapitre V

# Recherche

# 1

# Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action

## *PRÉSENTATION*

*Achevant un cycle de contrôles portant sur le ministère de la recherche, les fonds budgétaires qu'il gère ainsi que sur les grands établissements publics (CNRS, INSERM, …) dont il assume la tutelle, la Cour a souhaité, en s'appuyant sur une vision rétrospective de la politique publique de recherche des vingt dernières années (1982 – 2002), établir un bilan de l'action menée.*

*Elle a observé en premier lieu que l'instabilité chronique de la direction politique et des structures administratives du ministère ainsi que la prolifération de ses instances consultatives n'avaient pu qu'affecter l'efficacité de l'action de pilotage qui lui incombe.*

*En second lieu, alors même que la responsabilité des chercheurs lui échoit depuis qu'ils ont obtenu le statut de fonctionnaire, il a fallu attendre l'automne 2001 pour que soit véritablement abordée la question cruciale du renouvellement du personnel scientifique. De même, il est préoccupant d'observer que manquent les dispositifs assurant efficacement l'orientation vers la recherche des jeunes thésards.*

*Enfin, l'efficacité des fonds ministériels – Fonds national de la science et Fonds de la recherche technologique – qui représentent plus de 400 millions d'euros en 2003 et qui sont destinés à financer des actions dites incitatives, est amoindrie par l'instabilité de leurs objectifs, la centralisation de leur gestion et l'absence d'évaluation réelle de leurs résultats.*

*La Cour estime qu'à l'heure où la priorité est de permettre aux organismes de recherche et aux chercheurs français de prendre une place dans le nouvel espace européen de la recherche, la tête de réseau que doit constituer le ministère de la recherche ne dispose ni de l'autorité*

*politique ni de l'efficacité nécessaire pour agir. La thésaurisation des crédits par les équipes de recherche inquiètes pour leur avenir et la réduction des crédits budgétaires destinés à assécher des réserves jugées disproportionnées au regard de la situation des finances publiques sont le reflet d'une crise de confiance qui ne pourra être surmontée que par l'inscription de l'action dans un nouvel horizon.*

L'organisation de la recherche publique en France date du tournant des années cinquante. A l'initiative du Président du Conseil, Pierre Mendès-France, est ouverte en 1955 une réflexion sur un projet global de développement scientifique. Elle débouche au colloque de Caen en novembre 1956 sur des propositions qui inspirent les décisions prises à la naissance de la 5ème république. Le général de Gaulle crée un comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) animé par une délégation générale (DGRST) et un fonds de développement de la recherche scientifique et technique destiné à assurer le financement direct d'actions de recherche. Le succès rencontré par certaines de ces actions conduit à la création d'organismes comme le centre national d'études spatiales (CNES) ou l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Dès l'origine, un partage apparaît entre la responsabilité du gouvernement qui donne les impulsions à travers des orientations politiques et des financements additionnels et celle des établissements qui mettent en œuvre les politiques de recherche.

Les réformes engagées à partir de 1981 marquent une nouvelle étape. L'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique du 15 juillet 1982 dispose que « *les choix en matière de programmation et d'orientation des actions de recherche sont arrêtés après une concertation étroite avec la communauté scientifique, d'une part, et les partenaires économiques et sociaux, d'autre part.* » Un conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), installé auprès du ministre chargé de la recherche et de la technologie, est consulté sur les grands choix scientifiques de la politique du gouvernement. L'article 15 crée un statut spécifique d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Quatre nouveaux établissements voient le jour dans les années quatre-vingt, deux EPST, le centre du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) et l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) ainsi que deux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), l'institut français de recherche et d'exploitation de la mer (IFREMER) et le centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD).

Les dépenses nettes du budget du ministère de la recherche se sont élevées en 2002 à 6 Md€, soit 1,77 % du budget de l'Etat contre 1,95 % en 2000, les dotations des organismes représentant près de 90 % de ce budget. Il constitue lui-même 70 % du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD) qui regroupe la totalité des crédits de recherche civile des ministères. Le BCRD est passé de 5 Md€ en 1983 à 7,3 en 1992 et 8,7 en 2002 mais l'évolution est moins favorable rapportée à la richesse nationale. Si la recherche des administrations représentait 0,68 % du PIB en 1978 et avait atteint 0,92 % en 1993, elle ne représentait plus que 0,77 % du PIB en 2000.

La Cour est intervenue à plusieurs reprises au cours de ces dernières années sur l'organisation de la recherche publique en France. Elle a évoqué dans le rapport public de 1999 les relations du ministère de la recherche avec les principaux EPST et appelé à une meilleure reconnaissance de leur autonomie. Elle constate aujourd'hui qu'il en est résulté une généralisation – à l'exception de l'INSERM – des contrats quadriennaux avec le ministère ainsi qu'une réforme budgétaire devant entrer en application en 2005 et substituer une logique d'objectifs à une logique de moyens. En 2000, la Cour a rendu compte de ses analyses sur l'organisation et le financement de la recherche biomédicale et en 2001, elle s'est prononcée sur la gestion et l'avenir du CNRS. Elle a relevé depuis lors une réorganisation du dispositif français de recherche génomique ainsi que la définition par le CNRS d'orientations stratégiques en accord avec le ministère dans un cadre contractuel.

Depuis 2001, la Cour a centré ses contrôles sur le ministère de la recherche, ses responsabilités et ses moyens d'action. Elle a examiné l'organisation de l'administration centrale du ministère, l'exécution de son budget et plus largement du budget civil de recherche et développement technologique, l'utilisation des crédits incitatifs des fonds de la recherche technologique (FRT) et de la science (FNS), la gestion des personnels des EPST, ainsi que l'activité des groupements d'intérêt public (GIP) dans le domaine de la recherche.

Au terme de ces contrôles, la Cour constate que le dispositif central de pilotage de la recherche française souffre d'une instabilité des structures, d'une discontinuité dans l'action et d'une absorption par la gestion au détriment de l'orientation et de l'impulsion stratégiques. Ces constats sont d'autant plus préoccupants que le ministère de la recherche n'est plus le seul lieu de pilotage central de la recherche en France, les institutions européennes l'orientant de façon croissante dans le cadre des programmes cadre de recherche développement (PCRD). Au-delà même de leur participation à ces programmes communautaires, les équipes de recherche doivent désormais inscrire leur action dans une coopération

avec les équipes des autres pays jusqu'à former progressivement un espace européen de la recherche. Or, cette évolution n'a guère été anticipée par le ministère ni par les organismes. Le bilan des premiers appels d'offres du 6ème PCRD classe la France loin derrière la Grande Bretagne et l'Allemagne, notamment pour ce qui est de la coordination des projets de recherche. Ces piètres résultats tiennent à une organisation largement défaillante d'un point de vue linguistique, administratif et financier. Ils devraient inciter à de rapides mesures de redressement pour que les équipes françaises puissent animer un plus grand nombre de réseaux d'excellence au niveau européen.

Face à ce nouveau contexte, il convient de ne pas se tromper de débat et de ne pas réduire les réflexions des acteurs de la recherche publique aux variations du budget du ministère dont l'impact sur les équipes n'est de surcroît pas immédiat au vu des réserves dont disposent les organismes. Avant d'être une question financière, la question aujourd'hui posée au ministère de la recherche porte sur la stratégie, notamment européenne, sur le renouvellement des chercheurs et personnels administratifs et sur la nature des relations avec les organismes de recherche.

Il devrait donc être remédié à l'instabilité des structures d'un ministère manquant de relais interministériel, au défaut d'anticipation de grandes questions comme celles du renouvellement des personnels et de l'européanisation de la recherche, au caractère parfois tatillon et toujours insuffisamment stratégique de la tutelle des organismes et à la tentation de la gestion directe des actions incitatives.

# I – L'évolution des structures ministérielles

Qu'il s'agisse de la direction politique, des structures administratives et des instances consultatives du ministère de la recherche, les dernières décennies ont été marquées par une instabilité et une confusion qui n'ont pu qu'affecter l'efficacité de son action par nature interministérielle.

## A – L'administration de la recherche

Vingt-cinq ministres de la recherche se sont succédé depuis 1958, soit une durée moyenne de fonctions inférieure à deux ans. Ce mouvement des hommes s'est accompagné de fréquents changements des structures ministérielles.

Au début de la 5ème république, la dimension interministérielle de la recherche est affirmée par l'implication directe du Premier ministre et la désignation auprès de lui d'un ministre délégué. Les impulsions sont données, sous la présidence du Premier ministre, par le comité consultatif de la recherche scientifique et technique, composé de douze scientifiques, dont la délégation générale (DGRST) assure le secrétariat et dont le fonds de développement (FDRST) permet le financement d'actions spécifiques. De cette époque datent les décisions politiques qui ont conduit notamment à la confirmation d'équipes de recherche françaises de réputation internationale dans les domaines génétique, spatial ou nucléaire.

Cette dimension interministérielle s'estompe au début des années soixante-dix, le chef du gouvernement cessant de présider le comité interministériel. En 1981, la nomination d'un ministre d'Etat, ministre de la recherche et de la technologie, marque à nouveau une priorité. Des assises régionales et des journées nationales sont organisées. Leurs conclusions inspireront la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique du 15 juillet 1982.

La prééminence de la recherche dans le dispositif gouvernemental disparaît en 1983 avec son rattachement au ministère de l'industrie. Depuis cette époque, le ministère n'a guère trouvé de place stable dans l'organisation gouvernementale car le ministre est tantôt autonome, tantôt délégué auprès du ministre de l'industrie ou du ministre de l'éducation nationale.

Pour la première fois en 1986, le ministre est délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce rattachement doit permettre une meilleure articulation entre les organismes à caractère scientifique et des universités dont la capacité de recherche est appelée à croître. Le rapprochement entre l'enseignement supérieur et la recherche est confirmé entre 1993 et 1997.

L'arrivée en 1997 au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, d'un nouveau ministre conduit à renouer avec une politique active d'orientation de la recherche publique par des financements ministériels directs.

En 2000 et en 2002, les gouvernements renouent avec la formule du ministre délégué.

Ces changements successifs de rattachement se sont accompagnés de nombreuses variations dans l'organisation des structures administratives de la recherche.

En 1981, la délégation interministérielle créée vingt ans plus tôt s'est transformée en direction générale du nouveau ministère de la recherche. Sa configuration a varié en fonction des rattachements ministériels. En 1997, elle a été scindée en une direction de la recherche et une direction de la technologie.

Cette évolution fréquente des structures n'était pas de nature à faciliter les relations entre la recherche des EPST et la recherche universitaire. Longtemps parent pauvre, celle-ci s'est affirmée au cours des dix dernières années et l'urgence d'une action politique de pilotage s'est imposée. A cet effet, une mission scientifique universitaire (MSU), rattachée à la fois à la direction de la recherche et à celle de l'enseignement supérieur, a été créée puis remplacée en 2003 par une mission scientifique technique et pédagogique (MSTP).

Les quarante dernières années ont donc vu le passage d'une mission interministérielle à une direction générale d'un ministère de la recherche puis à deux directions parmi les douze directions du ministère de l'éducation nationale. La visibilité et l'autonomie que lui procurait sa position interministérielle initiale n'ont pu qu'en être affectées.

Cette évolution peut expliquer le sort réservé au budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD) qui regroupe l'ensemble des chapitres budgétaires « recherche » du budget civil de l'Etat pour un montant total de 9 Md€. En effet, cet agrégat budgétaire, matérialisé par un document annexé au projet de loi de finances intitulé « Etat de la recherche et du développement technologique », n'a qu'une fonction d'information et ne permet pas au ministère de la recherche de jouer le rôle de coordination que prévoient pourtant les textes. Central au moment de la prévision, le ministère de la recherche est absent de l'exécution budgétaire du BCRD et n'est informé qu'a posteriori des mouvements de crédits affectant cet agrégat. Dès lors, il n'est en aucune manière en situation de peser sur la mise en œuvre des politiques de recherche relevant des autres administrations, d'autant plus que le BCRD ne représente en fait qu'un peu plus d'un quart de l'effort de l'Etat en faveur de la recherche. Imprécis dans ses frontières, éclaté dans son exécution, incapable de coordonner les politiques, la Cour s'interroge sur le bien fondé du maintien en l'état du BCRD, dont une remise en cause profonde semble devoir s'imposer à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

## B – Les conseils scientifiques

L'instabilité des structures ministérielles s'est accompagnée d'une prolifération des instances de conseil scientifique que le ministère de la recherche explique par son besoin d'expertise scientifique et par l'importance de la demande économique et sociale dans la définition et le suivi des politiques de recherche.

*Le comité consultatif* de douze scientifiques mis en place au début de la 5ème république a été remplacé en 1982 par *un conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT)* placé auprès du ministre de la recherche et présidé par lui. Représentant l'ensemble des personnels et des partenaires de la recherche, il comprend quarante membres nommés pour une durée de trois ans renouvelable une fois et doit rendre chaque année un avis sur la politique scientifique du gouvernement.

Créé en 1988, le conseil destiné à faire des suggestions au ministre sur les choix en matière de *très grands équipements* a cessé d'exister faute de renouvellement de ses membres.

A la fin des années quatre-vingt-dix, mais en venant s'ajouter au CSRT, une nouvelle génération de conseils a été installée. Il a été créé notamment, par décret du 20 octobre 1998, *le conseil national de la science (CNS)* qui a pour objet d'éclairer les choix du gouvernement sur la recherche et la technologie. Nommés pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, ses membres, pour un tiers des scientifiques étrangers, devaient se réunir au moins deux fois par an à l'initiative du ministre. Deux de ses membres en ont démissionné en octobre 1999 à l'annonce de l'abandon sans concertation du projet de synchrotron Soleil sur le site d'Orsay. Depuis, le conseil n'a été réuni qu'à une seule reprise en juin 2000.

Egalement créé en 1998, *le comité consultatif du développement technologique*, placé auprès du directeur de la technologie et présidé par lui, contribue à l'élaboration des orientations et à la définition des moyens propres à transformer les résultats de la recherche publique en procédés industriels. Nommés pour une durée de deux ans renouvelable une fois, ses membres ont mis au point une charte de la propriété intellectuelle.

A côté de ces conseils pluridisciplinaires émettant des avis sur la politique scientifique du gouvernement, ont été créés depuis peu des *comités de coordination* thématiques dont les membres, nommés pour une durée de deux ans, représentent les scientifiques et les organismes. Pour expliquer leur création, le ministre de la recherche affirmait en 1999 que la France dispose de beaucoup d'organismes de recherche, « de trop sans doute » et qu'il est donc nécessaire d'agir avec prudence.

Ainsi, l'organisation des conseils du gouvernement sur la recherche scientifique apparaît-elle éclatée et stratifiée. En témoigne la description du rôle de chacun dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2002 (« jaune budgétaire ») : « *Les grandes orientations de la politique nationale de la recherche sont décidées en comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST), préparé par le ministère de la recherche sur avis du conseil national de la science (CNS), soumises à l'avis du conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) et débattues au parlement et dans ses commissions, principalement à l'occasion de la préparation de la loi de finances.* ».

En fait, la création des nouvelles instances de conseil mises en place entre 1998 et 2000 ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du dispositif d'ensemble de conseil du gouvernement en matière de recherche scientifique. C'est ce constat qui est sans doute à l'origine du jugement exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, lorsqu'elle notait : « *La multiplicité des instances qui ont à connaître des décisions concernant la recherche sème la confusion.* » Une telle confusion est regrettable au moment où chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une réorganisation dans un environnement profondément modifié par l'apparition d'acteurs nouveaux.

La grande instabilité des structures ministérielles peut expliquer les insuffisances que la Cour a relevées dans l'emploi par le ministère de ses moyens d'action. Dans le système français, ceux-ci sont principalement au nombre de trois : la gestion des personnels, la tutelle des organismes, l'octroi de financements incitatifs.

## II – La politique de l'emploi scientifique

Les performances de la recherche scientifique sont étroitement liées à la qualité des ressources humaines auxquelles elle fait appel et en premier lieu à celle de ses chercheurs, même s'il est vrai que certains domaines de la science sont de plus en plus dépendants d'équipements techniques. En 2000, les neuf EPST – CEMAGREF, CNRS, INED,

INRA, INRIA, INSERM, INRETS, IRD, LCPC – comprenaient un effectif total (etp) de 41 732 agents[43].

Les choix de recrutement et de cursus professionnel sont les premiers à orienter l'appareil public de recherche. C'est encore plus vrai depuis 1983 avec ce qu'on a coutume d'appeler la « fonctionnarisation » des chercheurs. Depuis cette date, les métiers de la recherche sont exercés dans les EPST par des fonctionnaires organisés par corps. Selon les statuts des organismes, les principales décisions les concernant ne relèvent pas de la direction générale mais de la communauté des scientifiques dont le comité national de la recherche scientifique au CNRS est le meilleur exemple. L'évaluation des chercheurs est assurée par leurs pairs à travers les sections du comité national. Pour les recrutements, la section compétente siège en jury d'admissibilité et la direction générale nomme les jurys d'admission.

Même dans cette organisation où l'autonomie des chercheurs est grande, les choix de renouvellement des personnels de la recherche relèvent directement du gouvernement parce qu'ils engagent l'avenir de la communauté nationale et mobilisent, à travers les créations d'emploi, d'importants moyens financiers. La recherche publique française ayant fortement recruté dans les années soixante et soixante-dix, à l'inverse des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les chercheurs publics français sont aujourd'hui parmi les plus âgés du monde avec un âge moyen de 47 ans. Entre 2005 et 2012, environ 50 % des chercheurs actuellement en poste quitteront leurs fonctions. Dans le même temps, la désaffection des étudiants pour les études scientifiques met à l'épreuve la capacité de la France à renouveler les professionnels de la recherche. Plus que jamais, une politique d'ensemble de l'emploi scientifique paraît s'imposer, depuis la formation initiale jusqu'aux parcours professionnels.

Si le recrutement comme l'évaluation des chercheurs dépendent des communautés scientifiques, la gestion courante relève, elle, des directions des organismes. Quant aux responsabilités propres du ministère de la recherche, elles sont d'une triple nature : coordination des politiques de personnel menées par les organismes, définition et adaptation du cadre juridique, anticipation du renouvellement des effectifs. Mais les investigations menées par la Cour l'ont conduite à constater que l'organisation administrative du ministère ne permettait pas leur bon exercice.

43) Dans les effectifs réels, sont comptabilisés, outre les agents titulaires, des agents contractuels qui ont renoncé à la titularisation et des agents recrutés sur contrats à durée déterminée (CDD) pour lesquels des emplois de titulaires sont gagés.

La direction de la recherche comprend certes une sous direction qui traite des questions relatives à l'emploi scientifique, c'est à dire celles relatives aux perspectives démographiques et de renouvellement des personnels. Mais les questions statutaires sont, elles, prises en charge par les directions des personnels du ministère de l'éducation nationale dans des conditions analogues à celles prévues pour les personnels enseignants et administratifs des premier et second degrés comme du supérieur. Les directions de la recherche et de la technologie jouent dès lors un rôle de courroie de transmission entre les organismes sous leur tutelle et les directions fonctionnelles du ministère de l'éducation nationale. Le ministère de la recherche reconnaît que « *ce fonctionnement devient très difficile lorsque les directions de la recherche et de la technologie n'ont pas d'interlocuteur unique et qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer la maîtrise d'ouvrage des dossiers. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'emploi scientifique et la gestion des personnels statutaires de la recherche (…). Le regroupement dans une structure unique et identifiable, des compétences en matière de maîtrise d'œuvre aujourd'hui dispersées dans trois directions s'agissant des corps de chercheurs et d'ITA, aurait rendu le traitement des dossiers plus facile.* »

Ce constat peut expliquer que le ministère de la recherche ait tardé à se saisir de la question pourtant cruciale du renouvellement du potentiel scientifique. Alors que les données démographiques étaient disponibles, il a fallu attendre le comité interministériel du 15 juillet 1998 pour que le ministre de la recherche prenne l'initiative de demander aux EPST la définition d'une stratégie pluriannuelle de recrutement, le développement de l'accueil de chercheurs étrangers et la mise en place d'incitations à la mobilité. Deux ans plus tard, les priorités définies par le CIRST de juin 1999 pour les sciences de la vie et les sciences de l'information ont reçu une traduction en termes de moyens humains et financiers. Enfin, le conseil des ministres du 24 octobre 2001 a adopté un plan décennal de gestion prévisionnelle et pluriannuelle de l'emploi scientifique : 1000 créations d'emplois dans les EPST dont la moitié d'emplois chercheurs ont été annoncées pour la période 2001 à 2004. Cinq cents créations ont été effectivement inscrites aux budgets 2001 et 2002. Le plan a été ensuite abandonné.

Ces interventions tardives et pour partie inabouties n'ont pas été de surcroît l'occasion d'un débat sur l'environnement, notamment juridique et économique, de l'emploi scientifique. Cet environnement présente en effet de fortes singularités par rapport à la plupart des pays étrangers. Les personnels de la recherche sont recrutés par concours de la fonction publique. L'entrée des docteurs de l'université dans les EPST se trouve dès lors conditionnée par le nombre de postes ouverts chaque année aux

concours, même si les personnels non titulaires n'ont pas totalement disparu. Si les statuts des fonctionnaires contribuent à donner une sécurité et une liberté d'esprit aux chercheurs et permettent des recrutements de qualité tant que l'université produit un nombre élevé de docteurs, la désaffection actuellement constatée pour les études scientifiques pourrait changer la donne. La Cour avait déjà appelé l'attention sur ce point en soulignant que des moyens devaient être dégagés pour orienter vers la recherche des jeunes thésards qui seront en tout état de cause sollicités sur le marché du travail dans l'Europe tout entière.

Il y a lieu en outre de s'interroger sur les conséquences pour les chercheurs de leur statut de fonctionnaire. Par nature en effet, la formule statutaire les inscrit dans une perspective de carrière de quarante années alors que l'activité de recherche évolue avec les âges de la vie : temps de formation, temps de création, temps d'animation et de gestion d'équipes. S'il est souhaitable qu'un grand nombre de chercheurs puisse tirer profit de l'investissement consenti par la nation pour les former « à et par la recherche » dans les EPST et dans les universités, il n'est pas établi qu'il soit de bonne gestion de prévoir que tous doivent ensuite exercer leur travail de recherche dans les EPST. Au moment où la perspective de renouvellement du potentiel scientifique permet d'envisager une plus grande diversité des formes d'emploi (statutaire, contractuel, post-doctorant), la Cour estime souhaitable que le Parlement et la communauté scientifique débattent d'une gestion équilibrée des différentes formes d'emploi qui rendrait l'appareil public de recherche capable notamment d'accueillir un plus grand nombre de jeunes chercheurs.

Enfin, les possibilités de mobilité offertes aux chercheurs, soit à l'intérieur des établissements qui les ont recrutés, soit vers l'extérieur (universités, autres établissements français et étrangers, entreprises, …) sont, à l'heure actuelle, encore limitées. Peu nombreux sont ceux qui y ont recours. Le ministère de la recherche s'est certes préoccupé ces dernières années de modifier le cours des choses. Dès 1998, des postes ont été réservés dans les universités à des chercheurs venus des EPST tandis que des chercheurs universitaires étaient accueillis en délégation dans ces organismes. De même, dans le contrat stratégique 2002 - 2005 signé par le CNRS, 10 % des postes sont réservés à ce type d'accueil. Dans le même esprit, une loi du 12 juillet 1999 a mis en place des mesures pour favoriser la création d'entreprises innovantes par les chercheurs. Mais l'exigence de mobilité prend plus de force encore dans la perspective d'un espace européen de la recherche qui appelle une intensification des échanges et du travail en commun. Selon la Cour, un tel effort devrait donc être généralisé et accentué.

## III – La tutelle des établissements

Selon l'article 15 de la loi du 15 juillet 1982, « les EPST sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière (…). Il sont créés par décret après consultation du conseil supérieur de la recherche et de la technologie. Ce décret définit le département ministériel exerçant la tutelle. »

L'exercice de la tutelle est généralement confié par les décrets constitutifs des organismes au ministère de la recherche, mais aussi parfois conjointement à un autre ministère : agriculture, santé, coopération. Cette tutelle, contrepartie de l'autonomie reconnue aux établissements, ne se confond pas avec un pouvoir hiérarchique.

A l'occasion de ses contrôles, la Cour a été conduite à s'intéresser aux conditions d'élaboration des budgets et des contrats pluriannuels des EPST. Elle a également pu constater qu'à défaut d'une approche globale de ces contrats, les créations de structures de coopération entre EPST se sont multipliées. Enfin la Cour a relevé le caractère parcellaire de l'évaluation des organismes, ce qui est de nature à affaiblir la capacité d'orientation et de contrôle du ministère de la recherche.

### A – Budgets et contrats pluriannuels

Les modalités d'exercice de la tutelle par le ministère de la recherche ne respectent pas suffisamment l'autonomie des établissements et de leurs dirigeants. Sans doute, le ministère de la recherche doit-il être à même d'exercer sa fonction de pilotage et de coordination en intervenant dans la négociation budgétaire, mais tout se passe comme s'il entendait gérer lui-même cette procédure et l'allocation des ressources. La discussion budgétaire est directement conduite par le ministère chargé de la recherche qui négocie avec le ministère du budget les arbitrages entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, créations et suppressions d'emplois, avec des résultats qui peuvent être parfois assez éloignés des attentes des établissements. L'approche retenue privilégie les démarches dites de « reconduction » budgétaire qui laissent aux dirigeants des établissements des marges de manœuvre très réduites. Cette pratique de la tutelle est également peu satisfaisante dans le domaine du contrôle de gestion ou de la politique des ressources humaines où il n'existe pas de partage clair des responsabilités entre les établissements et les ministères.

Depuis une dizaine d'années, le ministère de la recherche s'est engagé dans un nouveau type de relations qui tend à substituer à

l'unilatéralité de la tutelle administrative une démarche de type contractuel. Cette démarche a été présentée à l'origine comme le complément nécessaire au pilotage de la recherche par les canaux usuels que sont les mandats donnés aux présidents et directeurs généraux des organismes et les orientations arrêtées par les conseils d'administration. Interrogé à ce sujet par la Cour, le ministère de la recherche a précisé que cette contractualisation permettait « *dans le cadre de l'autonomie des établissements, d'assurer une visibilité à leur programmation et de définir de grandes lignes d'action qui structurent le travail des équipes (…) et de traiter de manière transversale des enjeux communs à plusieurs établissements* ».

Mais comme pour la tutelle classique, ce sont les modalités de la procédure contractuelle qui conduisent à s'interroger sur son efficacité. La Cour avait d'ailleurs relevé en 1999 les insuffisances de la première génération des contrats, faute d'engagements financiers, de calendriers de réforme ou d'indicateurs de suivi. La procédure de contractualisation engagée en 1993 a été réformée par le CIRST du 15 juillet 1998 et par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, les contrats d'objectifs devenant des contrats d'objectifs et de moyens d'une durée de quatre ans. Ces nouveaux contrats se voulaient plus précis dans leurs objectifs, plus lisibles quant aux moyens mis en œuvre et mieux évalués. Sur la période 2000-2002, tous les organismes de recherche sauf l'INSERM ont signé un tel contrat. La seconde vague de contractualisation a permis un dialogue plus fécond avec les EPST sans pour autant atteindre un résultat pleinement satisfaisant.

Selon la Cour, le renouvellement prochain des contrats quadriennaux devrait être l'occasion de tirer les enseignements des deux premières générations de contrat et de donner une plus grande cohérence et efficacité à la politique contractuelle. Or, il faut souligner que sur ce point le ministère de la recherche n'a pas une position très affirmée. Ainsi, en 2001, dans le cadre du débat budgétaire, il indiquait que ces contrats « *donnent aux établissements les moyens d'atteindre ces objectifs en leur assurant une réelle visibilité pluriannuelle en termes (…) de crédits* ». En 2002, il indiquait à l'inverse que « *contrairement aux contrats passés avec les établissements d'enseignement supérieur, [les contrats] ne comprennent pas d'engagements sur les moyens ; la négociation (…) se fait annuellement dans le cadre de la discussion de la loi de finances* ».

Qu'il s'agisse de la définition des champs de compétence, de l'allocation des moyens financiers pluriannuels ou de l'incitation à mettre en œuvre des stratégies d'alliance ou de réseaux européens, les enjeux pour la recherche sont si lourds que la négociation des prochains contrats

devrait être conduite avec une vision politique et financière d'ensemble permettant d'arbitrer sur les priorités de chacun des établissements et de procéder si nécessaire à des ajustements de frontières entre eux. C'est cette absence de vision d'ensemble qui a conduit dans un passé récent à la multiplication des structures de coopérations entre les organismes.

## B – Groupements d'intérêt public et autres structures fédératives

A l'initiative du ministère de la recherche, les années récentes ont vu la création de GIP ou de structures fédératives, pour faire face à l'apparition de nouvelles problématiques de recherche. Par ces moyens, le ministère peut tenter de remédier aux lacunes des organismes de recherche dans un domaine que des considérations de santé publique (sida, prion) ou de concurrence internationale (génome) rendent prioritaire.

Le groupement d'intérêt public permet de faire collaborer entre eux les organismes de recherche ainsi que les secteurs public et privé pendant une durée limitée sur un objet déterminé. L'interdiction de recrutement de personnel propre atteste un souci de légèreté et de réactivité. La plupart du temps on attend du GIP qu'il joue plus un rôle de catalyseur par la mise en réseau et le travail en commun qu'un rôle direct de recherche scientifique.

Mais la viabilité de ces coopérations est fonction de la volonté des partenaires de s'y impliquer et de leur capacité à respecter leurs engagements conventionnels. Les enquêtes effectuées par la Cour ont révélé qu'il était difficile de faire travailler ensemble les partenaires contre leur gré, comme le montrent certains exemples dans les domaines de la géographie (GIP RECLUS) et de l'hydrographie (GIP Hydrosystèmes). L'expérience montre que le ministère de la recherche ne peut obtenir de véritables résultats qu'à la condition de créer dans les organismes les postes que ceux-ci mettront ensuite à disposition du GIP. Ainsi créée à son initiative, l'agence nationale de la recherche sur le SIDA (ANRS) a été principalement financée par le ministère de la recherche, les mises à disposition de personnels par l'INSERM et le CNRS correspondant pour les trois-quarts d'entre elles à des créations de postes consenties par le ministère sur le budget de ces organismes. L'orientation de la recherche par la création d'un GIP est donc liée à la capacité de conviction du ministère par rapport aux organismes, capacité d'autant plus forte qu'il dégage des moyens nouveaux.

La situation des structures dites fédératives est différente mais pose des problématiques assez semblables. Les premières structures fédératives sont apparues au CNRS au début des années 1990 pour associer des équipes de recherche situées sur plusieurs sites autour d'un thème commun et pour répondre au coût croissant des plateaux techniques nécessaires à la recherche.

Les instituts fédératifs de recherche (IFR) ne sont juridiquement qu'un contrat mais s'apparentent souvent à une structure distincte des laboratoires qui s'y rattachent, notamment parce qu'ils perçoivent des ressources propres. En effet, les IFR ont pu obtenir des financements tant des organismes de recherche et du ministère, que d'autres partenaires publics et privés. Au-delà de la mise en commun d'outils technologiques, il s'agit donc bien de la création d'une structure scientifique à laquelle des moyens propres sont attribués pour développer des projets communs. Ces structures viennent s'inscrire dans un paysage scientifique déjà complexe et renforcent l'autonomie des unités de recherche par rapport à leur organisme de rattachement. La faiblesse relative des moyens apportés par ces établissements à leurs propres équipes et la part croissante des financements directs reçus par les IFR donnent en effet un rôle déterminant aux directeurs d'IFR.

La création répétée de structures nouvelles conduit aussi à s'interroger sur la capacité d'adaptation des EPST. Pour l'expliquer, le ministère estime que « face à un enjeu qui appelle une réponse rapide et des moyens importants (…), il ne peut se tourner vers un des grands établissements de recherche existants sans risquer de rompre les équilibres au sein des communautés scientifiques concernées ». Il en conclut que « ce n'est pas tant le manque de réactivité des organismes qui est en cause, que le morcellement du paysage institutionnel ».

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le dire, il paraît en effet paradoxal de répondre au morcellement du paysage institutionnel par la multiplication d'organismes nouveaux alors que c'est une responsabilité première du ministère que de remédier à ses conséquences néfastes. Mais pour l'exercer, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des procédures permanentes et efficaces d'évaluation des organismes.

## C – L'évaluation des organismes de recherche

L'évaluation devait jouer un rôle déterminant dans le dynamisme et la qualité de la recherche. Comme l'indique l'article 6 de la loi du 15 juillet 1982 « *l'appréciation de la qualité de la recherche repose sur des procédures d'appréciation périodique portant à la fois sur les personnels,*

*les équipes, les programmes et les résultats* ». Cette évaluation peut prendre trois formes. La première, relevant de la communauté scientifique et du jugement par les pairs, est destinée à promouvoir ou sanctionner les chercheurs. La seconde, plus politique, est celle du système de recherche dans son ensemble et relève principalement du Parlement. Enfin, la troisième forme d'évaluation est celle qui concerne les établissements de recherche.

Cette évaluation est apparue au début des années quatre-vingt au moyen d'audits et de rapports commandés à des experts. Il faut attendre la loi du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique pour que l'évaluation des organismes soit reconnue comme une priorité, et la création en 1989 du Conseil national d'évaluation de la recherche (le CNER) pour qu'un organisme public soit spécialement dédié à cette problématique. Doté de garanties d'indépendance à la fois par le mode de nomination de ses membres et par une ligne budgétaire particulière, le CNER est chargé de l'évaluation périodique et systématique des opérateurs financés sur le budget civil de la recherche et du développement. La Cour a pu constater la qualité de ses travaux et propositions, notamment sur les organismes œuvrant en matière de recherche pour le développement, sur les méthodes d'évaluation et sur les pôles régionaux de recherche.

Mais elle a pu aussi relever la difficulté pour le ministère de la recherche de tirer parti de ces audits extérieurs, difficulté que l'on retrouve dans le suivi de la stratégie et de la gestion des organismes. Que ce soit pour les organismes ou pour leurs structures de coopération, la mission d'évaluation qui fait partie de l'exercice de la tutelle n'est que partiellement assurée. Alors que la contractualisation aurait pu être un facteur de progrès en fixant les modalités d'une juste appréciation de la stratégie et de la gestion des organismes, ainsi que de l'évaluation des équipes et de leur capacité d'innovation, elle ne l'a été que très marginalement faute d'avoir prévu une quantification des objectifs et un examen périodique des résultats au moyen d'indicateurs. Une évolution dans ce sens, qui peut être constatée notamment dans les contrats quadriennaux des universités, apparaît dans les contrats les plus récents et la Cour ne peut que s'en féliciter. Cet effort capital pour la stratégie nationale de recherche devrait être intensifié dans l'avenir.

## IV – Les financements incitatifs

Le ministère de la recherche a depuis l'origine estimé que le recours à des actions incitatives directes devait contribuer à l'orientation

de la recherche. La Cour a constaté que les actions incitatives soulevaient un débat de principe qui peut expliquer la discontinuité qui les caractérise et un mode de gestion centralisé qui rend difficile leur évaluation et leur transformation en actions pérennes.

## A – Un débat de principe

Les financements incitatifs s'opposent aux financements récurrents des établissements publics de recherche. Mis à la disposition de leurs laboratoires pour couvrir les dépenses nécessaires aux activités de recherche, les crédits récurrents ne sont pas « fléchés », c'est à dire destinés à financer une thématique de recherche particulière.

A l'inverse, les financements incitatifs visent à orienter les travaux des laboratoires existants vers des priorités thématiques définies par le ministère. Ces crédits, alloués dans le cadre d'appels à projets, visent aussi bien la structuration d'équipes de recherche (exemple du programme génomique), la promotion du travail interdisciplinaire ou inter organismes (exemples du programme cognitique et des instituts fédératifs de recherche) ou le soutien aux jeunes chercheurs. Créées pour une durée de deux ou quatre ans, les actions concertées incitatives doivent normalement être prises en charge ensuite par les structures de recherche pérennes dans le cadre normal des missions qui leur incombent et dans leurs champs disciplinaires respectifs.

Ce mode d'intervention n'est pas nouveau dans son principe puisqu'il est utilisé en France depuis les années 60. Dès sa création en 1959, le fonds de développement de la recherche scientifique et technique (FDRST) a eu pour vocation de « *développer, coordonner et animer des actions concertées ou urgentes dans le domaine de la recherche fondamentale ou appliquée* ». Leur succès en matière de recherche spatiale, d'exploration des océans et de biologie moléculaire servit de référence pour justifier de nouvelles actions de même type : programme Biotechnologie en 1982, actions concertées en faveur des sciences du vivant en 1993 et plus récemment, en 1999, création du Fonds national de la science (FNS). Cette politique s'est traduite par une forte progression des crédits incitatifs qui sont passés de 35 M€ par an en moyenne entre 1995 et 1998 à 73.5 M€ en 1999 et plus de 400 M€ en 2003. Elle s'appuie aujourd'hui sur deux fonds. Le Fonds de la recherche et de la technologie (FRT), qui a succédé au fonds créé en 1959 (FDRST), vise à stimuler la recherche en amont des entreprises ainsi que le partenariat entre acteurs publics et privés. Le FNS a quant à lui pour objet d'orienter l'activité de recherche fondamentale des organismes publics et des organismes privés sans but lucratif autour de thématiques nouvelles, dans des domaines

identifiés comme stratégiques, en favorisant financièrement la coopération entre unités de recherche.

Le recours à des actions incitatives directes est justifié par une double ambition : favoriser la réorientation des thèmes de recherche, redistribuer les chances entre les équipes de recherche, au profit notamment de jeunes équipes. Cette ambition est souvent critiquée pour les effets pervers que de telles actions prioritaires peuvent comporter si elles ne sont que les reflets de la mode du jour.

Ce débat de principe est prolongé par les constatations faites par la Cour en ce qui concerne l'évolution des financements incitatifs au cours de ces dernières années.

## B – L'évolution discontinue des fonds incitatifs

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix le ministère a relancé à plusieurs reprises une politique de financements incitatifs. Le cap d'une priorité pour les sciences du vivant a été maintenu mais la politique a fortement fluctué dans ses montants. En 1985, l'essentiel du FRT (62 %) a été consacré aux « programmes mobilisateurs » sur les biotechnologies. Un an plus tard, les crédits du FRT étaient réduits de moitié et toutes les actions lancées auparavant s'en trouvaient inéluctablement affectées. A partir de 1988 et jusqu'en 1993, le niveau de dotation du FRT est à nouveau en forte croissance. La réorientation s'accentue autour de deux grands axes : la recherche biomédicale (SIDA, génomique) et la recherche industrielle. Mais, en 1993, les actions incitatives pilotées par le ministère disparaissent à nouveau, à l'exception du SIDA et des GIP génomiques qui sont relancés dés 1995. Le comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) du 3 octobre 1996 invite les établissements de recherche à développer eux-mêmes des actions incitatives internes pouvant aller jusqu'à représenter 20 % des crédits de fonctionnement des laboratoires. En conséquence de ce choix politique, la dotation totale du FRT diminue et se concentre sur les acteurs privés en vertu du principe, rappelé par le ministère de la recherche à la Cour dans une communication de janvier 1997, que « *le FRT ne peut plus se concevoir comme un instrument de pilotage de la recherche publique* ».

Deux ans plus tard, un choix radicalement différent est à nouveau opéré par le CIRST du 1er juin 1999. Face à la dispersion des moyens des EPST, il estime qu'une coordination doit être assurée par des actions concertées incitatives *« destinées à développer des recherches dans des secteurs prioritaires et pour lesquels l'appareil de recherche est mal*

*adapté »*. Il précise également qu'elles seront gérées à travers deux fonds nationaux : le Fonds de la recherche technologique (FRT) et le Fonds national de la science (FNS).

Dans le cadre de ces nouvelles orientations, des infléchissements substantiels interviennent. Le FRT est en effet réorienté vers le soutien à la création d'entreprises innovantes, les actions principalement conduites à travers des réseaux de recherche technologique (RRT) associant laboratoires publics et privés. Dans la même logique de mise en commun, le FRT finance d'autres actions, comme les « incubateurs » d'entreprises ou le concours national de création d'entreprises innovantes.

Quant au FNS, destiné, depuis sa création, à financer des recherches de base sur des thématiques prioritaires, il est géré par la direction de la recherche. C'est au sein de ses départements scientifiques que sont conçus les programmes ou les actions concertées incitatives (ACI) qui sont les déclinaisons précises des priorités politiques arrêtées lors des CIRST. Le FNS sert également à financer certaines structures de recherche, et notamment les différents groupements d'intérêt public créés dans le domaine de la génomique (Centre national de séquençage, centre national de génotypage).

Marquée par la fluctuation des motivations, des modes d'intervention et des moyens financiers, la politique incitative du ministère de la recherche se caractérise depuis vingt ans par une grande instabilité. Plus encore, la Cour a constaté que ces fonds incitatifs tendent à constituer des moyens de gestion centralisée du ministère et se transforment de facto en guichet supplémentaire pour les organismes publics.

## C – Un mode de gestion centralisé et sans évaluation

Alors qu'à l'origine la DGRST distinguait clairement ce qui devait relever de la politique de coordination des organismes et ce qui relevait de la politique d'incitation directe par le ministère, l'articulation entre fonds incitatifs et organismes de recherche a, au fil du temps, perdu de sa clarté. Au lieu d'intervenir auprès des établissements en charge pour les inciter à prendre en compte une thématique, à ses yeux négligée ou oubliée, le ministère a en effet choisi de la financer directement. Ceci peut expliquer les réserves fréquentes exprimées par les responsables des EPST. Mais, plus fondamentalement, l'interrogation porte sur les capacités relatives du ministère et des organismes en matière d'animation des communautés impliquées dans les programmes, de suivi de la production scientifique, de valorisation et de transfert de résultats.

Au-delà de la question de la gestion des aides, c'est aussi celle de leurs destinataires, de l'évaluation de leurs effets et de leur transformation en actions pérennes qui est posée.

En ce qui concerne les destinataires, force est de constater que malgré les critiques qu'ils leur adressent, ce sont les équipes des EPST qui sont les principaux bénéficiaires de ces aides. Structurelle dans le FNS compte tenu de sa mission, la part des organismes publics de recherche, et particulièrement des établissements d'enseignement, dans l'obtention des financements du FRT est croissante : alors qu'elle était d'à peine 4 M€ en 1996, elle représentait plus de 44 M€ en 2000, soit 35 % du total. Cette évolution en faveur des organismes publics n'a fait l'objet d'aucune décision politique explicite. Présenté souvent comme concurrent des organismes publics de recherche, le FRT est devenu une source importante de financement des laboratoires publics des EPST comme des universités. Ceux-ci mobilisent jusqu'à 55 % des financements totaux pour les sciences du vivant, 67 % pour les micro et nanotechnologies, 80 % pour les recherches sur la ville. A ce niveau d'aide, on ne saurait parler de recherche de mixité mais bien de financement direct de la recherche publique.

L'évaluation qualitative des actions incitatives se fait principalement au travers de l'examen de rapports scientifiques établis par le département concerné du ministère de la recherche. En fonction de la nature du projet, de sa complexité et des enjeux financiers, le rapport est transmis pour avis à des experts indépendants, universitaires ou directeurs de recherche d'organismes publics. L'examen d'un rapport scientifique fait l'objet d'un bref compte-rendu et d'un avis positif ou négatif. Il n'y a pas de critères d'évaluation définis a priori pour l'examen de ces actions. Chaque expert définit sa propre méthodologie, ce qui rend les comparaisons et les synthèses très difficiles. La Cour a d'ailleurs constaté qu'il n'existait pas d'exploitation statistique de ces comptes-rendus ou de ces rapports, ce qui prive par là même le ministère d'une vision globale de la qualité des travaux menés dans un programme ou de connaître l'apport des fonds incitatifs aux progrès scientifiques réalisés dans les domaines concernés.

Enfin, la Cour s'est interrogée sur les conditions dans lesquelles les actions incitatives, une fois l'impulsion donnée, sont reprises, comme cela devrait être la règle, par les organismes de recherche. Utiles pour couvrir des champs d'exploration délaissés, les fonds incitatifs ne peuvent en effet être conçus comme une forme durable d'intervention d'autant que leur durée de vie (entre 2 et 4 ans) ne correspond pas au rythme de la recherche.

Or, les conditions de prorogation de certaines « actions concertées incitatives » (ACI) suscitent l'interrogation. La Cour a ainsi relevé l'exemple de l'ACI « cryptologie », dans le secteur des nouvelles technologies, qui s'est transformée en ACI « sécurité informatique » pour laquelle, il est vrai, le ministère n'agit plus seul mais en partenariat avec le CNRS et l'INRIA. De même, dans le domaine des sciences humaines et sociales, l'ACI « cognitique », en cours d'évaluation, se fond désormais dans une action plus large qui, avec une dénomination différente, « terrains, techniques, théories », reprend l'essentiel des actions engagées par ce programme.

En revanche, certains cas d'urgence scientifique (VIH, maladies à prions) ont conduit à la mise en place d'actions incitatives rapides qui ont été pérennisées soit dans des structures ad hoc, de type ANRS, soit au sein d'organismes de recherche déjà existants (INSERM, CNRS, …). C'est la problématique que rencontre aujourd'hui la recherche génomique et qui a conduit à la création, sous la forme à nouveau d'un GIP, du consortium national de recherche en génomique.

L'orientation de la recherche par des fonds incitatifs pose en définitive au ministère de la recherche des questions essentielles en ce qui concerne la définition des thématiques pouvant donner lieu à actions incitatives, l'association des établissements de recherche à leur mise en œuvre, l'évaluation et la transformation des actions en programmes de recherche pérennes. Force est de constater qu'en l'état actuel des choses, les pratiques observées n'apportent pas de réponse claire et satisfaisante en termes d'efficacité.

## *CONCLUSION*

*La définition et la mise en œuvre de la politique de la recherche souffrent de l'absence d'un partage clair des responsabilités entre le ministère et les grands établissements de recherche qui peut engendrer un manque de confiance entre les acteurs.*

*Le débat budgétaire qui anime aujourd'hui le monde de la recherche en est un exemple. En 2002, les dépenses nettes du ministère de la recherche ont diminué de 2,4 % par rapport à l'année précédente en raison à la fois de l'évolution des crédits inscrits dans la loi de finances initiale et de la régulation budgétaire. Le ministère du budget justifie ses décisions par l'importance des réserves et par l'aisance de la trésorerie des EPST, estimée à fin 2002 à 438 M€, dont 207 M€ pour le seul CNRS. De fait, en dépit du fort recul des subventions versées aux EPST, les crédits des laboratoires ont en effet progressé de 150 M€ en 2002, dont*

*100 M€ pour le seul CNRS et 26 M€ pour l'INSERM. La régulation forte et ciblée intervenue sur l'exercice 2002 n'a donc pas conduit à une diminution effective des dépenses des organismes.*

*La situation budgétaire de la recherche traduit donc ce manque de confiance : les organismes accumulent des réserves financières car ils manquent de visibilité sur la politique et les orientations à venir, tandis que le ministère opère une forte régulation des crédits et reproche aux organismes une thésaurisation des moyens et un manque de flexibilité.*

*Pour surmonter cette crise de confiance, dont l'origine remonte à plusieurs années, trois conditions devraient être réunies. Tout d'abord, un débat sur le rôle de l'Etat dans l'orientation de la recherche serait d'autant plus utile aujourd'hui que la formalisation des priorités politiques de la recherche « remonte » de plus en plus vers le niveau européen, voire vers des problématiques mondiales, et qu'à l'inverse, la mise en œuvre de ces priorités politiques « descend » vers les unités de recherche et les laboratoires installés dans les régions. Cette situation conduit à s'interroger sur ce que doit être le rôle des échelons intermédiaires que sont l'administration centrale du ministère de la recherche et les directions nationales des grands organismes.*

*Ensuite, tout en garantissant l'autonomie des établissements à partir d'une démarche contractuelle rénovée, le ministère doit tenir compte de l'impact des programmes et des réseaux européens ainsi que des actions des régions au travers d'appels d'offre ou de financement d'équipements.*

*Enfin, le ministère de la recherche devrait veiller à l'existence effective de mécanismes d'évaluation et faire en sorte que leurs résultats permettent de réorienter si nécessaire les « missions » et « actions » préalablement définies en application de la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001. Cette loi doit en outre être l'occasion de définir clairement une mission interministérielle « recherche » afin de doter le ministère d'un véritable rôle de pilote de la politique nationale de recherche, mission interministérielle qui pour être efficace ne peut faire l'économie d'un travail préalable de certification des comptes des établissements publics de recherche et de consolidation de ces données au niveau ministériel.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

## *L'évolution des structures ministérielles et l'administration de la recherche*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les conclusions de la Cour des comptes sur l'instabilité des structures ministérielles de la recherche et sur les limites du budget civil de recherche et développement (BCRD).*

*Comme le note la Cour, l'annexe « Etat de la recherche et du développement technologique » est un document d'information, certes de grande qualité, mais qui ne permet pas au ministère de la recherche d'assurer un rôle de coordination de la politique de la recherche.*

*Le BCRD ne constitue pas non plus le cadre approprié du suivi de la politique de la recherche. Il ne représente qu'une fraction de l'effort de l'Etat en faveur de la recherche, excluant la rémunération des enseignants-chercheurs et la dépense militaire de recherche mais surtout l'effort fiscal (crédit d'impôt recherche), appelé à se renforcer dans les années à venir. D'autre part, comme le souligne justement la Cour, le ministère de la recherche n'a pas les moyens de suivre les crédits en exécution. On peut d'ailleurs noter la tendance des ministères à faire porter en priorité sur les lignes BCRD de leurs budgets les mesures d'annulations ou de mises en réserve, sans que le ministère de la recherche n'en soit même informé. Cette difficulté est accrue par le nombre de lignes budgétaires incluses dans le BCRD (plus de 150), dont l'immense majorité est soit d'un montant négligeable, soit ne représente pas un intérêt stratégique dans le financement de la politique de la recherche.*

*La LOLF doit donc être l'occasion de redéfinir le BCRD, à la fois dans son périmètre, afin de le rapprocher de l'effort de l'Etat dans le domaine de la recherche et d'en écarter les dotations non stratégiques, mais surtout dans ses principes de fonctionnement.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations de la Cour des comptes sur la faiblesse de l'administration de la recherche et la dispersion des conseils scientifiques du Gouvernement. Il souhaite que la mise en œuvre de la LOLF et l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique soient l'occasion de redéfinir précisément les modalités de pilotage du ministère. Cela impliquera nécessairement une rationalisation des structures administratives et une évolution du rôle de la tutelle vis-à-vis des différents opérateurs publics.*

### *La politique de l'emploi scientifique*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les interrogations de la Cour sur les effets de la « fonctionnarisation » de la recherche. Il considère que le statut de fonctionnaire n'est probablement pas le plus adapté à la conduite de l'activité de recherche, en raison de ses lourdeurs (recrutement par concours), de ses rigidités (impossibilité d'accorder aux personnels des rémunérations de niveau international) et de ses contraintes (garantie de l'emploi qui n'est pas toujours compatible avec une évaluation scientifique régulière des travaux et qui empêche des redéploiements rapides entre les disciplines). Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note en outre que dans la plupart des pays développés, la structure des laboratoires est très différente : des personnels permanents en petit nombre ont pour mission d'animer l'équipe, de recruter les contractuels et de rechercher les financements, entourés de nombreux chercheurs aux statuts variés (thésards, post-doctorants, CDD). Le recrutement sur un poste permanent se fait uniquement, après une forte compétition, pour les chercheurs ayant démontré leurs capacités d'animation d'une équipe, les autres étant incités à essaimer vers le secteur privé.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souhaite, comme la Cour, un débat sur le poids respectif des différentes formes d'emploi scientifique. Une première étape d'un rééquilibrage est intervenue par la décision du Gouvernement de privilégier dans le PLF 2004 le recrutement de contractuels, afin de redonner de la souplesse aux établissements, aussi bien dans les modalités de recrutements, les rémunérations que dans la gestion quotidienne. Ce choix doit également permettre de renforcer la mobilité entre recherche publique et recherche privée.*

*C'est dans ce cadre qu'une gestion pluriannuelle de l'emploi scientifique peut être envisagée, le précédent plan, dont l'application a été suspendue, n'étant qu'en réalité qu'un plan d'augmentation des emplois de fonctionnaires, qui ne comprenait que peu d'indications sur les réorientations disciplinaires à opérer et n'évoquait nullement l'équilibre à rechercher entre les différentes formes d'emplois.*

### *La tutelle des établissements*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour sur une allocation des moyens entre les établissements qui s'appuie d'abord sur une logique de reconduction. Cette logique guide également la répartition des moyens au sein des établissements.*

*En dépit d'efforts en faveur d'un financement de projets, cette faiblesse traduit la persistance d'un financement accordé majoritairement aux structures.*

*L'entrée en vigueur de la LOLF, qui supprime la distinction services votés – mesures nouvelles et du nouveau cadre budgétaire et comptable des EPST, qui prévoit une présentation du budget des établissements par nature et par destination, doivent être l'occasion de faire évoluer les pratiques.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a une approche réservée sur la démarche contractuelle dans le domaine de la recherche, certains contrats, notamment celui liant l'Etat et le CNRS, n'ayant pas fait l'objet d'une préparation suffisante et comprenant des insuffisances manifestes en termes d'objectifs précis et d'indicateurs.*

*Si l'évaluation de l'activité de recherche est régulière, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie regrette que ses résultats ne servent que rarement dans les décisions relatives à l'attribution des moyens aux organismes ou aux laboratoires, la logique de préservation des situations acquises l'emportant parfois sur celle de l'excellence scientifique. Par ailleurs, on peut constater l'absence d'une évaluation globale des organismes de recherche et de la politique de la recherche en générale. L'entrée en vigueur de la LOLF et des programmes et rapports annuels de performance qui y sont associés devrait contribuer à corriger ces lacunes.*

*La Cour note une forte progression des fonds incitatifs gérés par le ministère de la recherche, dont elle note la gestion discontinue. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les recommandations de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'évaluation globale des fonds incitatifs et notamment la meilleure association des organismes à la programmation et au suivi des actions financées.*

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DELEGUEE A LA RECHERCHE ET AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES*

*Le rapport de la Cour des comptes fournit une analyse exhaustive de l'organisation et des principaux moyens d'intervention du ministère chargé de la recherche au sein de l'appareil d'Etat. Il permet d'alimenter utilement une réflexion sur l'évolution des politiques publiques dans ce domaine et sur l'adéquation de ce dispositif au regard des enjeux de la période actuelle marquée par la volonté affichée par tous les gouvernements de l'Union Européenne, dont celui de notre pays, de développer au niveau européen, les fondements d'une société de la connaissance articulant formations supérieures, capacités d'innovation et croissance économique durable.*

*Les commentaires qui suivent, visent à contribuer à cette réflexion nécessaire sans remettre en cause les fondements du rapport produit.*

### *L'évolution des structures ministérielles*

*La Cour souligne dans son rapport la multiplicité des réorganisations intervenues dans l'administration centrale de la recherche publique. On ne peut contester que les changements répétés intervenus dans l'organisation de l'administration centrale de la recherche au cours des dernières années tels qu'ils sont précisément retracés par le rapport, constituent un facteur d'affaiblissement pour l'action de l'Etat dans un domaine de l'action publique qui a besoin de continuité pour porter ces fruits. Il est également frappant de comparer la stabilité de l'appareil de recherche, constitué par les opérateurs publics que sont les organismes qui n'a connu qu'une grande réorganisation en vingt ans dans la continuité de la loi de programmation du 15 juillet 1982 avec cette instabilité de la structuration de l'administration centrale.*

*Ces évolutions traduisent la difficulté d'organiser en terme de politique publique, l'articulation entre la nécessaire autonomie scientifique et administrative du domaine de la recherche et du développement technologique et ses retombées attendues dans les champs de l'éducation, du développement économique et de la culture.*

*Il est donc souhaitable que, s'appuyant sur l'objectif de l'Union Européenne de bâtir la société de la connaissance comme fondement du développement économique avec un investissement collectif dans la R et D qui devrait atteindre 3 % du PIB en 2010, l'organisation administrative de notre pays dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur puisse se structurer de façon stable en tenant compte du fait que les interactions entre le dispositif de recherche et d'enseignement supérieur constituent un des points cardinaux de l'efficacité de l'action publique.*

*Cette stabilisation paraît aussi nécessaire pour améliorer le fonctionnement d'un dispositif par essence complexe et pour attirer des administrateurs de haut rang capables de le piloter dans la durée.*

*La mise en oeuvre de la LOLF doit être l'occasion, au niveau du budget de l'Etat et de ses moyens d'actions, de redonner toute sa dimension interministérielle à l'action gouvernementale dans ce domaine sous l'autorité du ministre en charge de la recherche, en élargissant le rôle de synthèse et de pilotage du budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD) par la création d'une mission interministérielle. Une mission de cette nature permettrait avec les moyens de pilotage interministériel qui doivent y être associés, aux ministres en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur de peser sur la mise en oeuvre des politiques relevant des autres administrations.*

*C'est dans ce cadre que doit être redéfini le nombre et le rôle des différents conseils existant aujourd'hui en distinguant ceux qui sont un lieu de débat et de consultation au sein de la communauté scientifique de ceux*

*qui, placés auprès du ministre, ont vocation à fixer des orientations, émettre des avis, voire, prendre des décisions.*

*Autant les premiers peuvent connaître une certaine prolifération pour répondre aux besoins de réflexion et d'expertise qui accompagnent nécessairement l'activité scientifique autant les attributions et la composition des seconds doivent être maîtrisés. La réorganisation de cet ensemble qui est en cours de réflexion doit s'appuyer sur les principes suivants :*

- *éviter le dédoublement des structures de conseil entre celles placées auprès des directeurs de l'administration centrale et celles placées auprès du ministre ;*
- *renforcer la capacité de pilotage et d'arbitrage de ces instances en les plaçant au plus haut niveau et en veillant à leur composition ;*
- *maintenir une instance à vocation consultative qui représente l'ensemble des acteurs et des usagers du système national de la recherche et du développement technologique.*

*Ces trois orientations devraient dans un premier temps conduire à supprimer les conseils placés auprès des directeurs d'administration comme le comité consultatif du développement technologique (CCDT) et à renforcer ceux placés directement auprès du ministre dans une logique de pilotage interministériel. En particulier le rôle du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CISRT) devrait être réaffirmé comme instance de pilotage d'une future mission interministérielle qui pourrait être créée à l'occasion de la mise en oeuvre de la LOLF.*

### *La politique de l'emploi scientifique*

*Le pilotage par l'administration centrale de la politique de l'emploi scientifique mise en oeuvre opérationnellement par les établissements de recherche recouvre plusieurs domaines :*

- *le domaine réglementaire qui concerne la gestion statutaire des corps de chercheurs et d'ITA ;*
- *le domaine de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences qui permet d'anticiper les évolutions des métiers et des disciplines scientifiques en fonction des besoins de la science ;*
- *le domaine de la politique de l'emploi scientifique qui traduit annuellement dans les budgets des établissements les priorités retenues par le Gouvernement en matière d'emploi, d'accueil et de mobilité.*

*Comme le note le rapport de la Cour, le premier domaine est réparti entre plusieurs directions au sein de l'administration centrale de la recherche et de l'éducation nationale. Le ministère chargé de la recherche ne peut que*

*confirmer son souhait de voir cette répartition des compétences évoluer pour aller vers le regroupement des compétences dans une structure unique et identifiable en matière de maîtrise d'oeuvre statutaire aujourd'hui dispersées dans trois directions, s'agissant des corps de chercheurs et d'ITA.*

*Le deuxième et le troisième domaines représentent un enjeu stratégique pour l'avenir de la recherche dans une période où une partie importante des effectifs présents devraient partir à la retraite d'ici 2010.*

*Anticiper les évolutions des métiers de la recherche, penser le renouvellement des compétences en favorisant un rééquilibrage entre disciplines qui traduise les nouvelles priorités de la recherche, préparer les viviers de recrutement pour garantir demain la qualité de l'activité de recherche, telles sont les priorités du ministère, dans le cadre d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.*

*Cet exercice doit pouvoir se décliner au niveau du ministère et des opérateurs que sont les établissements de recherche. Il doit par ailleurs mettre en perspective les enjeux propres à la recherche publique et à la recherche privée mais aussi ceux concernant l'enseignement supérieur.*

*Pour répondre à ces impératifs, un certain nombre de dispositions ont été prises pour traiter les problèmes identifiés :*

- *un premier plan décennal a été présenté en conseil des ministres le 24 octobre 2001. Ce plan doit faire l'objet d'une révision pour tenir compte des nouveaux paramètres de la politique de l'emploi dans la fonction publique mais aussi pour améliorer la connaissance des viviers de recrutement et la répartition géographique sur tout le territoire national des besoins de compétences dans les années à venir ;*
- *à cet effet, il a été demandé à chaque établissement de recherche de mettre en place les outils et de bâtir des scénarios d'évolution des compétences dans leur domaine d'intervention. Pour permettre le développement de ce type de démarche, un cadre de travail coopératif entre les établissements de recherche et d'enseignement supérieur et les directions d'administration centrale a été mis en place dont l'Observatoire des sciences et des techniques (OST) assure la maîtrise d'oeuvre afin de produire régulièrement des données démographiques et professionnelles permettant de bâtir des scénarios sur l'évolution des compétences pour les chercheurs et pour les ITA. Le champ couvert concerne aussi bien les personnels des EPST et des EPIC que ceux de l'enseignement supérieur ;*
- *dans le domaine de l'emploi scientifique, des mesures ont été prises récemment par le Gouvernement qui sont destinées à assurer plus de flexibilité dans les recrutements, à développer la gestion par projets et à développer l'attractivité des carrières.*

*Il s'agit de favoriser le retour des jeunes post-doctorants français partis à l'étranger compléter leur formation scientifique après la thèse mais aussi d'attirer les meilleurs candidats d'origine étrangère, essentiellement européens, pour participer à l'activité de recherche dans notre pays ; déjà 10 % des chercheurs recrutés chaque année par le CNRS sont étrangers, essentiellement Italiens et Espagnols.*

*Pour amplifier ce mouvement, 400 emplois de post-doctorants ont été ouverts dans les établissements de recherche en 2003, nombre qui devrait être porté à 600 en 2004. Ces contrats de dix huit mois, sont destinés à de jeunes docteurs Français ou Etrangers pour leur permettre de préparer dans de bonnes conditions, leur insertion professionnelle dans le monde de la recherche tout en développant les capacités d'accueil temporaire de jeunes scientifiques de qualité dans les laboratoires.*

*Ce dispositif devrait être complété en 2004 par des possibilités de recrutements de chercheurs et d'ingénieurs contractuels de droit public sur crédits publics dans les EPST en complément des recrutements statutaires.*

*Cette disposition doit permettre de développer une politique d'accueil plus active de chercheurs Français et étrangers de tous niveaux.*

*Elle ouvre aussi la possibilité de faire cohabiter plusieurs situations professionnelles au sein des communautés de chercheurs et d'ingénieurs avec la volonté de favoriser l'insertion des meilleurs au sein du dispositif national de recherche tout en aidant l'évolution de carrière des autres après un passage valorisant dans un laboratoire.*

### *La tutelle des établissements*

*Compte tenu du haut niveau de décentralisation fonctionnelle de la politique de recherche sur des opérateurs publics, la gestion de la relation avec les établissements de recherche constitue le coeur de l'activité de l'administration centrale. Comme le note le rapport de la Cour, cette relation qui est bornée par des textes fondant en particulier "l'autonomie" des organismes ne saurait se confondre avec un pouvoir hiérarchique mais relève plutôt d'une logique de pilotage stratégique, chacun devant jouer assurer ses responsabilités dans son domaine de compétence.*

*Dans cette relation, il convient en particulier d'être attentif à limiter la multiplication des tutelles techniques partagées sur les organismes pour assurer la cohérence de la position de l'Etat vis-à-vis de ces opérateurs publics. Le ministère en charge de la recherche joue un rôle important de coordination du pilotage et de consolidation des moyens attribués à chacun d'entre eux au travers du BCRD afin de préserver cette autonomie des établissements. Cet exercice conjoint repose sur plusieurs procédures inscrites sur des pas de temps différents :*

- *la négociation annuelle sur le BCRD qui permet à chaque établissement de formaliser un projet de budget pour l'année à venir. Si on peut regretter que la présentation de cette demande s'inscrive dans un cadre qui privilégie toujours la présentation de mesures nouvelles pour conduire de nouvelles actions avec un découplage trop important encore entre la politique scientifique et la politique de moyens, le non respect par le ministère de l'autonomie des établissements n'est sûrement pas la cause première de cette situation comme semble l'indiquer le rapport de la Cour. Avec un budget du ministère de la recherche constitué à 85 % par les subventions aux établissements, il n'est pas possible que le ministre en charge de la recherche puisse mieux exercer sa fonction de pilotage et de coordination interministérielle dans son domaine de compétence sans avoir la responsabilité directe de la négociation budgétaire avec le ministère chargé du budget afin de faire prévaloir ses orientations et ses arbitrages politiques.*

- *la procédure peut sensiblement être améliorée en passant d'un budget par nature à un budget par destination faisant une plus grande place aux projets scientifiques et à la traduction d'une politique. Tel est l'objectif poursuivi avec la mise en place de la LOLF ;*

- *la négociation quadriennale du contrat d'objectifs entre le ministère et les établissements de recherche, cadre d'élaboration d'une stratégie et de définition conjointe d'objectifs sur un pas de temps plus conforme à l'activité de recherche. Sur ce point, la Cour note les progrès réalisés avec la deuxième génération de ces contrats qui a permis de mieux préciser les objectifs avec les indicateurs de suivi associés. Un progrès supplémentaire est souhaité dans le sens d'une plus forte intégration de la vision stratégique et financière, alors que les contrats actuels ne sont pas le cadre de l'allocation des moyens attribués par l'administration centrale aux établissements de recherche contrairement à ce qui se fait pour les établissements d'enseignement supérieur.*

  *Cette évolution peut être envisagée, certains contrats comme ceux de l'INRIA et du CEA ayant déjà été le cadre d'une attribution pluriannuelle de moyens.*

  *Cette approche pose la question du principe de l'annualité budgétaire auquel l'Etat reste attaché pour pouvoir assurer en fonction de la conjoncture économique, la gestion de son budget et sur lequel sont inscrites directement les subventions aux établissements.*

*Concernant les groupements d'intérêt public (GIP) et les autres structures fédératives, le rapport de la Cour pointe l'apparente contradiction*

*"d'une réponse au morcellement du paysage institutionnel par la multiplication d'organismes nouveaux alors que c'est une responsabilité première du ministère que de remédier à ses conséquences néfastes".*

*Le développement de ses différentes structures fédératives ne répond pas en premier lieu à une volonté de limiter le "morcellement institutionnel" mais est profondément lié au besoin de développer des partenariats entre plusieurs équipes scientifiques d'appartenance institutionnelle différentes sur des thématiques qui sont transversales aux organisations.*

*Cette approche thématisée de l'activité de recherche repose le plus souvent sur l'interdisciplinarité et la mobilisation des compétences provenant de plusieurs communautés de chercheurs. La dynamique interne de la science contemporaine qui voit apparaître ses questions les plus intéressantes aux frontières des disciplines s'accommode mal d'une organisation qui, quelle que soit sa logique, tend à figer les frontières de la pratique scientifique dans un cadre institutionnel pré établi. Le besoin de dépassement de ces frontières est permanent et doit être interprété comme un signe de vitalité de l'activité de recherche.*

*L'autre facteur à l'origine de ce développement tient à la place de plus en plus importante que prennent les dispositifs expérimentaux mobilisant des technologies diverses dans l'activité scientifique qui nécessite une mutualisation des moyens entre plusieurs institutions.*

*Cette mise en commun de compétences et de moyens ne peut se faire que dans un cadre institutionnel permettant d'obtenir la visibilité nécessaire à la reconnaissance scientifique et permettre une gestion partagée des dispositifs expérimentaux.*

*Les solutions institutionnelles à la disposition des communautés scientifiques sont peu nombreuses en dehors du GIP pour créer temporairement une structure ayant la personnalité juridique et morale. La mise au point d'un cadre juridique de partenariat permettant une mise en commun de moyens entre des partenaires publiques et privés qui soit plus facile à créer que le GIP, tout en présentant des garanties suffisantes en matière de gestion, rester un sujet à traiter.*

*Cependant, quel que soit le statut juridique de la structure fédérative, l'important est de s'assurer que sa durée d'existence, du fait de son caractère nécessairement temporaire, ne dépasse pas la période de son utilité scientifique avérée.*

*Sur ce point, le rapport de la Cour a raison d'insister sur l'importance de l'évaluation à caractère stratégique pour pouvoir piloter ce type de projet. Si la communauté scientifique a développé de longue date des procédures d'évaluation pertinentes pour apprécier la qualité de la production scientifique des chercheurs et des laboratoires, l'évaluation "stratégique" au service de la conduite des politiques publiques tant au niveau de l'Etat que*

*des organisations de la recherche, reste encore trop peu développée en dehors des travaux de qualité conduits par le CNER.*

*Les contrats d'objectifs des établissements de recherche et les contrats quadriennaux des établissements d'enseignement supérieur sont un premier cadre d'utilisation de ce type d'approche qui vise, dans le cadre d'une stratégie partagée, à mieux quantifier les objectifs et à suivre leur degré de réalisation grâce à des indicateurs associés.*

*Une étape supplémentaire dans l'utilisation de ce type d'évaluation devrait être franchie avec le développement du contrôle de gestion et la production de tableaux de bord de pilotage qui permettent d'intégrer le retour d'expériences lié aux résultats des évaluations stratégiques.*

*mise en place de la LOLF avec l'obligation de produire annuellement pour chaque programme un "rapport annuel de la performance" (RAP) et un "plan annuel de la performance" (PAP) à destination du Parlement avec les indicateurs de suivi associés, constitue une forte incitation à s'engager plus avant dans ce type de démarche.*

### *Les financements incitatifs*

*S'agissant des financements incitatifs gérés en propre par le ministère de la recherche, le rapport de la Cour note que "la politique incitative du ministère de la recherche se caractérise depuis vingt ans par une grande instabilité. Plus encore la Cour a constaté que ces fonds incitatifs tendent à constituer des moyens de gestion centralisé du ministère et se transforment de facto en guichet supplémentaire pour les organismes publics".*

*S'il est exact que la politique incitative du ministère a connu des fluctuations dans les vingt dernières années, comme le pointe à juste titre le rapport, on peut néanmoins constater une certaine constance dans la conduite de l'action au cours des cinq dernières années pour stabiliser ce dispositif autour de deux fonds : le fonds national de la science (FNS) et le fonds de la recherche et de la technologie (FRT). Cette tendance devrait se confirmer dans les années à venir où la logique de financement sur projets à partir de fonds incitatifs, quel qu'en soit par ailleurs le gestionnaire (la Commission Européenne, les Etats et les opérateurs de recherche) va prendre une place de plus en plus importante dans l'attribution des moyens à la recherche.*

*A côté des subventions attribuées en base aux organismes et aux laboratoires, ils constituent un mécanisme puissant pour orienter leurs activités sur les priorités thématiques retenues par ces agences comme expression de la politique scientifique qu'elles entendent promouvoir.*

*Le fait que ce rôle soit partagé entre le ministère et les établissements n'est pas un obstacle au bon fonctionnement du système. Il contribue au contraire à coordonner les efforts de tous sur quelques grandes priorités*

*comme le confirme l'évolution du fonds national de la sciences (FNS) où la plupart de ses actions concertées incitatives (ACI) regroupent aujourd'hui ses moyens avec ceux des établissements de recherche intervenant dans les mêmes domaines.*

*Ces financements sont évidemment destinés aux équipes qui soumettent un projet pour obtenir un financement en complément des dotations qu'elles obtiennent par ailleurs de leurs établissements de rattachement. Cette diversification des sources de financement dans une logique concurrentielle favorise la qualité au détriment de la reconduction pour peu que le nombre de guichets reste maîtrisé par le laboratoire.*

*S'agissant de la gestion des ACI du FNS, le ministère n'ayant pas vocation à constituer une administration parallèle à celle des établissements, des mandats de gestion sont la plupart du temps passés avec les organismes partenaires sur la base d'une convention précisant le partage des responsabilités scientifiques et administratives ainsi que les restitutions d'informations demandées afin de pouvoir, en particulier, procéder à l'évaluation de ces actions au terme de leur durée.*

*Il importe en effet compte tenu du caractère incitatif de ces fonds, d'assurer sur la base d'une évaluation partagée, un renouvellement de leur programmation thématique pour traduire les évolutions dans les priorités scientifiques arrêtées par le ministère. Toutes les actions du FNS au-delà d'une durée maximale de quatre ans font ainsi l'objet d'une évaluation et n'ont pas vocation à être reconduite dans ce cadre au-delà de cette période.*

*Les efforts doivent être poursuivis par le ministère pour améliorer le processus d'évaluation afin de venir alimenter en retour la réflexion sur la programmation des nouvelles actions de ces fonds qui doivent garder le caractère incitatif qui est le leur.*

# Chapitre VI

# Industrie

# 1

# Le pilotage des grands programmes nucléaires civils du Commissariat à l'Energie Atomique (CEA)

## *PRÉSENTATION*

*Le contrôle effectué par la Cour, à la fin de l'année 2002, a porté sur les activités civiles du CEA durant les exercices 1998 à 2001, à l'exclusion des activités militaires et des filiales industrielles, déjà couvertes par des contrôles antérieurs.*

*Au-delà des comptes et de la gestion, le contrôle a privilégié l'examen des grands programmes nucléaires civils. Ont été ainsi étudiés les programmes correspondant à des orientations majeures et traditionnelles du CEA, actées dans les contrats d'objectifs passés avec l'Etat et mobilisant des financements considérables depuis plusieurs années. L'examen a porté sur des programmes anciens, tels que SILVA, le procédé d'enrichissement de l'uranium dit de séparation isotopique par laser sur vapeur atomique, ou Phénix, le surgénérateur maintenu en fonction pour mener des expériences sur le retraitement des déchets, mais aussi sur des programmes plus récents comportant des enjeux déterminants pour l'énergie nucléaire du futur, tel que le réacteur expérimental d'irradiation dénommé Jules Horowitz[44].*

*Ces grands programmes nucléaires civils représentent un coût complet de l'ordre de 750 M€ en 2002 soit environ la moitié du budget civil du CEA et 28 % de son budget total de l'année 2002. Ils s'inscrivent au cœur de la mission historiquement assignée au CEA de promouvoir l'indépendance énergétique nationale.*

*Ces dernières années, les pouvoirs publics ont infléchi ces orientations stratégiques dans le sens de l'amélioration de la compétitivité et d'une meilleure acceptation du nucléaire par l'opinion*

44) Jules Horowitz est le nom d'un ancien directeur au CEA.

*publique. Les programmes n'ont pas été pour autant hiérarchisés, alors que le contexte budgétaire était marqué par la stagnation des moyens alloués. A l'occasion de son contrôle, la Cour a ainsi constaté que la procédure des contrats d'objectifs, conclus entre l'Etat et l'établissement public, n'avait pas abouti à un véritable arbitrage entre les priorités du CEA.*

Les insuffisances de la programmation des recherches, définie conjointement par l'établissement et les administrations de tutelle, mettent en lumière le besoin d'une remise à plat des orientations stratégiques et d'une hiérarchisation des programmes, préalable à des arbitrages que le contexte financier pourrait rendre nécessaires à brève échéance. L'examen des principaux programmes nucléaires civils permet d'en tirer des enseignements sur les plans de leur pilotage et des relations existant entre le CEA et ses partenaires industriels traditionnels.

# I – Les orientations stratégiques et le contexte financier

## A – La définition des orientations stratégiques

Porté par l'objectif de l'indépendance énergétique française, soutenu par des choix clairs des pouvoirs publics et une certaine aisance budgétaire, le CEA a occupé une place de tout premier plan dans la communauté scientifique française. Sa capacité à conduire des grands programmes complexes et sa force d'attraction à l'égard d'ingénieurs et de chercheurs de très haut niveau ont abouti à des succès indéniables.

Mais, aujourd'hui, si le CEA conserve son aura, il doit faire face à des défis majeurs qui vont exiger sans délai des choix difficiles, car la priorité nucléaire des pouvoirs publics s'est faite plus discrète. De surcroît, les partenaires traditionnels du CEA - les sociétés du groupe AREVA[45] et Electricité de France (EDF) - sont davantage que par le passé préoccupés par les enjeux à court terme. De ce fait, ils sont conduits

45) AREVA, anciennement CEA-Industrie, est la nouvelle appellation de la société des participations du CEA, holding détenu à 78 % par le CEA : ses principales filiales sont la Compagnie générale des matières nucléaires (COGEMA), Framatome ANP et Technicatome.

à définir avec plus de spécificité les objectifs de recherche et l'enveloppe de participation qui leur sont demandés.

Cette nouvelle donne renvoie au rôle stratégique de l'Etat et met en relief certaines rigidités inhérentes à la culture interne de l'établissement.

La procédure des contrats d'objectifs n'a répondu ni aux attentes du CEA, ni à celles des pouvoirs publics. Le premier contrat, dénommé "contrat d'objectifs Etat-CEA" couvrait la période 1995-1998 : le CEA en attendait un éclairage stratégique sur les priorités des ministères de tutelle et une garantie de ressources budgétaires qui ne se sont pas traduits dans la réalité ; les pouvoirs publics y voyaient l'occasion pour le CEA de procéder à un travail d'arbitrage et de hiérarchisation des programmes, qui n'a pas été réellement effectué. Il en est découlé une absence de choix clairs entre les programmes que le CEA étudiait depuis déjà de nombreuses années. En pratique, les administrations de tutelle semblent avoir compté sur la seule pression budgétaire pour contraindre le CEA à des évolutions qu'elles auraient pu impulser dans les contrats d'objectifs ou dans les lettres de mission adressées à l'administrateur général.

Cette difficulté à faire des choix a resurgi à l'occasion de l'élaboration du deuxième contrat, dénommé "contrat pluriannuel Etat-CEA", puisqu'il faudra attendre le mois de janvier 2001 pour que soit signé un contrat portant sur la période 2001-2004. Si ce deuxième contrat fait apparaître un réel effort d'évaluation de la part du CEA, il n'échappe pas aux principales critiques du précédent. La Cour a d'ailleurs relevé l'absence d'implication du conseil scientifique du CEA, organe présidé par le Haut-Commissaire à l'énergie atomique et chargé d'élaborer et de suivre la politique scientifique de l'établissement mais qui n'a pas été convoqué de 1998 à 2001.

L'établissement public fait, certes, l'objet d'un suivi régulier de la part des différentes directions des ministères de tutelle (économie, budget, industrie et recherche). Mais la Cour note que les différentes directions de tutelle, dont quatre appartiennent pourtant au même ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont été dans l'incapacité de s'accorder pour proposer au CEA une ligne stratégique claire et cohérente. La direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), a soutenu la filière nucléaire, il est vrai, de façon de moins en moins affirmée, au cours de la période. Mais elle a du composer avec la direction de la technologie du ministère de la recherche et la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DIGITIP) du ministère en charge de l'industrie, qui ont encouragé le CEA dans un mouvement de diversification ambitieuse, hors le nucléaire, vers les sciences du vivant, les technologies de l'information, la micro-électronique et la nanotechnologie.

La direction du budget, dont la mission est de veiller à l'équilibre financier des comptes et de contrôler l'évolution de la subvention de l'Etat au CEA, n'a pu pallier la baisse des ressources en provenance des partenaires industriels du CEA et doit de ce fait faire face aux conséquences financières d'une diversification qu'elle n'a pas appelé de ses vœux. Quant à la direction du Trésor, qui ne participe pas au débat sur le budget de l'établissement, ni au choix de se programmes, sa présence au conseil d'administration est essentiellement liée au Fonds dédié au financement des dépenses d'assainissement et de démantèlement (cf infra) et à la défense des intérêts patrimoniaux de l'Etat s'agissant d'AREVA.

Encore convient-il de signaler que la tutelle financière n'a pas procédé à la rénovation du cadre fiscal, par trop dérogatoire et souvent sans bases légales, de l'établissement. Ainsi le régime d'imposition des dividendes a permis au CEA de bénéficier de l'avoir fiscal à un taux très supérieur au taux légal, tandis que l'établissement s'est longtemps considéré comme exonéré d'impôts locaux, malgré la perception de ressources commerciales accessoires. La remise à plat de son régime ne manquera pas de faire apparaître de nouveaux besoins de financement en subventions pour compenser la charge fiscale supplémentaire.

Enfin, les décisions des pouvoirs publics en matière de politique nucléaire ont été trop rares et discrètes, au cours de la période, comme l'attestent:

- l'effacement du comité à l'énergie atomique, qui est pourtant l'instance interministérielle chargée de définir la politique du pays dans le domaine ;
- l'interruption pendant deux ans (1999-2000) de la procédure contractuelle liant l'Etat à l'établissement ;
- la carence des ministères de tutelle qui n'ont pas adressé la traditionnelle lettre de mission à deux administrateurs généraux successifs.

## B – Le contexte financier

L'allocation des ressources dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ne favorise pas la prise en compte des conséquences financières à long terme des décisions de lancement des programmes. En fait, l'expérience de ces dernières années, révèle qu'il faut atteindre une situation de crise pour que l'arrêt d'un programme au CEA soit décidé, comme le montre l'exemple du programme SILVA.

En termes de gestion, l'établissement a progressé au cours de la période sous revue en se dotant d'outils informatiques de passation de marchés et de reporting budgétaire, mieux adaptés à ses besoins. Néanmoins, le contrôle de gestion se résume encore trop souvent à un contrôle budgétaire très marqué par l'annualité qui ne permet pas un véritable pilotage pluriannuel des projets.

La fonction d'audit du CEA paraît éclatée et dispersée entre l'inspection générale et les directions fonctionnelles, celles-ci intervenant dans des domaines qui se recoupent et qui concernent surtout les fonctions logistiques ou les procédures. Certains types d'audit ne sont pas effectués : à titre d'exemple aucune mission portant sur la conduite des grands programmes n'a été diligentée au cours des dernières années, alors que l'activité de recherche occupe une place prédominante au CEA. Une redéfinition de la place et du rôle des fonctions d'audit et de contrôle interne s'avère aujourd'hui indispensable et urgente. Le dispositif de contrôle doit être complété par des expertises scientifiques périodiques au plus haut niveau, conduites sous la houlette du Haut-Commissaire.

Par ailleurs, l'établissement doit également faire évoluer ses valeurs et sa culture interne. Traditionnellement fier de son savoir-faire scientifique, le CEA n'a pas toujours su intégrer à ses processus de management la veille technologique nécessaire, comme le montrent ses hésitations vis à vis de l'ultracentrifugation. La culture du CEA reste très attachée à une politique de grands équipements, encore perçue comme un moyen de sécuriser des budgets pluriannuels et d'accroître le prestige de l'établissement.

L'avènement d'une période de forte contrainte budgétaire où la prégnance du nucléaire est moindre devrait faire prendre conscience au CEA que cette focalisation sur les grands équipements, dès lors qu'elle ne s'accompagne pas de choix sélectifs de ses programmes, peut rigidifier ses marges de manœuvre et, en définitive, se révéler contre-productive.

Or, les contraintes financières apparaissent durablement lourdes et incontournables. Au cours de la période sous revue, le CEA a dû utiliser divers expédients, notamment des emprunts représentant des avances sur les dividendes de sa filiale CEA-I (devenue AREVA), pour assurer le financement de ses charges et faire face à la stagnation des ressources budgétaires en provenance de l'Etat et de ses partenaires industriels. Pour l'avenir, le financement de l'établissement risque d'être fortement compromis en raison de l'importance de ses investissements et de sa dépendance à l'égard des dividendes versés par AREVA.

Dans le cadre de son nouveau plan à moyen et long terme (PMLT) en cours de discussion, le CEA a d'ailleurs retenu un scénario de

référence calé sur un montant de dividendes sensiblement revu à la baisse et en partie réalloué au fonds dédié au financement des dépenses d'assainissement et de démantèlement mis en place en 2001.

**Le fonds dédié**

Le fonds dédié au financement des dépenses d'assainissement et de démantèlement, répond à la préoccupation exprimée par la Cour lors de son rapport public 1998 et relative à la sécurisation du financement de charges futures de démantèlement des installations nucléaires du CEA. Celles-ci ont fait l'objet depuis plusieurs années de chiffrages en constante augmentation. La réflexion engagée par les pouvoirs publics a débouché sur la création d'un fonds en 2001, constitué au niveau du CEA mais géré indépendamment. Ce fonds, dédié aux seules installations civiles du CEA, a été doté à l'origine de 758 M€ en numéraire et de 15 % des titres d'AREVA. Cet adossement restant insuffisant pour couvrir le montant estimé des coûts futurs, le reliquat à financer a vocation à être financé par l'affectation d'une partie des dividendes reçus d'AREVA.

Dans une telle situation, et en l'absence d'une augmentation improbable de l'effort budgétaire de l'Etat, l'objectif d'équilibre du budget du CEA passe par des redéploiements internes entre les programmes de recherche et une forte réduction des frais généraux (- 13 %) et des dépenses de personnel. Ce scénario peut paraître très exigeant au regard des performances passées du CEA dans ce domaine. En toute hypothèse, sa non-réalisation risquerait de placer le CEA en situation d'impasse budgétaire. Ceci explique que les administrations de tutelle n'aient pas encore validé à l'automne 2003 le PMLT préparé par l'établissement.

En l'absence de scénarios dégradés intégrant des aléas, tels que la baisse des subventions de l'Etat ou des dividendes en provenance d'AREVA dont la croissance externe nécessitera des besoins de financement, le scénario de référence retenu par le CEA peut en effet être considéré comme trop optimiste. L'établissement doit encore procéder à la remise à plat de ses grandes priorités, afin de mieux les hiérarchiser et déterminer les possibles variables d'ajustement. La récente arrivée au CEA d'un nouvel administrateur général[46] et les décisions qui restent à

46) L'administrateur général assure les fonctions de direction générale de l'établissement ; le haut-commissaire préside le conseil scientifique du CEA et joue un rôle de conseiller scientifique et technique.

prendre tant pour le réacteur Jules Horowitz que pour le programme expérimental de fusion ITER fournissent aux pouvoirs publics l'occasion de formuler et d'imposer leurs priorités. En toute hypothèse, les choix ne pourront plus être longtemps différés.

## II – Les principaux programmes de recherche pour l'énergie nucléaire

L'examen détaillé de quelques-uns des principaux programmes de recherche nucléaire civils permet d'illustrer les observations critiques formulées ci-dessus.

### A – L'abandon du programme SILVA

**Le procédé SILVA**

Le combustible, qui alimente les centrales nucléaires dotées de réacteurs à eau sous pression, est de l'uranium devant comporter une proportion d'uranium 235 comprise entre 3 et 5 %, car seul cet isotope est fissile. L'uranium naturel ne comportant que 0,7 % d'uranium 235, l'enrichissement consiste à augmenter cette proportion.

Jusqu'à présent, l'enrichissement en uranium 235 a été réalisé par les techniques concurrentes de la diffusion gazeuse et de l'ultracentrifugation qui sont les seuls procédés développés à l'échelle industrielle. Ces procédés jouent sur la différence de masse des atomes d'uranium 235 et 238 pour les séparer, au terme d'opérations réitérées de très nombreuses fois, qui permettent d'augmenter marginalement la concentration à chaque étape du procédé.

La diffusion gazeuse est le procédé principalement utilisé en Europe de l'Ouest avec la COGEMA et aux Etats-Unis avec US Enrichment Corp.(USEC). L'ultracentrifugation domine dans les pays de l'Europe de l'Est avec MINATOM/TENEX et est présente en Europe de l'Ouest avec le consortium anglo-germano-hollandais URENCO.

Pour l'enrichissement par diffusion gazeuse, le coût de l'unité de travail de séparation isotopique (UTS), qui est l'unité de mesure de l'enrichissement, dépend largement du coût de l'électricité, car la consommation d'électricité est de l'ordre de 2 500 kWh/UTS ; celle-ci n'est que de 60 kWh/UTS dans le cas de la centrifugation.

Le procédé de séparation isotopique par laser en vapeur atomique (SILVA) fait partie d'une nouvelle génération de technologies nucléaires,

censée prendre le relais à partir des années 2010, afin de rendre l'industrie électronucléaire plus compétitive et plus sûre. Il repose sur les différences d'énergie entre les niveaux électroniques des isotopes 235 et 238 de l'uranium. Cet écart permet l'excitation puis l'ionisation sélective des atomes par faisceau laser et leur séparation ultérieure par champ électrique. Les atomes d'uranium 235 sont alors recueillis en une seule fois sur des plaques réceptrices où ils forment un condensat liquide enrichi.

Le CEA, dans les années 1980-1990, postulait que le procédé de l'ultracentrifugation avait largement épuisé ses marges de progrès. Après un échec coûteux sur un procédé de séparation chimique (CHEMEX poursuivi pendant 20 ans pour un coût de 500 M€) l'établissement public considérait que SILVA laissait augurer un saut technologique qualitatif, offrant une alternative sur le marché mondial très compétitif de l'enrichissement de l'uranium. Ce procédé était présenté par le CEA comme susceptible d'une industrialisation rapide débouchant sur la mise en exploitation d'une première usine dès 2010-2015 pour compléter ou remplacer à terme l'usine d'enrichissement par diffusion gazeuse Georges Besse exploitée par EURODIF, filiale de la COGÉMA, implantée sur le site du Tricastin dans la vallée du Rhône.

La motivation première était donc principalement économique, même si SILVA, programme purement national, traduisait aussi un souci d'indépendance technologique et énergétique. Pour autant, le choix n'a pas été étayé par une analyse stratégique quantifiée et probabilisée, scénarios à l'appui, des perspectives de l'offre et de la demande à long terme.

La concentration des efforts en matière d'enrichissement sur le seul procédé SILVA était déjà en soi un pari risqué à l'origine, compte tenu des incertitudes de tout ordre pesant sur la situation prévisionnelle du marché de l'uranium enrichi à l'horizon 2015. Elle est devenue problématique lorsqu'en dépit de doutes formulés dès le début des années 90 sur la faisabilité industrielle et économique du procédé et malgré l'examen périodique de cette question par le conseil d'administration du CEA, le programme a été maintenu année après année. Les mesures acquises, ainsi reconduites par un réflexe d'amour-propre scientifique, ont aussi eu pour objet de financer une bonne partie des personnels précédemment affectés aux procédés de diffusion gazeuse et à Chemex - aux compétences pourtant sans rapport avec SILVA - en raison des difficultés du CEA à redéployer ses personnels d'un programme à l'autre.

Faute d'avoir maintenu une veille technologique adéquate, le CEA semble avoir été surpris par le regain de compétitivité du procédé d'ultracentrifugation, qui apparaît aujourd'hui le mieux placé pour succéder à celui de la diffusion gazeuse dans les délais souhaités. Ce n'est qu'en septembre 2000 qu'a été décidé l'abandon de SILVA, sous la pression de l'utilisateur final et co-financeur COGEMA et après la décision similaire prise par les Etats-Unis en 1999 pour leur programme équivalent. Encore convient-il de noter que le calendrier de cet arrêt était conditionné à l'avancement des négociations avec URENCO et intégrait un plan de recherche terminal de 4 ans.

Ce programme a donc été engagé et poursuivi avec obstination, pour un coût considérable : plus de 1,1 Md€ (1,7 Md€ en valeur 2003). Cela représente 8 % des moyens alloués à la recherche pour l'énergie nucléaire sur toute la période 1985-2002.

La COGEMA, pourtant principale future utilisatrice, ne semble pas avoir été associée au choix initial et n'a contribué au financement du programme qu'une fois la faisabilité scientifique du procédé démontrée en 1993. Pour autant sa participation au pilotage du dossier jusqu'en 1998 est restée limitée. De fait, financée jusqu'à cette date par des ressources contractuellement pré-affectées au CEA en vertu d'accords passés entre les deux établissements, sa contribution au programme pouvait lui paraître avoir un coût d'opportunité nul.

Les administrations de tutelle se cantonnant dans un rôle d'observation, le CEA a donc été le prescripteur et principal acteur du programme, laissant peu de place aux autres protagonistes - industriels et électriciens, eux-mêmes peu actifs sur ce dossier.

Géré par des spécialistes au profil plus scientifique qu'industriel et peu formés à la conduite de projet, le programme SILVA a permis d'établir la faisabilité scientifique du procédé, mais a finalement débouché sur une impasse industrielle et économique et de nouvelles dépenses. En effet, la COGÉMA a in fine décidé d'utiliser le procédé de l'ultra centrifugation pour remplacer à terme l'usine Georges Besse ; elle a conclu, en octobre 2002, avec URENCO un protocole d'accord qui porte sur les activités de conception et de construction d'équipements et d'installations de centrifugation ainsi que sur la recherche et développement en matière de production d'uranium enrichi par centrifugation à des fins de fabrication du combustible nucléaire.

## B – La poursuite du programme Phénix et le retraitement des déchets

L'article L. 542-3 du code de l'environnement, qui a repris les dispositions de la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, a prévu trois axes de recherche : le premier d'entre eux concerne "la recherche de solutions permettant la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue présents dans ces déchets" ; les deux autres s'appliquent au stockage profond et à la possibilité d'entreposage de longue durée en surface. Un rapport global d'évaluation des recherches doit être adressé par le Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2006 en vue de décider s'il convient ou non d'autoriser la création d'un centre de stockage profond.

Les expérimentations faites au titre du premier axe des recherches devaient initialement être menées, à Creys-Malville, avec le réacteur à neutrons rapides Superphénix, reconverti en installation de recherche à la suite de l'abandon de sa fonction de surgénération au début des années 90. L'arrêt de Superphénix, décidé par le Gouvernement en mai 1997[47], a eu pour conséquence la réactivation de son prédécesseur, Phénix, le premier réacteur de ce type construit en France, à Marcoule. Malgré une ancienneté de 28 ans et un fonctionnement marqué par des pannes répétées, Phénix, financé à 80 % par le CEA et 20 % par EDF, restait, de fait, la seule installation disponible pour conduire les expérimentations de transmutation des déchets nucléaires prévues par le législateur.

La fermeture de Superphénix a, par ailleurs, eu une conséquence financière lourde pour le CEA. En effet, le projet est géré depuis l'origine en association entre le CEA (80 %), gérant de cette société en participation et EDF (20 %). Dans ce cadre, le CEA avait contribué au financement par son partenaire de la construction de la centrale de Creys-Malville par un prêt consenti à EDF à hauteur d'une somme définitivement arrêtée à 319 M€ en 1985. La convention prévoyait le remboursement par EDF de ce prêt sans intérêt après trente années de fonctionnement et déduction faite des pénalités liées aux périodes d'indisponibilité. Compte tenu de l'arrêt prématuré de Superphénix, EDF en conteste le caractère remboursable et le litige entre les deux établissements publics dure déjà depuis plus de six ans. Il est inacceptable qu'une telle incertitude perdure

Cf. Rapport public annuel de la Cour des comptes d'octobre 1996, page 261 : Les comptes et la gestion de Nersa : la centrale nucléaire européenne à neutrons rapides (Superphénix).

et les administrations de tutelle devraient inciter fermement les deux établissements publics à trouver une solution définitive permettant d'apurer leurs comptes.

Le CEA a dû entamer un programme de jouvence de Phénix tout en opérant simultanément une mise aux nouvelles normes de sécurité requises par l'autorité de sûreté. Cette remise à niveau technique a été marquée par de nombreuses difficultés entraînant une augmentation sensible des coûts et de la durée des travaux. Certaines de ces difficultés sont dues à des facteurs exogènes : ancienneté de l'installation et disparition corrélative des premiers fournisseurs, nécessité de ne pas arrêter complètement l'installation pour ne pas avoir à réinitier une procédure publique d'autorisation, etc. D'autres sont imputables à des défaillances de la gestion du projet par le CEA : imprécision des cahiers des charges, suivi et contrôle insuffisants, difficultés qui n'ont été que tardivement identifiées et corrigées, à la fin de l'année 2000. Ainsi, le contrat d'ingénierie pour la rénovation, conclu avec Framatome, a connu pas moins de sept avenants en sept ans, faisant passer le montant du marché de 6,9 M€ à 33 M€ et augmentant sa part dans le montant total des travaux de 12 à 37 %.

En conséquence, le coût total s'est élevé à plus de 600 M€ depuis 1997 et les retards répétés n'ont pas permis un fonctionnement normal de l'installation, à l'exception d'un cycle incomplet de quelques mois en 1998, ceci alors que l'installation devra être définitivement fermée en tout état de cause en 2008.

L'absence d'explication satisfaisante de certaines des anomalies constatées fait craindre d'autres difficultés de fonctionnement après la remontée en puissance, qui n'a été opérée qu'en juin 2003. Cela risque de compromettre le calendrier des expérimentations de transmutation des déchets nucléaires. D'ores et déjà, il est acquis que l'ensemble des données ne sera pas disponible pour l'échéance de 2006. Or, ce dernier point conditionne largement l'acceptabilité du nucléaire par l'opinion publique.

## C – Le réacteur expérimental Jules Horowitz

L'idée d'un nouveau projet de réacteur expérimental est née à la fin des années 1980. Il s'agissait de maintenir la compétence du CEA dans le domaine du comportement sous irradiation de différents échantillons de combustibles et matériaux, afin qu'il conserve sa capacité d'expertise vis-

à-vis du parc électronucléaire français actuel et soit en mesure de préparer la relève en concevant les systèmes de III° et IV° générations.

**Les quatre générations de centrales nucléaires**

Les centrales nucléaires françaises sont traditionnellement classées par générations , correspondant chacune à un état de la technologie :

I° Génération : elle correspond aux neuf premières centrales construites en France dans les années 60, sur une technologie purement française dite à Uranium Naturel–Graphite-Gaz

II° Génération : c'est la génération actuelle des REP (Réacteurs à eau pressurisée), dérivée de la technologie américaine de Westinghouse ; 58 tranches à 900, 1300 et 1450 MWe sont actuellement en service en France

III° Génération : il s'agît du projet de réacteur EPR (European Pressurized Reactor) d'une puissance de 1550 MWe développé par Framatome et Siemens pour une mise en œuvre espérée à partir de 2010-15. Il correspond à l'aboutissement optimisé des technologies actuellement en service.

IV° Génération : ces réacteurs, commercialisables au plus tôt à partir de 2040, devraient permettre grâce à de nouvelles technologies (caloporteur gazeux par exemple) d'être encore plus sûrs et plus compétitifs que les réacteurs de la génération précédente tout en assurant un minimisation du volume de déchets produits et l'optimisation de la combustion de l'uranium.

Si le calendrier prévisionnel révisé est désormais respecté, les études de définition, d'un montant budgété de 68 M€, devraient se dérouler d'ici à 2005 puis déboucher sur les études de développement et la réalisation proprement dite jusqu'en 2015, pour un budget estimé à 464 M€, l'ensemble étant financé à hauteur de 50 % par le CEA, l'autre moitié étant attendue de partenaires industriels français et internationaux.

Le caractère industriel du réacteur, qui n'a pas en principe de vocation de recherche fondamentale, justifie un financement paritairement assuré par les industriels concernés. Or, Framatome ANP a déjà fait connaître ses fortes réticences, COGEMA n'a pas montré plus d'enthousiasme et EDF a jusqu'à présent souhaité limiter sa participation à 30 % du coût des seules études, sans s'engager sur la phase ultérieure, considérant que l'horizon lointain de cet investissement justifiait

davantage un financement par les pouvoirs publics. Il y a donc là une divergence forte d'appréciation entre le CEA et les industriels censés en bénéficier sur l'utilité de cet investissement et l'horizon au terme duquel il doit être réalisé.

On assiste en effet aujourd'hui à un changement de comportement des industriels français du nucléaire. Traditionnellement liés au CEA par des accords de partenariat technique à long terme prévoyant le versement de redevances, ces derniers ont entrepris, depuis quelques années, de renégocier l'économie générale de ces partenariats à la baisse, voire de ne pas les proroger, à un moment où les enjeux financiers prennent le pas sur les enjeux technologiques de plus long terme.

A ces arguments, les responsables du CEA répondent que le réacteur Jules Horowitz est un outil indispensable à l'industrie européenne et se font fort d'obtenir un financement par des partenaires industriels français ou institutionnels européens à hauteur de l'objectif de 50 %.

Il convient donc que les pouvoirs publics prennent clairement position sur cette question dans le cadre du PMLT en cours d'élaboration. Dans le contexte budgétaire actuel, il ne serait en effet pas judicieux qu'un tel programme soit engagé sans que soient mieux définies les obligations et attentes de chacun des acteurs.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*En 2002, le CEA disposait d'un budget de 2,7 Md€ et employait 15 000 agents. Pivot de la politique française de recherche en de nombreux domaines majeurs, à commencer par le nucléaire, le CEA se doit d'être exemplaire sur le plan scientifique,* tout en respectant les règles de bonne gestion*. Or, le contrôle de la Cour a révélé plusieurs défaillances du pilotage des grands programmes nucléaires civils de l'établissement.*

*La situation financière difficile du CEA impose désormais de remettre à plat dès que possible le cadre stratégique et financier de ses activités de recherche en vue d'effectuer les arbitrages entre les différents programmes. Les deux contrats pluriannuels conclus laborieusement avec l'Etat n'ont pas réellement permis de le faire. Il est souhaitable que le PMLT en cours d'élaboration fasse une synthèse opérationnelle des objectifs et des contraintes de l'ensemble des acteurs concernés*

*Le suivi des grands programmes nucléaires civils fait apparaître la nécessité d'une expertise externe conduite périodiquement, de façon à ce que les remises en cause éventuelles puissent être faites en temps utile.*

*Au-delà, les pouvoirs publics devraient s'employer à ce qu'une instance permanente d'arbitrage au plus haut niveau soit mise en place ou réactivée.*

*Enfin, il est souhaitable que les* principaux industriels concernés et en particulier les *sociétés du groupe AREVA et EDF s'impliquent de façon plus marquée dans les programmes de recherche et de développement que conduit le CEA.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

## *Les orientations stratégiques et le contexte financier*

### *La définition des orientations stratégiques*

- *Concernant les orientations stratégiques du CEA dans les contrats d'objectifs*

*La Cour relève que les contrats d'objectifs entre le l'Etat et le CEA, à la fois sur la période 1995-1998 et sur la période 2001-2004, n'ont pas permis de répondre aux attentes des deux parties, et qu'en particulier seule la contrainte budgétaire a permis aux tutelles d'orienter la politique de l'établissement.*

*Il convient en premier lieu de rappeler toute l'importance des contrats d'objectifs pluriannuels conclus entre l'Etat et les établissements publics de recherche. Ils constituent en effet des outils de suivi tout à fait utiles, permettant d'une part la définition d'orientations stratégiques structurantes et offrant d'autre part, au sein de ces lignes directrices générales, une certaine autonomie de gestion aux établissements.*

*Le contrat quadriennal conclu entre l'Etat et le CEA pour la période 2001-2004 a ainsi conduit à des résultats notables, notamment (i) la création d'un fonds dédié pour le démantèlement et l'assainissement des installations civiles, (ii) le recentrage des activités nucléaires de l'établissement autour des thématiques du nucléaire actuel (préparation de l'échéance de 2006 prévue par la loi BATAILLE et optimisation des installations en exploitation) et de la préparation du futur ainsi que (iii) la mise en œuvre d'une diversification réussie dans les domaines des technologies de l'information et de la santé.*

*Dans ces conditions, il me semble tout à fait nécessaire de poursuivre la voie de la contractualisation au-delà de l'année 2004 et opportun de nuancer le constat émis par la Cour sur la réalisation de l'actuel contrat.*

- *Concernant les difficultés des tutelles à s'accorder sur une ligne stratégique claire et cohérente*

*La Cour critique les divergences des différentes directions de tutelle, notamment à l'intérieur même de mon département, quant à la stratégie du CEA.*

*Sur ce point je ne peux que me féliciter de l'expression de différents points de vue au sein de mes services, qui ont permis au CEA de développer en temps opportun des recherches dans des domaines connexes au nucléaire*

*que sont les biotechnologies, les technologies de l'information et les micro et nanotechnologies, domaines dans lesquels le CEA dispose aujourd'hui de compétences reconnues sur le plan international. Le contrat d'objectif 2001-2004 en a été l'illustration.*

*Aujourd'hui les difficultés pour définir les axes stratégiques de l'établissement ne résident pas tant dans la diversification existant au CEA, qui a été un des facteurs essentiels du maintien de l'excellence scientifique de l'établissement, que dans les priorités à donner entre les différents domaines d'activité. C'est bien tout l'enjeu des travaux sur le plan à moyen et long terme (PMLT) qui, menés conjointement avec le ministère de la Recherche, devront répondre à ces interrogations.*

- *Concernant les décisions en matière de politique nucléaire*

*La Cour regrette que les décisions des pouvoirs publics sur ce sujet aient été trop rares et discrètes.*

*Je tiens à souligner que les pouvoirs publics disposent dans ce domaine d'instruments de pilotage actifs qui permettent d'encadrer l'action du CEA, ainsi :*

*- le Comité à l'énergie atomique dispose aujourd'hui d'un programme de travail important, avec pas moins de cinq séances en 2003 qui ont abordé des sujets fondamentaux pour l'avenir du nucléaire et sa pérennité (Gestion des déchets, EPR, ITER, nouveau procédé d'enrichissement), ainsi qu'un calendrier 2004 chargé (des sujets comme le RJH ou Génération IV pourraient y être abordés) ;*

*- la finalisation du PMLT de l'établissement, prévue pour la fin du 1er semestre 2004, devrait permettre de poursuivre sur des bases renouvelées la procédure contractuelle liant l'Etat à l'établissement à la suite du contrat actuel couvrant la période 2001-2004 ;*

*- la lettre de mission envoyée par les ministères de tutelle le 20 juin 2003 au nouvel administrateur général du CEA fixe de manière précise les attentes du gouvernement tant en matière financière, avec la définition d'une trajectoire soutenable, qu'en matière de recherches fondamentale et appliquée et de partenariats industriels.*

***Le contexte financier***

- *Concernant la fonction d'audit au sein du CEA*

*La Cour demande une redéfinition de la place et du rôle des fonctions d'audit et de contrôle interne au sein du CEA.*

*Il peut être souligné qu'une telle réorganisation est actuellement en œuvre au sein de l'établissement :*

- *la mise en place d'un comité d'audit en septembre 2002 renforce le contrôle du contenu des programmes d'audit ainsi que le contrôle des risques par le conseil d'administration (une cartographie des risques est en cours d'élaboration) ;*

- *le rattachement direct du contrôle de gestion et des équipes d'audit à la direction financière a été réalisé en 2003.*

- *Concernant l'élaboration du PMLT du CEA*

*Je ne peux que m'associer aux remarques de la Cour concernant la situation financière tendue du CEA qui doit faire face à des ressources publiques contraintes par un contexte budgétaire difficile, tandis que ses dépenses sur les grands programmes sont en hausse pour atteindre un pic en 2007. Des marges de manœuvre doivent donc être trouvées au sein de l'établissement afin non seulement de financer à moyen terme ses dépenses mais également de faire face à des aléas venant minorer ses ressources ou accroître ses charges.*

*Les travaux menés conjointement entre le CEA et ses tutelles sur un PMLT en 2003 n'ont, en effet, comme le note la Cour, pas permis de répondre de manière satisfaisante aux objectifs recherchés de hiérarchisation des programmes et de flexibilité financière. C'est pourquoi un groupe de travail associant le CEA et ses tutelles sera constitué dès le début de l'année 2004 et piloté par des corps d'inspection (Conseil général des mines, Inspection générale des finances, IGAENR pour le ministère de la recherche), avec pour objectif de finaliser un PMLT qui sera soumis au conseil d'administration du CEA à la fin du premier semestre 2004. Ce PMLT servira de base à l'élaboration du prochain contrat Etat-CEA sur la période 2005-2008.*

## *Les principaux programmes de recherche pour l'énergie nucléaire*

### *L'abandon du programme Silva*

- *Concernant le rôle des tutelles*

*L'arrêt du programme Silva, sur lequel la Cour relève la relative passivité des tutelles, permet de tirer des enseignements quant au suivi des grands programmes nucléaires du CEA. Ainsi un suivi stratégique doit être mis en place en étroite association avec les industriels concernés et en complément de l'évaluation déjà existante mais centrée sur les aspects scientifiques. La renégociation en cours de l'accord de coopération R&D entre le CEA et COGEMA devra définir les responsabilités de chaque partie, les mécanismes de financement et de partage des gains ainsi que les possibilités de réorientation ou d'arrêt des programmes de recherche cofinancés. Enfin, mes services réaliseront un suivi approfondi des grands*

*projets actuels susceptibles de conduire le CEA à effectuer des choix stratégiques, comme par exemple dans le cadre de Génération IV ou du RJH.*

***La poursuite du programme Phénix et le retraitement des déchets***

- *Concernant le litige entre EDF et le CEA sur le prêt Superphénix*

*La Cour souhaite que les administrations de tutelle incite EDF et le CEA à trouver une solution définitive au litige sur le remboursement du prêt Superphénix qui dure depuis six ans.*

*Je partage le point de vue de la Cour sur le caractère inacceptable d'une telle situation d'indécision. C'est pourquoi mes services ont demandé à plusieurs reprises au CEA et à EDF de mettre en œuvre une procédure de conciliation de façon à résoudre ce litige et permettre une régularisation en conséquence au sein des écritures comptables des deux établissements. Une telle demande a été officiellement transmise par courrier commun du directeur du trésor et du DGEMP en 2001 avec une relance intervenue à fin 2002. Techniquement, dans la mesure où l'interprétation de la convention est délicate et où cette dernière prévoit explicitement une procédure de conciliation, cette solution a semblé en effet la plus adaptée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dont une intervention directe sur ce sujet semble difficile.*

- *Concernant le retard des expérimentations de transmutation des déchets*

*La Cour note que les retards répétés dans la remontée en puissance de Phénix ont pour conséquence que d'ores et déjà l'ensemble des données sur la transmutation des déchets ne sera pas disponible pour l'échéance parlementaire de 2006.*

*Les difficultés intervenues lors de la remontée en puissance du réacteur Phénix ont certes entraîné un retard dans la réalisation du programme expérimental qui devait être mené d'ici à l'échéance de 2006 à partir de cette installation. Il convient toutefois de relativiser ce constat : (i) la remise en sûreté du réacteur et les opérations de jouvence étaient naturellement prioritaires sur le programme expérimental ; (ii) les recherches menées à partir de Phénix constituent une partie très importante pour l'axe 1 de la loi BATAILLE mais ne forment pas l'intégralité de cet axe,*

*Enfin, la faisabilité scientifique de la transmutation est aujourd'hui acquise, mais la mise en œuvre de programmes ambitieux nécessitera par la suite la conception de nouvelles installations et de réacteurs de quatrième génération à des horizons envisagés aux alentours de 2035 – 2050.*

*L'échéance de 2006 ne sera donc qu'une première étape d'un resserrement des choix dans le domaine de l'axe 1 et ne pourra pas être une échéance décisionnelle ou définitive. Etant donné l'ampleur des recherches à mener (notamment pour concevoir des réacteurs de quatrième génération),*

*cette constatation se serait imposée, quels que soient les résultats obtenus à partir du réacteur Phénix.*

#### *Le réacteur expérimental Jules Horowitz (RJH)*

- *Concernant le financement du RJH*

*La Cour souhaite que les pouvoirs publics prennent clairement position quant au lancement de la construction du RJH et à son financement.*

*Le RJH, futur réacteur d'irradiation expérimental au plan européen, s'avère indispensable à la pérennité du nucléaire en France, mais également en Europe, pour les générations II et III de réacteurs nucléaires. Il permettra également de tester de nouveaux matériaux pour la Génération IV et de manière plus marginale de réaliser des expérimentations dans le domaine médical. En conséquence, je ne peux qu'être favorable à ce projet qui prendra le relais du réacteur Osiris.*

*S'agissant de son financement, il est vrai que la phase étude du projet jusqu'en 2006 n'est aujourd'hui financée qu'à hauteur de 30 % par les industriels du secteur nucléaire, en l'occurrence EDF. Dans le cadre de l'élaboration du PMLT, le lancement de la phase construction du RJH sera conditionné par un financement par ressources externes au CEA à hauteur d'au moins 50 %. Le CEA recherche aujourd'hui des partenaires industriels ou institutionnels, français ou européens. Le cas échéant les spécifications du cahier des charges pourront être adaptées aux besoins des financeurs. Enfin, mes services veilleront en fin de conception à ce que les ambitions du projet soient adaptées aux ressources raisonnablement disponibles.*

*Un comité à l'énergie atomique devrait aborder ce thème dans le courant de l'année 2004 afin qu'une orientation claire soit donnée par le gouvernement quant à la poursuite du projet au sein du CEA.*

### *RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL DU COMMISSARIAT À L'ÉNERGIE ATOMIQUE*

## *Les orientations stratégiques et le contexte financier*

#### *La définition des orientations stratégiques*

*Les analyses de la Cour rejoignent, sur de nombreux points, la perception du CEA quant aux évolutions de son environnement et des axes d'amélioration à suivre. C'est le sens de l'exercice de programmation à dix ans que l'établissement a engagé, dans le prolongement de l'analyse*

*atouts/attraits de la période 1995-2000 et du contrat d'objectifs Etat-CEA 2001-2004.*

*Le projet de plan à moyen et long terme (PMLT), en cours de discussions avec les tutelles, propose des arbitrages dans les programmes de recherche de l'établissement dans un contexte de ressources contraintes, et s'inscrit délibérément dans la double perspective de la loi organique des lois de finances (LOLF) et de la construction d'un espace européen de la recherche. Il affiche un recentrage sur la recherche scientifique et technologique, et le développement d'activités nouvelles comme la microélectronique et la biologie. S'appuyant sur une insertion régionale forte et des partenariats industriels pérennes, le CEA souhaite réorganiser ses programmes autour de deux grands domaines d'activité : l'énergie, et les technologies pour l'information et la santé. Dans chaque domaine, les recherches du CEA comportent un volet technologique en partenariat avec l'industrie, un volet recherche de base en amont des applications industrielles, et un volet valorisation sous forme de diffusion des connaissances et d'essaimage. La diversification engagée sur les programmes de technologies de l'information et de nanotechnologies a été peu consommatrice de subvention de l'Etat, en raison de son financement majoritaire par des recettes externes.*

*Le CEA ne peut que regretter que les contrats d'objectifs précédents n'aient pas permis aux tutelles de clarifier les enjeux stratégiques du nucléaire civil et de sécuriser ses ressources budgétaires publiques, en dépit d'une étroite concertation et de la signature du contrat 2001-2004 par quatre ministres. Si la priorité nucléaire des pouvoirs publics a été plus discrète jusqu'en 2002, ce n'est plus le cas aujourd'hui avec les programmes de recherche sur les déchets et la montée en puissance progressive des études sur les systèmes du futur (génération IV). La diminution de l'effort affiché sur le soutien au parc actuel est la traduction logique de la maturité industrielle de la génération II. Le choix éventuel de l'EPR peut néanmoins induire des recherches d'optimisation sur la génération III.*

*La méthode d'élaboration du PMLT prend en compte les principales critiques formulées par la Cour. Ce plan repose sur les grandes orientations contenues dans la lettre de mission transmise par l'ensemble des tutelles au nouvel administrateur général. Le nouveau Haut-Commissaire est impliqué dans la détermination des grands objectifs scientifiques en tant que conseiller scientifique de l'administrateur général, et le comité à l'énergie atomique se sera réuni cinq fois en 2003. Ce comité devrait aborder en 2004 les investissements les plus significatifs, notamment le projet de réacteur expérimental Jules Horowitz.*

*Enfin, la notion de ressources commerciales accessoires est impropre : les recettes externes du CEA sont des co-financements de programme par les industriels qui sont inférieurs au prix de revient des*

*prestations. Des discussions sont en cours avec l'administration fiscale pour clarifier le statut fiscal de l'établissement.*

***Le contexte financier***

*Les insuffisances relevées par la Cour dans le domaine de la gestion ont fait l'objet d'actions correctrices engagées dès le début de l'année 2003.*

*Le contrôle de gestion a évolué dans son organisation et dans son contenu : les contrôleurs de gestion des pôles opérationnels sont désormais directement rattachés à la direction financière, le contrôle a priori des dépenses est progressivement remplacé par un contrôle a posteriori grâce au déploiement du progiciel de gestion SAP, l'analyse des coûts à terminaison se généralise sur les projets d'investissement, le nouveau tableau de bord de la direction générale permet de suivre mensuellement l'avancement technique des programmes et leur exécution budgétaire, et la mensualisation du budget à partir de 2004 permettra de mesurer des écarts entre prévision et réalisation chaque mois.*

*S'agissant de la fonction audit, des mesures de réorganisation sont intervenues pour pallier l'éclatement et le champ d'intervention limité relevés par la Cour. L'ensemble des équipes d'audit interne ont été regroupées au sein de la direction financière (audit financier, audit de procédure, audit des marchés, audit de trésorerie), et leur mission est complémentaire de celle de l'inspection générale, désormais centrée sur les questions de sécurité, de sûreté et de fonctionnement général. Une analyse de la cartographie des principaux risques de l'établissement a également été lancée à la demande du comité d'audit du conseil d'administration et le programme d'audit 2004 prévoit une diversification des thèmes d'audit (procédures internes, programmes, contrats de partenariat donnant lieu à redevances, sécurité financière), en plus des audits de conformité des marchés traditionnellement programmés.*

*L'évolution de la culture interne à laquelle s'attache la direction générale doit permettre d'améliorer le pilotage des grands programmes de recherche. Plusieurs décisions récentes sont de nature à corriger les rigidités soulignées par la Cour : un comité d'investissement sera opérationnel en 2004 pour autoriser les principaux projets, tant pour les investissements liés à des programmes de R&D que pour les investissements patrimoniaux ; une réflexion est en cours pour simplifier le système de comptabilité analytique et le suivi des projets ; le Haut-Commissaire pilotera l'évaluation scientifique et technique des grands programmes. Le CEA ne mesure pas l'intérêt de ses recherches à l'aune des budgets d'investissements qu'il est en mesure de consacrer aux grands équipements : les montants d'investissement annuels dépassent rarement 10 à 12 % du budget total, ce qui est cohérent avec les missions d'un centre de recherche à dominante technologique, et leur mise*

*en place permet une mutualisation des installations significatives pour le compte des industriels.*

*La Cour souligne l'existence de contraintes financières lourdes, et fait état d'une dépendance du CEA à l'égard des dividendes versés par sa filiale AREVA.*

*Ces contraintes proviennent de la diminution de 4 % de la subvention civile des ministères de l'industrie et de la recherche depuis 2001. L'établissement s'est mis en mesure de les surmonter par une progression de 5 % par an de ses ressources propres sur la même période, conduisant à un taux de couverture des dépenses de 45 %, grâce à des partenariats noués avec des industriels en dehors du secteur nucléaire, des financements en provenance de l'Union Européenne et des collectivités locales, ainsi que des fonds incitatifs.*

*La dépendance à l'égard d'AREVA est à nuancer car les dividendes versés par cette filiale ne représentent que 13 % des ressources propres du CEA affectées à la recherche en 2003. Si la mobilisation de la trésorerie de CEA-Industrie, assimilable à des acomptes sur dividendes, était autorisée par les conseils d'administration concernés et compatible avec les besoins de financement de la filiale, cette pratique a pris fin en 2000.*

*Lors de la création d'AREVA en septembre 2001, la politique de distribution de dividendes a été prévue au regard des perspectives de profitabilité et de valorisation du groupe. Pour faire face à ses obligations en matière de démantèlement, le CEA a décidé de constituer un fonds dédié doté de 15 % du capital d'AREVA sur les 79 % qu'il détient, et d'un dividende exceptionnel lié aux opérations de création d'AREVA, complété par une quote-part du dividende annuel versée par sa filiale. La création de ce fonds a été approuvée par le conseil d'administration du CEA du 20 juin 2001 et fait l'objet d'un suivi par l'intermédiaire d'un comité de surveillance composé de personnalités extérieures à la direction de l'établissement.*

*Conscient des risques d'insuffisance d'alimentation du fonds, le CEA mène des discussions avec ses tutelles destinées à améliorer sa robustesse, en rééquilibrant au besoin la quote-part du dividende AREVA affectée aux opérations de démantèlement de ses installations civiles.*

*S'agissant de l'équilibre financier à moyen terme du CEA, la Cour considère que le scénario de référence du projet de PMLT peut être considéré comme trop optimiste. Sans préjuger du résultat des discussions avec les tutelles, le CEA considère ce scénario comme plausible, pour plusieurs raisons : la stabilité de l'appel à la subvention de l'Etat au niveau du budget révisé 2003 est cohérente avec les contraintes d'évolution du budget civil de la recherche, la croissance des recettes externes récurrentes (hors dividende AREVA, cession du siège et crédits incitatifs) est stabilisée à partir de 2005 après la réalisation d'opérations d'investissements financées majoritairement par les collectivités locales, le recours au fonds dédié est en*

*ligne avec les prévisions réalisées à sa création, et la diminution par paliers du dividende AREVA affecté à la recherche est conforme à l'évolution du taux de détention du CEA et des pratiques de distribution d'une valeur de rendement cotée. S'agissant des frais généraux, l'hypothèse retenue d'une baisse de 13 % en dix ans est cohérente avec le remplacement d'un départ en retraite sur deux, et par des économies de fonctionnement, notamment sur les dépenses d'achat des laboratoires. Cet objectif est parfaitement accessible et suppose une volonté forte de la direction générale.*

## *Les principaux programmes de recherche pour l'énergie nucléaire*

### *L'abandon du programme SILVA*

*Le programme SILVA a été lancé au début des années 1980, alors que les Etats-Unis et le Japon procédaient à un choix similaire. Un des premiers handicaps du programme SILVA a été de financer, faute de redéploiement, une bonne partie du personnel qui avait mené les programmes de diffusion gazeuse et de traitements chimiques (Chemex), et dont les compétences étaient sans rapport avec le programme SILVA.*

*Ce programme était très ambitieux au plan scientifique et technique compte tenu de la faiblesse des connaissances tant au plan des équipements (laser pompe, lasers à colorant accordables, évaporateurs d'uranium, structures de collectage des ions), qu'au plan de la physique où la plupart des phénomènes relevaient de la recherche fondamentale. Dans ces conditions, il était naturel que ces programmes aient été placés sous la responsabilité d'ingénieurs à profil plus scientifique qu'industriel. L'industriel COGEMA a néanmoins été associé au choix initial.*

*La part de financement COGEMA a reposé pendant vingt ans sur la redevance due au titre de la diffusion gazeuse et, comme le souligne le rapport, l'industriel s'est en partie désintéressé de l'enjeu de recherche, si bien que la pression ne s'est révélée qu'au moment où COGEMA a du co-financer les dépenses de R&D sur fonds propres, lors de l'extinction de la redevance de diffusion gazeuse en 2000. Il a été convenu par le comité de l'énergie atomique du 26/09/2001 de réaliser une étape pilote sur Pierrelatte, dite MENPHIS, afin de clore proprement le projet à la fin de l'année 2003. Il est à noter que les Etats-Unis ont pris une décision similaire en 1999 sur leur programme équivalent. Les équipes du CEA ont su mener à bien cette tâche, et les résultats nominaux ont été atteints en 2003, notamment sur l'expérience DIL (démonstration isotopique de longue durée) qui devrait fournir de l'uranium enrichi de titre industriel sur deux cents kilos de métal.*

***La poursuite du programme Phénix et le retraitement des déchets***

*La rénovation du réacteur Phénix a été effectivement plus coûteuse que prévue à l'origine, en raison de difficultés techniques inattendues et imprévisibles qui sont apparues lors des travaux.*

*Force est de constater qu'après l'arrêt de Superphénix, cette solution était la seule possible pour exécuter les expérimentations indispensables au programme de transmutation au cœur de l'axe 1 de la loi de 1991. Elle a fait l'objet d'une évaluation positive par la Commission nationale d'évaluation. C'est en effet sur Phénix rénové qu'ont débuté en juillet 2003 les 12 séries d'expérimentation qui dureront jusqu'à l'arrêt du réacteur à la fin de l'année 2008. Les données scientifiques sont désormais acquises et les résultats permettront d'affiner les scénarii technico-économiques dans le respect de l'échéance 2006 et de son prolongement prévisible.*

*Si l'on rapporte le coût de cette rénovation à la durée d'utilisation à venir, il peut paraître élevé, mais il est modeste en comparaison du coût de la construction d'un nouveau réacteur qui aurait été indispensable pour se conformer aux intentions du législateur, compte tenu de l'absence à ce jour de solutions alternatives fiables en France et à l'étranger.*

❖

*En termes d'investissements, s'il est vrai que le pilotage du programme SILVA et la rénovation de Phénix peuvent faire l'objet de critiques, il faut également rappeler que d'autres grands projets d'installations nucléaires, comme ATALANTE et PELECI, ont été correctement maîtrisés.*

***Le réacteur expérimental Jules Horowitz***

*Le projet RJH constitue un investissement important, qu'aucun industriel pris isolément ne peut justifier au regard d'un critère de retour sur investissement, mais dont chacun s'accorde à dire que la situation du nucléaire deviendrait difficile en son absence.*

*En effet, ce réacteur d'irradiation et de technologie sera le seul dans le paysage européen à l'horizon 2015. Un réacteur de ce type, dédié aux expérimentations de soutien aux industriels, planifiées ou en crash program, comme aux tests de solutions évolutionnaires (combustibles) est indispensable à l'industrie européenne.*

*Il est aujourd'hui proposé dans le projet de PMLT du CEA que la construction de ce réacteur soit conçue comme un élément essentiel de pérennité du nucléaire en Europe, pour les générations II et III, dans une approche de type régalien, mais avec un financement par des partenaires industriels ou institutionnels, français ou européens, à hauteur d'au moins 50 %. Ce niveau de financement constitue un objectif aujourd'hui*

*atteignable, et constitue une condition suspensive au lancement de la phase de construction après la fin de la phase d'étude en 2006. Pendant toute la durée de cette étude de définition, les spécifications pourront être adaptées de manière significative, en cas de besoin.*

*Cet équipement à vocation européenne fera l'objet d'une gestion individualisée au sein du CEA avec une structure juridique propre.*

❖

*D'une manière générale, le CEA n'a pas su faire le même effort d'adaptation aux réalités du marché dans le secteur nucléaire, qu'il a effectué dans les activités de recherche technologique, en raison de la légitimité historique de l'établissement. Il faut néanmoins prendre en compte le fait que le système partiellement artificiel d'accords bipartites et de redevances n'a pas permis à l'établissement de nouer des partenariats équilibrés de R&D avec les industriels du nucléaire.*

*La renégociation des conventions avec les partenaires, qui sera finalisée fin 2003, et les arbitrages sur les programmes affichés dans le projet de PMLT, sont de nature à normaliser les relations sur une base client/fournisseur. Enfin, le CEA considère que le renforcement des outils existants d'évaluation scientifique et la mise en place de nouveaux outils de gestion des projets seront de nature à répondre aux principales observations formulées par la Cour sur sa gestion 1998-2001.*

*RÉPONSE DE LA PRESIDENTE DU DIRECTOIRE D'AREVA*

*Dans sa conclusion, la Haute Juridiction estime souhaitable que « les industriels concernés (par le nucléaire) s'impliquent de façon plus marquée dans les programmes de R&D que conduit le CEA ». L'insertion de la Cour relève, en substance, le risque de contradiction qui pourrait exister entre des enjeux financiers, dits de court terme, et les enjeux technologiques de plus long terme.*

*Le groupe AREVA est tout à fait conscient que, à l'instar de tout autre groupe industriel, il lui faut à la fois satisfaire des objectifs de court terme, et développer une démarche industrielle stratégique à long terme. Il est déterminé à éviter la contradiction relevée par la Cour.*

*Dans le cas des relations du groupe AREVA avec le CEA (dans sa partie nucléaire civil), la recherche d'une forme d'équilibre entre objectifs de court terme et de long terme, est toutefois complexe. Le groupe AREVA doit tenir compte d'un contexte qui s'est profondément transformé, ces dernières années. Ce sont les perspectives à long terme de la production électronucléaire dans les mix énergétiques, en France et dans les autres pays du monde où le groupe AREVA peut viser à renforcer sa présence, qui*

*doivent essentiellement orienter son action. A ce titre, la mise en place du marché unique européen, et la dérégulation des marchés de l'électricité constituent des données incontournables. Il résulte sans doute de ce constat que la définition, et plus largement la conduite, de grands programmes de R1D structurants pour le long terme est devenue d'autant plus difficile que les durées de nouveaux développements technologiques industrialisables sont généralement fort longues. Une bonne illustration de ce type de durée est fournie par la démarche déployée sur le plan international, et à laquelle le groupe AREVA est extrêmement attentif, connue sous le nom de « Génération IV » que la Cour mentionne dans son insertion. Le groupe AREVA ne peut qu'adhérer à la vision exprimée dans le consensus des cercles internationaux d'experts qui travaillent à la définition de ces réacteurs nucléaires électrogènes dits de quatrième génération à savoir : les réacteurs dont la construction serait lancée jusqu'en 2030, seront de type connu, ou « dérivés » (comme l'EPR) de types de réacteurs déjà industrialisés ; la quatrième génération ne verra au mieux le jour industriellement qu'à l'horizon 2035-2040. A cette échelle des temps, l'engagement d'un groupe industriel doit être mesuré avec un soin extrême.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)*

** Concernant « Le réacteur expérimental Jules Horowitz », le rapport de la Cour indique que les industriels français du nucléaire « ont entrepris, depuis quelques années, de renégocier l'économie générale de ces partenariats à la baisse, voire de ne pas les proroger, à un moment où les enjeux financiers prennent le pas sur les enjeux technologiques de plus long terme. » :*

*EDF considère que les enjeux financiers ne prennent pas le pas sur les enjeux technologiques de plus long terme puisqu'EDF consacre encore des sommes importantes, et plutôt supérieures à la moyenne des électriciens, à la R&D, notamment celle relative aux réacteurs de génération III et IV et se préoccupe du renouvellement du parc nucléaire, notamment par la mise au point de l'EPR.*

** Concernant la recommandation suivante de la Cour « Enfin, il est souhaitable que les principaux industriels concernés et en particulier les sociétés du groupe AREVA et EDF s'impliquent de façon plus marquée dans les programmes de recherche et de développement que conduit le CEA. » :*

*le Groupe EDF s'implique depuis de nombreuses années dans le programme de recherche du CEA dans le cadre notamment d'accords tripartites (EDF/Framatome-ANP/CEA, EDF/IRSN/CEA, EDF/CEA/ANDRA) qui viennent d'être remodelés pour assurer notamment une meilleure maîtrise des objectifs et des dépenses de recherche.*

# Chapitre VII

# Transports

# 1

# Le projet « TGV Méditerranée »

***PRÉSENTATION***

*La Cour, qui avait déjà traité ces dernière années de grandes opérations d'investissement dans le domaine ferroviaire comme la construction des lignes « TGV Nord » (rapport public de 1996), « Eole » et « Météor » (rapport public de 1999), a examiné les conditions de réalisation de la ligne nouvelle « TGV Méditerranée ».*

*Celle-ci joint Valence à Marseille et Nîmes sur une longueur totale de 250 km et a été mise en service en juin 2001. Elle met Marseille à 3H00 de Paris, contre 4H20 avant sa construction, en permettant aux trains de circuler à une vitesse commerciale de 300 km/h et constitue, avec notamment plusieurs ouvrages d'art exceptionnels, une indéniable prouesse technique. Elle a coûté 5,6 Md€ courants ce qui en fait un des plus importants investissements réalisés en France au cours de la dernière décennie, sinon le plus important.*

*Réseau ferré de France (RFF) a eu la maîtrise d'ouvrage du projet à partir du 1er janvier 1997, en application de la loi du 13 février 1997, mais a délégué cette maîtrise d'ouvrage et a confié la maîtrise d'œuvre de l'opération à la SNCF dont le rôle a été primordial.*

*La Cour a plus particulièrement cherché à répondre aux quatre questions suivantes :*

*- dans quelles conditions la décision de construire cette ligne a-t-elle été prise ?*

*- la gestion de ce projet a-t-elle été efficiente, autrement dit a-t-elle permis de fournir un service de bonne qualité au moindre coût ?*

*- la régularité des marchés et des opérations foncières a-t-elle été assurée ?*

*- quelle est l'efficacité de cet investissement, c'est-à-dire son impact sur le trafic ferroviaire, sa rentabilité pour la SNCF et RFF ainsi que son bilan pour la collectivité ?*

# I – La décision de construire la ligne

## A – Rappel historique

En janvier 1989, le gouvernement a demandé à la SNCF de préparer un schéma directeur des lignes à grande vitesse incluant le prolongement de la ligne TGV du sud-est. Dès la diffusion des premières options de tracé à la fin de 1989, le TGV Méditerranée a fait l'objet, dans les régions concernées, d'une forte contestation portant à la fois sur le principe d'une nouvelle ligne à grande vitesse et sur les tracés présentés.

Au début de juillet 1990, la SNCF a remis au ministre de l'équipement un rapport d'étape dans lequel elle prenait clairement parti en faveur d'un tracé, dit « tracé est », passant loin à l'est du Rhône. Une mission d'étude et de concertation sur le tracé, confiée en août 1990 à un conseiller d'Etat, écartait d'emblée le « tracé est » et ne laissait le choix qu'entre des variantes plus ou moins proches du Rhône. Le rapport ainsi demandé a été rendu en janvier 1991 et proposait un tracé très proche de celui qui a été finalement adopté.

C'est seulement en septembre 1995 que le secrétaire d'Etat chargé des transports a autorisé la construction de la ligne. Entre-temps, une forte opposition s'était manifestée et il a fallu essayer de convaincre les populations concernées et leurs représentants en mettant en œuvre les procédures de concertation obligatoires (enquête publique) mais aussi en demandant en 1992 à une commission ad hoc de procéder à une contre-expertise du projet de la SNCF qui a porté sur l'utilité même d'une ligne nouvelle. Les conclusions de ces commissions ont été généralement favorables mais avec des réserves importantes et la commission d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique a posé des conditions impossibles à respecter en pratique avec le tracé retenu. A la suite de cette enquête, le gouvernement a un peu modifié le tracé mais une seconde commission d'enquête, constatant que les conditions posées par la première n'étaient pas respectées, a émis un avis défavorable.

Les débats entre les ministères chargés de l'équipement et de l'environnement ont aussi été très vifs, les questions d'environnement étant au cœur des oppositions au TGV Méditerranée. Le tracé longe en effet le Rhône dans un couloir où il risquait d'aggraver une dégradation déjà ancienne de l'environnement. Sur plus de 40 % de sa longueur il est en zone inondable et, sur plusieurs kilomètres, dans le lit de cours d'eau, notamment la Durance, ce qui présentait des risques hydrauliques. Il

passe à proximité du centre nucléaire du Tricastin. Il posait en outre dans ses parties nord et sud des problèmes paysagers difficiles.

## B – Les procédures suivies

La Cour n'a pas cherché à déterminer a posteriori si le tracé choisi était le meilleur compte tenu des multiples contraintes auxquelles les décideurs devaient faire face mais elle considère que, si la décision de construire cette ligne était régulière, comme l'atteste le rejet de tous les recours par le Conseil d'Etat, les procédures suivies n'ont pas été pour autant satisfaisantes.

L'Etat ne s'est engagé au début de ce processus que pour écarter en un mois un tracé qui, au moins sur le plan économique et de l'avis de la SNCF, était le plus intéressant. Il n'a lancé la concertation sur l'utilité même d'une ligne à grande vitesse qu'assez longtemps après l'ouverture des débats sur les tracés. La démarche inverse aurait été plus rationnelle. De ce point de vue, les leçons du TGV Nord ont été tirées ; la loi du 2 février 1995 a prévu l'intervention de la commission nationale du débat public avant que soit proposé un tracé ou une localisation et la circulaire du 28 décembre 2000 sur les modalités d'élaboration des grands projets d'infrastructure ferroviaire a précisé les étapes successives de la procédure de décision de réalisation des infrastructures ferroviaires.

Ce projet pose aussi le problème, non résolu, des suites à donner aux avis défavorables ou très réservés des commissions d'enquête qui sont certes seulement consultatifs mais ont souvent une forte légitimité pour l'opinion publique. En l'espèce, ces réserves tenaient parfois autant à des problèmes de procédure qu'à des problèmes de fond.

A partir de l'été 1990, la SNCF a surtout joué le rôle de bureau d'étude d'un projet défini progressivement par l'Etat qui lui a ajouté des contraintes d'environnement, réduisant la rentabilité financière espérée par l'établissement public.

Le rapport d'étape de 1990 de la SNCF envisageait un taux de rentabilité interne financière de 9,3 %[48] mais les modifications apportées au programme et l'approfondissement des études ont conduit son conseil d'administration à proposer au ministre chargé des transports en février 1995 un projet dont la rentabilité n'était plus que de 6,8 %. Le ministre s'étant engagé à lui garantir une rentabilité minimale de 8 %, la SNCF a

48) Le taux de rentabilité interne financière d'un projet pour une entreprise est le taux d'actualisation pour lequel la somme actualisée de l'investissement et des flux d'exploitation (recettes, coûts de fonctionnement) sur la durée du projet est nul.

sollicité une subvention de 640 M€. Ses ministres de tutelle ont alors demandé à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées une expertise complémentaire dont il est résulté que l'abandon du tronçon Nîmes-Montpellier relèverait le taux de rentabilité du projet à 7,3 % et limiterait ainsi à 366 M€ la subvention nécessaire. L'abandon de ce tronçon et ce montant de subvention ont été officialisés par la décision d'approbation du projet prise par le secrétaire d'Etat aux transports le 25 septembre 1995.

Ce taux de rentabilité de 8 % après subvention est inférieur à celui que retient la SNCF pour les investissements relevant de sa propre initiative (plus de 12 %). Il doit être considéré comme faible au regard, notamment, des incertitudes qui pesaient sur le trafic attendu.

# II – L'efficience de la gestion

## A – La qualité du service rendu

### 1 – Le délai de réalisation

Le dossier d'approbation ministérielle de septembre 1995 prévoyait une mise en service de la ligne au tout début de 2000. Cette date a été progressivement décalée par le comité interministériel des investissements économiques et sociaux (CIES) et l'ouverture a eu finalement lieu en juin 2001 alors que l'équipement des trois gares nouvelles (Valence, Avignon et Aix-en-Provence) n'était pas achevé.

Ce retard est en partie imputable aux contraintes budgétaires imposées par le CIES à la SNCF mais tient sans doute davantage aux difficultés d'exécution des travaux rencontrées par la SNCF que des études préalables insuffisantes n'avaient pas permis de prévoir. Par exemple, bien que le marché ait été passé avant la décision ministérielle de septembre 1995 avec l'accord des administrations de tutelle, le tunnel de Marseille n'a été achevé, équipements de sécurité compris, que dans les dernières semaines avant l'ouverture de la ligne du fait de problèmes géologiques imprévus et en dépit d'une accélération coûteuse des travaux pour essayer de respecter le planning initial. En outre, les études sur la protection des rames contre le mistral sur les viaducs n'ont été entreprises qu'en 1998 et les équipements de protection n'ont été mis en place qu'au deuxième trimestre 2001.

### 2 – Le temps de parcours

Un des principaux objectifs assignés à ce projet était de mettre Marseille à 3 h 00 de Paris. Il est atteint par les trains directs s'il n'y a pas le moindre retard. L'objectif plus réaliste retenu en interne par la SNCF est que 90 % des trains aient moins de dix minutes de retard.

Au cours des trois premiers mois, le taux de régularité a été nettement inférieur à 90 % du fait d'inévitables problèmes de rodage mais aussi parce que ce n'est qu'en 1997 que la SNCF a inclus dans le projet la rénovation du poste de contrôle des aiguillages de la gare Saint-Charles et que le nouveau système n'était pas au point à l'ouverture de la ligne. Au début de 2002, le taux de régularité tendait vers 90 % mais des accidents survenus sur les caténaires de la ligne Paris-Lyon et de mauvaises conditions climatiques l'ont ramené à 83 % en mars 2002. Il est ensuite remonté jusqu'à 92 % en décembre 2002 puis est resté au-dessous de 90 % de janvier à août 2003 (sauf en mars).

L'objectif de 3 h 00 entre Paris et Marseille est essentiel car le partage des parts de marché entre le train et l'avion est très sensible à ce seuil de trois heures et son affichage peut constituer un argument commercial très efficace.

Or le tracé retenu est plus long que le « tracé est » initialement privilégié par la SNCF. Pour compenser l'allongement du trajet, la SNCF avait prévu dès 1995 de faire passer la vitesse commerciale sur Paris-Lyon de 270 à 300 km/h grâce à des investissements compris dans le budget du TGV Méditerranée. En 2001, la SNCF a informé le CIES que ces travaux devaient être complétés par des interventions sur les caténaires qui ne supportaient pas les passages à 300 km/h. Les délais nécessaires aux études et à la passation des marchés n'ont pas pu permettre de commencer les travaux avant l'automne 2002.

Le temps de parcours et donc le respect de l'objectif de 3 h 00 qui est un critère essentiel de qualité n'est pas le seul et on pouvait attendre de la SNCF qu'elle mesure plus précisément la satisfaction de ses clients sur cette ligne ou dans les gares nouvelles, ce qui n'a pas été le cas. La SNCF semble considérer que le trafic est le principal critère de succès ce qui doit être nuancé car il dépend certes de la qualité des services rendus par le TGV et de l'efficience de la gestion de la SNCF mais aussi des prix, de la conjoncture et du comportement des compagnies aériennes.

## B – Le coût des investissements

La construction du TGV Méditerranée a coûté 5,6 Md€ courants, y compris 0,8 Md€ d'intérêts intercalaires[49], si on regroupe les quatre volets de ce projet : la ligne nouvelle proprement dite de Valence à Marseille et Nîmes ; les trois gares nouvelles de Valence, Avignon et Aix-en-Provence ; les investissements « connexes » hors de l'emprise de la ligne nouvelle mais nécessaires à l'exploitation de ce TGV ; l'achat du matériel roulant nécessaire à cette exploitation. La SNCF affiche dans ses communiqués un coût de 3,8 Md€ mais il s'agit d'un coût établi aux prix de 1994[50] qui n'inclut pas le matériel roulant ni les intérêts intercalaires.

La comparaison du coût, par kilomètre de voie, à celui de lignes à grande vitesse déjà construites en France ou à l'étranger n'aurait pas beaucoup de sens étant donné les caractéristiques physiques particulières de cette ligne. Pour apprécier l'efficience de la gestion de ce projet, on est ainsi amené à examiner les conditions de respect du budget initial, la pertinence de l'organisation mise en place et les efforts entrepris pour réduire les coûts.

### 1 – Le respect du budget initial

Le tableau suivant permet de comparer le coût final au budget (à l'exclusion du tronçon Nîmes-Montpellier qui était prévu dans le dossier de 1995 et sur la base duquel le projet a été approuvé par le ministre).

**Budget initial et coût final**

*(en M€ de 1994)*

| | Ligne nouvelle | Gares nouvelles | Investis. connexes | Matériel roulant | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Budget | 3 275 | 166 | 245 | 329 | 4 015 |
| Coût final | 3 332 | 210 | 320 | 476 | 4 338 |

*Sources : SNCF ; rapport du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale des finances de 2000 ; Cour des comptes*

Cette comparaison permet d'apprécier la gestion de ce projet par la SNCF et RFF, intervenu entre temps du fait de la réforme de 1997, dans la mesure où les modifications apportées au programme initial par l'Etat

49) Selon l'estimation fournie dans le rapport de 2000 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées.

50) Année retenue par les premières estimations chiffrées du projet (cf. infra).

après septembre 1995 n'ont eu qu'un faible impact sur le coût total, de l'ordre de 1 %. La SNCF estime certes que le renforcement des réglementations sur la préservation des eaux naturelles et la protection contre les risques hydrauliques et sismiques a entraîné des coûts supplémentaires importants et non prévisibles. Comme le conseil général des ponts et chaussées, on peut cependant considérer qu'il s'agissait en général d'appliquer des réglementations existantes et que les débats publics qui ont précédé la décision de construire cette ligne ont démontré la nécessité d'en faire une application stricte.

Si on exclut le coût du matériel roulant dont l'estimation est délicate car les rames ne sont pas attachées à une ligne particulière, le budget initial a été respecté à moins de 5 % près, ce qui est un résultat remarquable pour une infrastructure de cette importance.

Cette appréciation doit cependant être nuancée car la SNCF ramène tous les coûts aux prix de 1994 grâce à l'utilisation d'un indice de coût des travaux publics (dit TP01) qui a augmenté particulièrement vite de 1994 à 2001, ce qui réduit le coût exprimé aux prix de 1994. Cet indice est certes souvent employé dans les marchés de travaux publics mais il est peu approprié pour une utilisation sur longue période car il ne tient pas compte des gains de productivité des entreprises de ce secteur et de leurs efforts pour comprimer leurs marges.

De plus, alors que le budget des gares et des investissements connexes a été largement dépassé, ce résultat a été atteint grâce au fait que le budget de la ligne nouvelle a été à peu près contenu dans l'enveloppe initiale. Cela tient plus précisément au génie civil, les coûts des acquisitions foncières et des prestations internes à la SNCF étant plus élevés que prévu alors que celui des équipements ferroviaires restait du même montant.

**Budget et coût final pour la seule ligne nouvelle**

*(M€ de 1994)*

| | Foncier | Génie civil | Equipements (1) | Prestations SNCF (2) | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Budget | 364 | 2 102 | 451 | 358 | 3 275 |
| Coût final | 401 | 2 006 | 448 | 476 | 3 332 |

(1) ballast, rails, caténaires…
(2) frais de maîtrise d'ouvrage (y compris RFF depuis 1997) et d'œuvre, transport par trains du matériel…

*Source : SNCF*

Or le respect du budget des travaux de génie civil qui représente près des deux-tiers du coût total de la ligne nouvelle a été obtenu dans des conditions assez particulières.

Les marchés ont été passés à des prix inférieurs en moyenne de 25 % aux prévisions de la SNCF pour deux raisons : une grande difficulté, déjà signalée par la Cour à propos du TGV Nord, éprouvée par la SNCF pour établir des prix objectifs des marchés, d'une part ; une conjoncture déprimée des travaux publics au moment du lancement des appels d'offres qui a amené les entreprises à réduire les prix offerts et a permis à la SNCF de faire des économies imprévues, d'autre part.

Ces marchés ont ensuite donné lieu à de multiples réclamations qui se sont traduites par un dépassement moyen de 26 % des montants initiaux. La SNCF a sous-estimé le volume et la difficulté des travaux, ce qui résulte assez largement d'une insuffisance des études préalables.

L'opposition des populations concernées a longtemps empêché la SNCF de procéder aux reconnaissances de terrains puis, une fois les acquisitions foncières réalisées, elle a rapidement lancé les marchés sans avoir fait tous les sondages habituels pour ce type de chantier. Elle n'a pas non plus toujours pris le temps nécessaire à des études approfondies des ouvrages d'art.

La SNCF estime que des analyses plus fouillées, qui auraient sans doute conduit à relever le budget initial, n'auraient de toute façon pas permis de prévoir tous les accidents géologiques et n'auraient pas beaucoup réduit le coût final. Or ces études ont été moins poussées que le niveau jugé optimal par la SNCF elle-même. De plus, les études fournies par la SNCF aux entreprises étaient quant à elles supposées être plus précises que d'habitude, mais les modifications apportées en cours d'exécution des travaux l'ont mise dans une situation délicate pour résister aux réclamations de ses fournisseurs.

### 2 – L'organisation mise en place

La construction de la ligne a été confiée à une direction de projet de la SNCF installée à Marseille dont les effectifs ont dépassé 1000 personnes en 2000. Jusqu'à la création de RFF, son directeur disposait d'une assez grande autonomie, les fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre étaient confondues sous sa responsabilité et les rapports écrits sur l'avancement des opérations étaient quasiment inexistants.

La création de RFF en 1997 a contraint les deux établissements à préciser leurs responsabilités respectives et définir les fonctions relevant soit de la maîtrise d'ouvrage, déléguée par RFF à la SNCF par une

convention du 14 janvier 1999, soit de la maîtrise d'œuvre, confiée par RFF à la SNCF par la même convention. La création de RFF a, certes, entraîné des coûts supplémentaires du fait de la duplication de certaines fonctions, par exemple en matière de contrôle des marchés et de suivi des programmes. Mais la direction de la ligne nouvelle a été amenée à rendre compte de l'avancement du chantier ainsi que des coûts engagés et constatés de manière beaucoup plus formalisée. La gestion du projet a été rendue certainement plus transparente et sans doute plus efficiente.

La transparence est restée toutefois limitée sur un point : la direction de la ligne nouvelle en calculait les coûts de manière appropriée mais les factures adressées par le siège de la SNCF à RFF en différaient parfois sans justification convaincante.

Si l'organisation adoptée pour construire la ligne nouvelle après la création de RFF a été satisfaisante, celle mise en place pour la construction des gares nouvelles s'est avérée excessivement complexe. La maîtrise d'ouvrage était partagée entre RFF, propriétaire de la ligne et des équipements ferroviaires, et la SNCF, propriétaire des bâtiments des gares, ce qui a posé de difficiles problèmes de définition de frontière et les a obligés à constituer un groupement de maîtres d'ouvrages pour les équipements communs. De plus, des collectivités locales ont aussi assuré la maîtrise d'ouvrage de certains équipements et sont intervenues dans les choix architecturaux.

En même temps, l'organisation mise en place au sein même de la SNCF pour assurer les maîtrises d'ouvrage et d'œuvre relevait de sa propre initiative. Elle a été trop compliquée, ce qui n'est pas sans rapport avec les changements de programme, les retards et les surcoûts qui ont marqué la construction de ces gares. Au total, le budget initial des trois gares nouvelles a été dépassé de 27 % en incluant les voies et leurs équipements mais le dépassement est de 44 % pour les seuls bâtiments.

### 3 – La maîtrise des coûts

#### *a) Les opérations foncières*

Le coût des opérations foncières[51] a dépassé de plus de 9 % le budget initial[52]. Le rapport de 1995 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées notait pourtant que des économies étaient possibles.

La SNCF a acquis environ 3400 hectares de terrains pour une prévision de 2300 ha, les excédents de terrains achetés (hors de l'emprise stricte) ayant été beaucoup plus importants que prévu. Pourtant la possibilité offerte aux riverains de vendre à la SNCF les bâtiments hors emprise situés dans une bande de 300 mètres autour de la voie a été peu utilisée (234 acquisitions pour 439 prévues). On peut y voir le résultat d'erreurs techniques initiales mais aussi de la volonté de la SNCF d'obtenir vite le contrôle de l'emprise dans un contexte de forte opposition au tracé, ce qui a pu la conduire à acquérir des surfaces supérieures au strict nécessaire.

Le prix des terres agricoles et les indemnités d'éviction versées aux exploitants ont fait l'objet de protocoles d'accord entre les directions des services fiscaux et les organisations professionnelles agricoles. La SNCF a en outre signé avec ces organisations un protocole sur les dommages de travaux publics qui prévoit une indemnité spéciale dite « prime TGV », égale à 10 % de la valeur vénale des biens pour les propriétaires ou une année de marge pour les exploitants, versée à condition que l'indemnité principale ne soit pas fixée par le juge de l'expropriation et que l'offre de la SNCF soit acceptée dans les deux mois. La SNCF a ainsi accepté un surcoût pour aller vite. De fait, moins de dix cas d'expropriation ont été portés devant le juge.

51) Acquisitions de terrains et immeubles, réaménagements fonciers (remembrements), restauration des réseaux et indemnisation des dommages liés aux travaux.

52) Y compris les gares nouvelles, en tenant compte des prévisions de revente de terrains et en retirant du budget initial et des dépenses les montants affectés à l'acquisition de terrains sur le tronçon Nîmes-Montpellier.

### *b) Les travaux*

Dans son rapport public de 1996 sur le projet TGV Nord, la Cour avait critiqué la gestion des marchés de la SNCF. Elle avait souligné que les estimations des prix objectifs étaient insuffisantes et que l'analyse des offres était trop rapide pour pouvoir relever des indices d'entente entre les soumissionnaires. La Cour estimait que le préjudice subi par la SNCF en raison de l'entente entre les principales entreprises du BTP, sanctionnée par le Conseil de la concurrence, était très élevé. La SNCF, après avoir d'abord relativisé l'enjeu financier, a fini par réclamer en justice des montants très importants. Le chantier du TGV Nord a aussi donné lieu à des malversations de la part d'agents de la SNCF qui ont conduit à majorer indûment les règlements effectués à certaines entreprises et ont été sanctionnées par les juridictions pénales.

Ces affaires ont été prises très au sérieux par la SNCF qui a renforcé sensiblement le contrôle de ses marchés, en particulier ceux du TGV Méditerranée, aussi bien dans les phases de préparation (analyse des offres) que d'exécution (estimation du volume des travaux). Cette prise de conscience n'a toutefois eu lieu que dans les années 1996-1997 quand les grands marchés de génie civil et d'ouvrages d'art de la ligne nouvelle étaient déjà signés. Ensuite, RFF a ajouté, comme il le devait, ses propres contrôles.

On peut aussi relever les efforts faits par la SNCF pour essayer de repérer des indices d'entente entre les candidats à ses appels d'offres, sachant les difficultés intrinsèques de ce type d'analyse et même si, dans un cas où de tels indices étaient apparus, l'analyse aurait pu être un peu plus poussée pour déterminer si une entente pouvait être présumée.

Un progrès dans la gestion des dépassements des montants initiaux peut aussi être noté. La SNCF passe traditionnellement des marchés de travaux à prix unitaires où les volumes peuvent varier avec un fort risque de dépassement. Or le conseil d'administration autorisait les marchés pour un montant qui pouvait être dépassé de 25 % sans que le service gestionnaire ait besoin de se justifier et de demander une nouvelle autorisation. Ce seuil a été ramené à 5 % à l'initiative de RFF.

Des progrès restent cependant à faire sur certains points. Ainsi, la définition et l'utilisation des prix objectifs fixés avant le dépouillement des offres pourraient être plus rigoureuses, de même que l'établissement de prix nouveaux en cours d'exécution des marchés. Ceux-ci devraient, par exemple, se voir appliquer les rabais commerciaux proposés par l'entreprise dans son offre initiale, ce qui n'a pas toujours été le cas.

La gestion des réclamations, très nombreuses dans le cas du TGV Méditerranée, reste un problème délicat. Les indemnités versées sont justifiées point par point dans des rapports très détaillés du maître d'œuvre mais les documents examinés montrent aussi qu'elles résultent parfois d'un compromis avec les fournisseurs visant à éviter un contentieux.

Certaines justifications sont clairement contestables : la SNCF et RFF ont accepté de payer à certains fournisseurs les coûts supplémentaires encourus du fait de la mise en œuvre de la loi sur les 35 heures, sans même tenir compte des allégements de charges sociales dont ils ont bénéficié et alors que de telles réformes législatives de portée générale font partie des risques supportés par les titulaires des marchés.

### *c) Les prestations de la SNCF*

Les prestations assurées par la SNCF elle-même, pour la seule ligne nouvelle, ont dépassé de 33 % le budget prévu. L'allongement du délai de réalisation des travaux en explique une partie à travers les frais de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre qui ont été accrus du fait de la création de RFF.

Le mauvais fonctionnement des deux bases à partir desquelles ont été posées les voies et caténaires a en outre contribué à augmenter les coûts et délais. A l'origine, trois bases étaient prévues et, après la décision ministérielle d'abandon du tronçon Nîmes-Montpellier en septembre 1995, la SNCF n'en a établi que deux. Le surcroît d'activité sur une de ces bases était peu compatible avec la nature des terrains et, surtout, la SNCF a eu des difficultés pour trouver les locomotives de fret et les conducteurs nécessaires pour acheminer les matériaux (ballast…) et effectuer la pose. Les coûts de transport et de fonctionnement des bases ont été accrus ainsi que les délais de pose et in fine le délai de la construction de la ligne ce qui a conduit les entreprises à réclamer des indemnités pour l'immobilisation de leurs moyens au-delà du temps prévu.

## III – La régularité de la gestion

Le contrôle de la régularité de la gestion de ce projet a conduit à soulever principalement des problèmes relatifs aux opérations foncières et aux marchés de prestations de services de moyenne importance.

## A – Les marchés

Si à l'occasion de l'examen du chantier du TGV Méditerranée la Cour a pu observer une amélioration très nette dans les procédures de passation des marchés ainsi que dans leur contrôle, l'un de ces marchés appelle une observation particulière. Il porte sur un domaine qui a été au centre des malversations découvertes sur le chantier du TGV Nord : les opérations de vérification des décomptes et métrés présentés par les entreprises.

La SNCF n'est pas soumise au code des marchés publics mais a établi des règles internes qui s'imposent à ses services. Elle est en revanche soumise à des directives communautaires régissant les modalités d'appel à la concurrence. Les premières imposent une mise en concurrence au-dessus d'un seuil, relativement bas, de 8 k€ et les directives européennes[53] au-dessus de 0,4 M€ pour les prestations de services.

Or, alors que la SNCF gère des grands chantiers de lignes nouvelles depuis longtemps, elle ne dispose curieusement pas en son sein de métreurs en nombre suffisant et doit donc sous-traiter cette fonction à des prestataires privés. La société retenue pour le TGV Nord avait faussé l'analyse des métrés au profit de certains fournisseurs de l'établissement public. Dans le cas du TGV Méditerranée, la direction de la ligne nouvelle a préféré choisir un prestataire recommandé par les services du siège, sans doute par souci de confier cette fonction à une personne en laquelle elle pouvait avoir toute confiance. Ce faisant, la SNCF s'est exonérée de l'application des règles de mise en concurrence.

## B – Les acquisitions foncières

Le décret n° 86-445 du 14 mars 1986 impose aux établissements publics un avis des services fiscaux avant toute opération immobilière, qu'elle résulte d'une expropriation ou d'un accord amiable. Le paiement d'un montant supérieur à l'évaluation domaniale doit faire l'objet d'une décision motivée.

Ces dispositions étaient particulièrement importantes dans le cas des opérations foncières du TGV Méditerranée dans la mesure où le directeur de la ligne nouvelle avait tout pouvoir au sein de la SNCF dans ce domaine : contrairement aux marchés pour lesquels la régularité et

53) Directive « secteurs exclus » 93/38 CEE du conseil du 14 juin 1993 modifiée en 1998.

l'opportunité des décisions sont soumises à plusieurs instances de contrôle (service du contrôle des marchés, commission des marchés etc.), le directeur de la ligne nouvelle n'était formellement obligé de rendre compte à personne. Certes, les plus grosses opérations ont été menées en concertation avec le siège mais en dehors de toute procédure formelle et quasiment sans traces écrites.

L'avis des services fiscaux est un garde-fou essentiel contre des indemnisations excessives alors même que l'objectif était d'aller vite au moment des acquisitions foncières en 1995 et 1996. L'examen de 13 opérations[54] représentant environ 10 % du montant total, donc parmi les plus importantes, a montré que dans trois cas soit l'avis des domaines manquait, soit le dépassement du montant figurant dans l'avis n'était pas motivé. A cette occasion, il est aussi apparu que la SNCF avait dissocié l'acquisition du bien, soumise à l'avis des domaines, et le versement d'une indemnité pour lequel cet avis n'est pas obligatoire mais en fait de même nature qu'un complément de prix d'achat.

La plus grosse opération foncière a donné lieu à deux transactions signées le même jour : une acquisition de terrains, bâtiments et installations pour 18,3 M€ conforme à l'avis des services fiscaux et une indemnité transactionnelle de 3,2 M€, pour un montant total de 21,5 M€ finalement égal aux prétentions de l'entreprise expropriée.

Un exploitant agricole a reçu 2,3 M€ (1,1 M€ au titre de l'acquisition de biens fonciers, 1,2 M€ au titre de l'indemnisation de préjudices) alors que le dossier contient seulement un avis non signé des services fiscaux sur une valeur vénale de 0,9 M€ et que les documents disponibles suggèrent que cette somme de 2,3 M€ était excessive.

## IV – L'efficacité

L'objectif principal de la construction de cette ligne nouvelle était d'accroître le trafic ferroviaire entre Valence, Marseille et Nîmes ainsi que sur l'ensemble du réseau : plus particulièrement sur la liaison Paris-Lyon-Marseille mais aussi, par exemple, sur la liaison Lille-Lyon-Marseille. L'efficacité de ce projet ne peut cependant être appréciée qu'en mettant en relation ce trafic avec les prix pratiqués et le coût du TGV, ce qui amène à examiner sa rentabilité financière, en faisant aussi le bilan socio-économique de ses avantages et inconvénients pour la collectivité.

54) 480 opérations foncières ont été conduites, dont 70 supérieures à 0,5 M€.

# A – Le bilan financier

## 1 – Les prévisions de 1995

La construction du TGV Méditerranée a été décidée en septembre 1995 sur la base d'un taux de rentabilité interne financière de 7,3 % pour la SNCF avant subventions de l'Etat. La rentabilité pour la seule SNCF à cette époque correspond à la rentabilité pour l'ensemble RFF-SNCF aujourd'hui. Elle résultait du budget d'investissement, d'une estimation des coûts d'exploitation, d'hypothèses d'évolution des tarifs ferroviaires et aériens ainsi que des trafics prévus en tenant compte de ces hypothèses.

Les bilans financiers prévisionnels établis par la SNCF ont fait l'objet de plusieurs expertises extérieures[55] entre 1995 et 2000 qui ont surtout analysé les prévisions de prix et de trafic, outre le budget d'investissement. Les coûts d'exploitation ont été examinés mais il n'en est pas résulté de conclusions très claires, en partie parce que les estimations de la SNCF ne l'étaient pas elles-mêmes.

Les hypothèses d'évolution des prix ont été considérés comme trop optimistes, tant par l'inspection générale des finances que par le CGPC dans leurs rapports d'audit du projet, la SNCF sous-estimant la concurrence des compagnies aériennes, et les tarifs pratiqués par l'entreprise en 2000-2001 étaient, de fait, sensiblement inférieurs à ce qui était attendu.

Les fondements théoriques du modèle qui sert aux prévisions de trafic et permet de prévoir leur évolution, avec et sans mise en œuvre du projet, sont classiques et n'ont pas été contestés. La présentation par la SNCF de prévisions beaucoup plus pessimistes qu'en 1995 lorsqu'il a fallu fixer les péages d'infrastructures dus à RFF en 1999 laisse toutefois planer un doute sur leur qualité. En outre, les experts amenés à examiner les prévisions de la SNCF relatives au TGV Méditerranée, y compris les inspections ministérielles, ont souvent souligné leurs difficultés pour obtenir des informations précises. Les préoccupations de secret commercial de l'entreprise sont parfaitement légitimes mais ne peuvent justifier les lacunes de l'information donnée à l'Etat qui finance les projets.

En fait, la documentation disponible au sein de la SNCF sur les conditions dans lesquelles ont été estimés les paramètres de ce modèle de

55) Commission ad hoc en 1992, inspection générale des finances et conseil général des ponts et chaussées en 1995, 1998 et 2000.

prévision (élasticité du trafic aux prix ou au temps de parcours par exemple) et sur leur degré de fiabilité est assez pauvre. Sous cette réserve, l'instruction de la Cour n'a pas montré que les méthodes suivies pour prévoir le trafic du TGV Méditerranée posaient des problèmes aussi sérieux que ceux qu'elle avait soulevés à propos du TGV Nord.

### 2 – Le bilan financier estimé en 2003

Avec environ 18,5 millions de voyageurs, le trafic annuel constaté sur la ligne TGV Méditerranée sur les deux premières années d'exploitation est supérieur de 17 % aux prévisions faites en 1995 et le gain de trafic par rapport à une situation sans TGV, de l'ordre de 7 millions de voyageurs, est aussi plus élevé.

Ce bon résultat appelle cependant deux réserves importantes : en premier lieu, les bilans financiers doivent intégrer l'impact négatif de la ligne nouvelle sur les trafics des trains rapides nationaux (TRN). Or la SNCF a été incapable de fournir une estimation de cet impact qui pourrait être bien plus fort que prévu ; en second lieu, le trafic aérien a été particulièrement touché par les événements tragiques du 11 septembre 2001 et ensuite, pour le trafic domestique, les difficultés d'Air Liberté. L'évolution future du trafic pourrait être beaucoup moins favorable au TGV Méditerranée.

En outre, les prix des billets sont restés inférieurs aux hypothèses initiales si bien que le supplément de recettes reste plus faible que dans le bilan prévisionnel établi en 1995. Les investissements ayant été un peu plus coûteux que prévu, la rentabilité financière de cette ligne est, au vu des informations actuellement disponibles[56], certainement inférieure à 7,3 % et sans doute même à 6 % avant subvention.

### 3 – Le partage des gains entre la SNCF et RFF

Le coût total du TGV Méditerranée (5,6 Md€ y compris intérêts intercalaires) a été couvert à hauteur d'environ 7 % par des subventions de l'Etat et, subsidiairement, de l'Union européenne et de collectivités territoriales. Pour le reste, il a été financé par des emprunts supportés pour 86 % par RFF. Le bilan de cette opération pour chacune des deux entreprises prises séparément dépend étroitement des redevances d'usage des infrastructures payées par la SNCF à RFF.

56) et sur la base des travaux de la mission de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées de 2000.

Dans leur rapport de 2000, l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées proposaient, pour chaque année de 2001 à 2008, un montant global de péages d'infrastructures dus par la SNCF à RFF au titre du TGV Méditerranée qui a été validé par les ministres concernés. Les prévisions de la mission donnant une rentabilité financière du projet légèrement supérieure, après subvention, au coût des capitaux mobilisés, ce montant devait permettre à la fois à la SNCF de ne pas payer plus que sa capacité contributive[57] et à RFF de rembourser la dette contractée pour ce projet en 25 ans. Le bénéfice actualisé apparaît encore en 2003 quasiment nul pour les deux établissements.

Un nouveau barème de redevances d'infrastructure a été fixé par arrêté en 2000. Il ne correspond pas aux propositions de la mission mais les tarifs ont été fixés de sorte que le supplément de redevances dû par la SNCF au titre du TGV Méditerranée soit égal au montant global proposé par la mission et validé par les ministres. Ces tarifs résultent donc plus de préoccupations financières que d'une estimation des coûts de l'infrastructure. Comme leur application au trafic réel ne pouvait pas donner un montant total exactement égal au montant arbitré, ils n'ont pas été rigoureusement appliqués et les péages payés par la SNCF en 2001 ont été en partie forfaitisés pour respecter le montant arbitré.

## B – L'évaluation socio-économique

Le dossier soumis à l'enquête publique en 1992 comprenait, conformément à la loi, une évaluation des avantages et inconvénients du projet pour la collectivité qui concluait à un taux de rentabilité interne socio-économique de 12,2 % ramené à 11 % en 1995, donc supérieur au taux de 8 % permettant de justifier un tel projet selon les recommandations du commissariat général du Plan[58]. Cette évaluation n'a jamais été vraiment soumise à une expertise indépendante. Les données fournies dans le dossier d'enquête publique ne le permettaient au demeurant pas. La Cour a obtenu un peu plus de précisions mais, comme pour le bilan financier prévisionnel, la documentation étayant les calculs de la SNCF est insuffisante, ce qui est d'autant plus regrettable qu'elle n'utilise pas toujours les mêmes méthodes et les mêmes modes de valorisation de certains paramètres que les autres organismes publics français.

57) EBE actualisé moins investissements à sa charge.

58) alors que le taux de rentabilité interne financière ne concerne que la SNCF et RFF et des flux monétaires, le taux de rentabilité interne socio-économique concerne l'ensemble de la collectivité (ménages, Etat et entreprises y compris SNCF et RFF) et tient compte des avantages et inconvénients non marchands du projet.

Les évaluations de 1992 et 1995 ne semblent cependant pas entachées d'erreurs manifestes et les observations précédentes sur le trafic et le coût des investissements ne conduisent pas à considérer que la rentabilité socio-économique est inférieure à 8 %.

Cependant, si l'évaluation socio-économique du TGV Méditerranée intègre les avantages pour la collectivité d'une réduction du trafic routier (réduction de la congestion, de l'insécurité et des pollutions) elle ne tient pas compte des effets externes négatifs du TGV lui-même, ce qui suppose que la SNCF a pris toutes les mesures nécessaires, dont le coût est ainsi « internalisé » dans le coût de construction, pour que la ligne nouvelle n'ait aucun impact négatif sur l'environnement. Si les mesures prises pour réduire cet impact ont été importantes, il n'est pourtant certainement pas nul.

La ligne nouvelle risquait de dégrader des paysages sensibles mais l'insertion paysagère a été soignée par la SNCF et, selon une étude commandée par le ministère en charge de l'environnement[59], elle a été réussie. Pour lever les oppositions locales, l'entreprise a aussi participé au financement de l'irrigation de la plaine de Marsanne, particulièrement visée lors des travaux de la commission d'enquête.

Le tracé n'a été que légèrement modifié près du centre nucléaire du Tricastin, ce qui a conduit la deuxième commission d'enquête à émettre un avis défavorable mais le risque constitué par la concomitance d'un accident grave dans le centre et d'un arrêt prolongé du TGV dans la zone exposée serait extrêmement faible selon les expertises commandées à l'époque par l'Etat compte tenu des mesures prises par la SNCF[60].

Le gouvernement a annoncé, dès février 1994, des mesures drastiques pour ne pas aggraver les risques d'inondation du fait de la construction d'ouvrages dans des zones inondables. Il est certain que la SNCF a pris des mesures importantes pour limiter ce risque, mais aussi que le dimensionnement des ouvrages repose sur des modèles mathématiques, ou des maquettes, d'écoulement des eaux qui peuvent d'autant moins intégrer toutes les caractéristiques des terrains concernés que leur topographie change avec le temps et les nouvelles constructions.

Les engagements pris par l'Etat pour réduire les dommages environnementaux de cette ligne nouvelle ont été suivis par des comités

59) Evaluation paysagère du chantier TGV Méditerranée – 2000.

60) Conclusions du 26 août 1992 des ministères de l'équipement, de l'environnement et de l'industrie ; rapport des experts du 16 novembre 1992 ; conclusions de l'instruction mixte close le 4 février 1994.

locaux associant les diverses parties concernées mais le ministère chargé de l'environnement n'en a pas encore établi de bilan.

Le TGV Méditerranée pourrait aussi avoir des effets favorables sur l'emploi et l'aménagement du territoire non compris dans l'évaluation socio-économique de la SNCF mais qui ont été fortement mis en avant lors des débats publics préalables à la construction. L'impact sur l'emploi pose de délicats problèmes méthodologiques qui le rendent très difficile à estimer et les effets d'une infrastructure de transport sur l'aménagement du territoire, qu'il est en l'espèce trop tôt pour évaluer, sont controversés.

La loi d'orientation des transports intérieurs impose cependant une évaluation de l'ensemble des résultats économiques et sociaux de la ligne nouvelle par le maître d'ouvrage au plus tard cinq ans après la mise en service. Elle devra intervenir avant le printemps 2006.

## *CONCLUSION*

*Le bilan, encore provisoire, du TGV Méditerranée montre que le bénéfice actualisé paraît proche de zéro, aussi bien pour la SNCF et RFF que pour l'ensemble de la collectivité nationale.*

*La SNCF a su tirer les leçons du TGV Nord et gérer ce projet de façon plus efficiente, parfois sous l'impulsion de RFF à partir de 1997. Le budget initial du TGV Méditerranée a ainsi été à peu près respecté.*

*Il est vrai, toutefois, que les principaux marchés ont été passés, du fait de la conjoncture, à des prix bien plus bas que prévu ce qui a compensé les dérapages souvent très importants dus à des difficultés techniques inattendues. Celles-ci ne sont pas sans rapport avec le souci de lancer rapidement les travaux qui s'est aussi traduit par un renchérissement des acquisitions foncières.*

*La gestion de tels projets peut encore être améliorée, par exemple pour ce qui concerne les opérations foncières et les marchés de prestations de services. Dans la perspective des nouvelles lignes à grande vitesse, mais aussi d'autres grands chantiers publics, les leçons du TGV Méditerranée devront être tirées par la SNCF et les autres maîtres d'ouvrage et d'œuvre de ces nouveaux projets.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER*

*Nous avons pris connaissance avec un grand intérêt des observations portées par la Cour des comptes sur les conditions de réalisation de la ligne nouvelle « TGV Méditerranée » dont la mise en service en juin 2001 consacre, selon les termes de la Haute juridiction, « une indéniable prouesse technique ».*

*Nous souhaitons apporter des éléments de réponse quant aux procédures suivies pour la construction de la ligne, à la gestion des marchés de prestations de service et au bilan financier estimé en 2003.*

## *Les procédures suivies pour la construction de la ligne*

### *Le choix du tracé*

*La Cour des comptes précise qu'elle « n'a pas cherché à déterminer a posteriori si le tracé choisi était le meilleur compte tenu des multiples contraintes auxquelles les décideurs devaient faire face ». Elle « considère que, si la décision de construire cette ligne était régulière, comme l'atteste le rejet de tous les recours par le Conseil d'Etat, les procédures suivies n'ont pas été pour autant satisfaisantes ».*

*A cet égard, il nous paraît important de préciser à la Cour que les conditions dans lesquelles se déroulent aujourd'hui les concertations sur les grands projets d'infrastructure ont été considérablement modifiées. Désormais, les dispositions législatives et réglementaires fournissent un cadre de référence précis des procédures à suivre pour la construction de lignes nouvelles à grande vitesse comme pour la modernisation des lignes classiques.*

*Créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la Commission nationale du débat public a vu ses prérogatives renforcées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Les nouvelles dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'environnement prévoient que « la participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique », dès lors que le projet présente « de forts enjeux socio-économiques » ou a « des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».*

*De plus, la circulaire du directeur des transports terrestres du 28 décembre 2000 relative aux modalités d'élaboration des grands projets*

*d'infrastructure ferroviaire précise les étapes préalables à la décision en prévoyant, pour chacune d'elles, les modalités de la concertation.*

### *Le taux de rentabilité interne financière*

*La Cour des comptes observe que le taux de rentabilité interne (TRI) après subventions a été fixé à 8 %. Elle note que ce TRI escompté pour le projet est « inférieur à celui que retient la SNCF pour les investissements relevant de sa propre initiative (12 %) ».*

*Cette comparaison ne nous paraît pas totalement appropriée et il convient de resituer le contexte pour une bonne appréciation. Tout d'abord, un projet de construction de ligne à grande vitesse s'inscrit dans une logique d'aménagement du territoire. L'objectif d'un taux de rentabilité interne financière de 8 %, sensiblement supérieur au coût de la ressource financière (le taux d'emprunt), prend en compte les aléas sur le coût de réalisation des infrastructures et les risques pesant sur les recettes du projet, mais ne cherche pas à rémunérer au-delà le capital investi.*

*De plus, ce taux, qui a servi de référence pour le calcul des subventions apportées par l'Etat, est à rapprocher des 8 % également retenus par Réseau ferré de France depuis sa création en 1997 pour les projets d'investissements. Il correspond au seuil de rentabilité que l'établissement public doit retenir pour ses investissements nets afin d'éviter toute conséquence négative sur ses comptes. Ce taux est, au demeurant, plus élevé que celui utilisé dans d'autres pays européens comme l'Italie ou l'Espagne qui retiennent plutôt 6 %.*

### *La gestion des marchés de prestations de service*

*Nous notons avec intérêt que la Cour des comptes observe que la SNCF a renforcé le contrôle de ses marchés et que Réseau ferré de France (RFF) a joué un rôle positif en ce sens. L'application d'un contrôle plus strict sur la gestion des marchés, tel que la surveillance des dépassements des montants initiaux, apparaît comme un élément ayant contribué à la maîtrise des coûts de l'opération.*

*Nous prenons acte des constats de la Haute juridiction sur les marchés du TGV Méditerranée et de ses recommandations pour accroître la rigueur dans la gestion des marchés, qui est un point essentiel pour les opérations d'infrastructures en cours et à venir. Il faut noter que le ministère a constaté l'insuffisance des études préalables à certains marchés et été régulièrement amené à faire des observations à la Commission des marchés de RFF.*

*Dans ce cadre, la Cour relève à juste titre que la confusion des rôles entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre n'a pas facilité la*

*réalisation du projet TGV Méditerranée. Nous souhaitons à ce sujet que les acquis issus de cette expérience soient mis à profit par RFF pour le projet de TGV Est-européen, premier projet sur lequel l'établissement public est amené à exercer une maîtrise d'ouvrage directe, distincte de tout rôle de maître d'œuvre.*

*Il convient de noter que des progrès ont d'ores et déjà été accomplis, avec notamment l'adoption en 2002 par RFF et la SNCF d'un nouveau cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de travaux introduisant des dispositions de nature à prévenir l'apparition de certains problèmes cités par la Cour, comme la clarification des rôles du maître d'œuvre et de l'entreprise en matière de métrage et l'obligation d'alerte en cas de dépassement prévisible.*

### *Le bilan financier estimé en 2003*

*Sur la base des travaux effectués durant l'année 2000 par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées dans le cadre d'une mission conjointe, la Cour des comptes relève que le taux de rentabilité du TGV Méditerranée pourrait s'avérer plus faible que prévu.*

*Les conclusions qui peuvent être tirées des prévisions avant mise en service demeurent provisoires. Comme le souligne la Haute juridiction, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, un bilan complet des résultats économiques et sociaux de l'opération sera établi au plus tard cinq ans après la mise en service et permettra de comparer les résultats avec les prévisions.*

*La Haute juridiction note par ailleurs que les tarifs de redevances d'infrastructures dûs par la SNCF à RFF résultent davantage « de préoccupations financières que d'une estimation des coûts de l'infrastructure ».*

*Nous souhaitons à cet égard rappeler que le TGV Méditerranée était une opération en cours à la date de création de RFF. L'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF contraint l'établissement à ne pas s'engager dans un projet d'investissement qui entraînerait des conséquences négatives sur ses comptes. Pour respecter cette obligation de neutralité financière, une mission conjointe de l'inspection générale de finances et du conseil général des ponts et chaussées a été amenée à établir, a posteriori, les montants des redevances dues par la SNCF à RFF. Si en 2001, à titre transitoire, ces montants ont été fixés en partie forfaitairement, à partir de 2002, l'ensemble des redevances facturées à la SNCF l'a bien été sur la base des circulations réellement effectuées.*

❖

*La Cour des comptes estime que les « leçons du TGV Nord » ont été tirées et ont permis de gérer le projet TGV Méditerranée avec plus*

*d'efficience. Nous nous félicitons de cet avis positif qui consacre les efforts accomplis par l'ensemble des partenaires concernés pour la réalisation de ce corridor en zone habitée et à écologie fragile. Mais nous mesurons aussi que des progrès peuvent encore être accomplis pour les nouveaux projets ferroviaires.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)*

*J'observe que l'analyse présentée par la Cour conduit naturellement à mettre en exergue les aspects les moins réussis, sinon critiquables, de la conduite d'un tel projet d'exception. Il existe en effet des leçons à tirer pour la SNCF, qui a assuré la maîtrise d'ouvrage - au départ de plein droit puis par mandat de RFF - ainsi que la maîtrise d'œuvre de l'opération.*

*Il est sûr qu'on peut et qu'on doit encore progresser dans certains domaines comme l'accompagnement de la maîtrise foncière, ou encore le management de la création simultanée de plusieurs gares TGV nouvelles. Pour ces dernières la SNCF a déjà fait son profit dès 2001 des audits internes conduits après la mise en service.*

*Cependant, je retiendrai surtout que la réalisation de cette ligne a été remarquablement conduite malgré les nombreuses et diverses difficultés rencontrées, ce que la Cour reconnaît spécifiquement du point de vue du respect du budget initial.*

*Il est très satisfaisant que soient actés aussi les efforts et les réussites en matière de gestion et de contrôle des marchés, ce qui met en évidence notre réactivité et notre détermination à éviter les pièges rencontrés sur les opérations immédiatement précédentes.*

*Le projet TGV Méditerranée a d'abord gagné le pari de l'insertion technique et environnementale ; il a su depuis juin 2001 dépasser les ambitions commerciales que nous nous étions fixées pour la nouvelle desserte ferroviaire du Sud-Est. C'est aujourd'hui une référence de développement de projet d'aménagement du territoire au niveau national et européen.*

*Il est donc significatif que, tout en soulignant les axes de progrès à poursuivre, les constats établis sans complaisance par la Cour des comptes confortent cette image d'une grande réalisation française.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE*

*La construction de la ligne nouvelle du TGV-Méditerranée était une opération à la fois très lourde - 250 km d'infrastructures - et complexe, par la réalisation de très gros ouvrages d'art, se distinguant ainsi des précédentes lignes à grande vitesse.*

*Réseau Ferré de France (RFF) a été créé par la loi du 13 février 1997, mais n'a été mis en place qu'au mois de mai suivant, après publication des décrets d'application et constitution de son état-major.*

*Il faut préciser en outre que RFF s'est développé sans apport global des services de la SNCF ou d'autres institutions, à partir d'une équipe réduite d'une dizaine de personnes qui n'atteignait, un an plus tard, qu'une cinquantaine de personnes.*

*Dans ces conditions, la prise en main de la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de la ligne nouvelle Méditerranée constituait une gageure, heureusement facilitée par le savoir-faire des services de la SNCF. Cela était d'autant plus délicat que les dispositions constructives et l'enveloppe financière étaient déjà arrêtées depuis longtemps et les travaux de réalisation bien entamés.*

*Le résultat s'est pourtant révélé positif puisque, ainsi que le note la Cour, le budget initial de cette opération "a été respecté à moins de 5 % près, ce qui est un résultat remarquable pour une infrastructure de cette importance". La réussite technique, mais aussi commerciale du TGV-Méditerranée est tout à fait appréciable. RFF espère avoir contribué à ce succès.*

*Dès novembre 1997, une convention générale de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, préparée par RFF, avait été conclue afin de permettre au nouvel établissement d'exercer, au moins de façon transitoire, le rôle qui lui était attribué par ses textes fondateurs. Mais c'est à la mi-1998 que RFF a pu mettre en place les moyens humains - un directeur d'opération - et les véritables outils contractuels - une convention de mandat spécifique - destinés à la prise en main du projet, tout en laissant aux spécialistes qualifiés de la SNCF la responsabilité technique des travaux de réalisation.*

*Comme le souligne la Cour, cette situation nouvelle a imposé une clarification des responsabilités, une plus grande transparence dans la conduite de cette importante opération. La contractualisation des relations entre le maître d'ouvrage et le mandataire prévoyait, en effet, que ce dernier devait fournir les éléments permettant au maître d'ouvrage d'établir un tableau de bord complet examiné au cours de réunions mensuelles de suivi.*

*Le contrôle de RFF a porté notamment sur les marchés, même si la SNCF, après les difficultés rencontrées lors de la construction du TGV-Nord,*

*portait une grande attention aux conditions de leur passation. Comme le note la Cour, RFF a ramené à 5 % le dépassement du montant autorisé des marchés sans nouvel avis de l'autorité approbatrice.*

*La Cour juge néanmoins contestable que la SNCF et RFF aient "accepté de payer à certains fournisseurs les coûts supplémentaires encourus du fait de la mise en œuvre de la loi sur les 35 heures". En fait, cette question ne s'est vraiment posée que pour un seul marché, pour lequel la réclamation a été refusée, mais une indemnité forfaitaire a été versée au groupement d'entreprises titulaires afin d'obtenir un accord sur le décompte définitif.*

*Pour ce qui concerne les aspects financiers, RFF ne peut que faire siennes les analyses de la Cour, et souligne, au-delà des difficultés anormales rencontrées avec la SNCF pour obtenir des éléments d'information sur les trafics, que les fluctuations en termes de prévisions de trafic et de tarifs ne sont pas de nature à faciliter le bilan financier de cette opération. Il faut noter enfin que la réalisation de cette ligne nouvelle a lourdement pesé sur les comptes de RFF, dès sa création, en accroissant fortement son endettement. Il s'agit du dernier projet financé selon les anciennes règles qui prévalaient avant l'application de l'article 4 du décret constitutif de RFF. L'incidence sur les comptes de RFF des travaux de la LGV-Est européenne est, aujourd'hui, bien moindre que celle de la LGV-Méditerranée.*

# 2

# La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier

## *PRÉSENTATION*

*A compter du 1er janvier 1997, une réforme fondamentale du système ferroviaire français est entrée en application. Rendue nécessaire par la transposition en droit interne des directives européennes préparant l'ouverture des chemins de fer à la concurrence, elle a été inspirée au premier chef par la volonté de restaurer l'équilibre des comptes de la SNCF, profondément dégradés par un endettement excessivement lourd accumulé depuis de nombreuses années. A cette fin, un nouvel établissement public, Réseau ferré de France, a été créé, qui a pris en charge les deux tiers de la dette de la SNCF, dont une autre partie de la dette était cantonnée dans l'un de ses « services annexes ».*

*Après avoir contrôlé les comptes et la gestion de RFF et de la SNCF et examiné l'activité fret de l'entreprise nationale, la Cour a jugé utile de dresser un premier bilan de cinq années d'application de la réforme car celle-ci a eu des conséquences significatives non seulement sur la situation de la SNCF mais aussi sur l'organisation et le financement du système ferroviaire. RFF, en effet est plus qu'un organisme de défaisance : responsable de la gestion de l'infrastructure, désormais séparée de l'exploitation du réseau, le nouvel établissement public est au centre des mécanismes de financement des infrastructures nouvelles et des travaux de modernisation.*

*L'examen des comptes de la SNCF (jusqu'à l'exercice 2002 inclus) montre que l'objectif premier de la loi de 1997, à savoir l'assainissement financier de l'entreprise, a été atteint. Délestée d'une large partie de sa dette, l'entreprise enregistre des résultats peu éloignés de l'équilibre. De même, la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation a été réalisée conformément à la volonté du législateur et le financement des investissements ferroviaires s'est fait depuis 1997 avec un recours plus limité à l'emprunt.*

*Pourtant, certains retards et insuffisances ont été relevés. Ainsi, les relations entre la SNCF et RFF ne sont pas encore complètement clarifiées. En particulier, un contentieux subsiste sur le partage des immobilisations. Surtout, le nouvel établissement public a recueilli, en même temps qu'une large partie de la dette de la SNCF, le déficit qui lui est lié, ce qui oblige l'Etat à lui verser chaque année de fortes dotations en capital. En outre, l'endettement du système ferroviaire dans son ensemble continue de croître, de même que les concours financiers de l'Etat et des autres collectivités publiques.*

La loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) avec effet rétroactif au 1er janvier 1997 est le fondement d'une profonde réforme de l'organisation du système ferroviaire français. Cette réforme était rendue nécessaire par la situation financière très dégradée et le lourd endettement de la SNCF induit principalement par les investissements considérables qu'elle avait dû effectuer pour construire et équiper les lignes nouvelles à grande vitesse. En outre, la création de RFF permettait de satisfaire à l'obligation née de la directive du Conseil des communautés européennes n°91-440 du 29 juillet 1991 de séparer, à tout le moins sur le plan comptable, l'exploitation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

RFF a ainsi reçu de l'Etat en pleine propriété les voies ferrées et tous les biens constitutifs de l'infrastructure, à l'exception des gares et des centres d'entretien. Il a pris à sa charge en contrepartie la fraction de la dette de la SNCF qui a servi à financer ces actifs et dont le montant a été fixé à 20,5 Md€ par l'article 7 de la loi précitée. Il supporte aussi le coût de l'entretien des installations techniques et de sécurité ainsi que celui de la gestion du trafic. Ces fonctions, en application de l'article 1er de la loi, sont déléguées contre rémunération à la SNCF, laquelle, en tant qu'entreprise ferroviaire, verse à RFF une redevance pour l'usage de l'infrastructure.

Six ans après le vote de la loi, à partir des contrôles des comptes et de la gestion de RFF et de la SNCF, complétés par l'étude de l'activité fret de celle-ci, la Cour est en mesure de dresser un premier bilan, en termes financiers, de cette réforme.

Certes, celle-ci revêt d'autres aspects intéressants : de nouvelles règles de répartition des capacités ferroviaires dans la perspective d'ouverture du marché européen ont été définies ; après une expérimentation décidée en 1995, et conformément à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains,

l'Etat a transféré aux régions (hors Ile-de-France) l'organisation des services régionaux de voyageurs de la SNCF. Mais les conséquences financières de la réforme méritent un examen particulier, tant les enjeux financiers ont été dès le début importants et décisifs : il suffit d'observer que l'endettement des deux établissements publics est actuellement de l'ordre de 40 Md€, que l'Etat a accordé à RFF près de 9 Md€ de dotations en capital pendant la période 1997-2002, ou encore qu'il verse chaque année à RFF quelque 1,5 Md€ au titre de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire.

Dès lors, de ce point de vue, il est d'un grand intérêt de déterminer si les trois principaux objectifs poursuivis par le législateur de 1997 ont été atteints. Ils tendaient à :

- rétablir l'équilibre des comptes de la SNCF ;
- séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau ferré national ;
- financer les infrastructures de manière plus saine.

## I – Rétablir l'équilibre des comptes de la SNCF

En créant RFF, conçu d'abord comme un organisme de défaisance, l'Etat a entendu soulager la SNCF d'une grande partie de sa dette et de la charge induite qui pesait sur son compte de résultat.

En 1995-1996, la situation de l'entreprise était en effet très préoccupante : trafic en recul, perte de parts de marché au profit de la route et du transport aérien, situation financière dégradée. Entre 1986 et 1996, le chiffre d'affaires de la SNCF avait diminué de 16 % en francs constants. Son résultat net qui était encore positif en 1991 (+ 1,1 M€) était tombé à – 1 907,75 M€ en 1996. Quant à la dette, bien qu'elle ait été allégée en 1991 des pertes passées par la création du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) (voir encadré), elle s'élevait à près de 30 389,2 M€ en 1996, soit à plus du double de celle de 1986, atteignant un niveau qui était devenu insupportable pour l'entreprise. Une action s'imposait d'autant plus que, dès 1991, la directive européenne 91-

440 précitée recommandait d'assainir la situation financière des entreprises ferroviaires[61].

**Le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)**

Créé en 1991 en application de l'article 28 du contrat de plan 1990-1994, le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF avait alors pour objet de recueillir une partie de la dette de l'entreprise, de façon à lui permettre de dégager, sur des bases ainsi assainies, des ressources propres permettant de maîtriser l'accroissement de son endettement. Le « service » n'est pas juridiquement distinct de l'entreprise ; il est un simple cadre comptable permettant de cantonner la partie de la dette que le Gouvernement entend financer de façon spécifique, essentiellement par des contributions de l'Etat.

La Cour a critiqué depuis l'origine le principe même du service annexe. Observant que ce service gérait des sommes considérables, qu'il ne disposait pas de la personnalité morale, la Cour avait considéré que la présentation comptable séparée qui en était faite était contraire aux principes d'unité et d'exhaustivité des comptes. Elle avait demandé à la SNCF de réintégrer les comptes du service annexe dans ceux de l'entreprise, ou de lui accorder un statut juridique cohérent avec son traitement comptable.

La SNCF n'a pas choisi entre ces deux possibilités, mais a aménagé le traitement réservé au service annexe, en fournissant certaines informations dans ses comptes annuels. Elle a en particulier suivi une recommandation de la Cour tendant à ce que les comptes du service apparaissent dans l'annexe comptable.

Sur le fonctionnement même du SAAD, il apparaît à l'expérience que la conjonction de versements annuels constants depuis plusieurs années de la part de l'Etat (677 M€) et de transferts de dette nouveaux vers le service annexe ont eu pour effet de grossir sensiblement la masse des emprunts mis à sa charge et de repousser toujours plus loin dans le temps l'extinction de leur service. En 1996, la SNCF estimait que cette extinction interviendrait en 2004. Au début 2003, les perspectives de clôture du service se situaient autour de l'année 2035.

61) L'article 9-1 de la directive indiquait que : « Les Etats membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci ».

C'est donc dans ce contexte d'urgence qu'en application de l'article 7 de la loi du 13 février 1997, RFF a pris à sa charge 20,5 Md€, soit environ les deux tiers de la dette de la SNCF au 31 décembre 1996. Ce montant était proportionnel à la part dans le bilan 1996 de la SNCF des actifs représentatifs de l'infrastructure, tels qu'ils avaient pu alors être identifiés par un cabinet privé. On note à ce propos que si les immobilisations rattachées à l'infrastructure ont été transférées en pleine propriété à RFF, la SNCF, pour des raisons de commodité, est restée juridiquement propriétaire et gestionnaire de la dette prise en charge par le nouvel établissement public. La SNCF a continué à inscrire au passif de son bilan l'intégralité de sa dette antérieure, y compris la part « transférée » à RFF, mais, en contrepartie, a inscrit à son actif une créance sur RFF**,** égale à la fraction de la dette prise en charge par ce dernier.

Les résultats de ce transfert ont été immédiats **:** dès la fin de l'exercice 1997, le déficit financier de la SNCF a été massivement réduit et son résultat net comptable s'est rapproché de l'équilibre, revenant à - 146,2 M€ en 1997. La capacité d'autofinancement, fortement négative jusqu'alors, est ainsi redevenue positive en 1997. Les résultats des années suivantes n'ont pas été sensiblement différents.

**Les composantes du résultat net comptable de la SNCF**

*M€*

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A-Résultat d'exploitation | -504,4 | + 164,9 | + 299,3 | + 248,6 | + 256 | - 71 | - 17 |
| B-Résultat financier | -1 965,5 | - 293,4 | - 229,4 | - 162,5 | - 155 | - 105 | - 166 |
| C-Résultat exceptionnel (1) | + 156,8 | - 17,7 | - 168,8 | - 172,7 | - 33 | + 42 | + 202 |
| Résultat net comptable (A+B+C) | -2 313,1 | - 146,2 | - 98,9 | - 86,6 | + 68 | - 134 | + 19 |

(1) Y compris produit de l'intégration fiscale

*Source : Comptes de résultat de l'EPIC SNCF*

Il est vrai que le transfert des actifs et de la dette vers RFF a été réalisé dans des conditions plutôt avantageuses pour la SNCF. Ceci tient pour partie à des considérations de fait - RFF n'a commencé à exister réellement qu'en 1998 - et pour partie à la méthode suivie. C'est ainsi que

le montant de la dette prise en charge par RFF a été majoré de 0,61 M€ correspondant à des charges d'intérêt différées[62] précédemment inscrites à l'actif du bilan de la SNCF. De même, il a été décidé par les tutelles en 1997 que les emprunts en devises étrangères seraient évalués avant transfert à leur cours au 31 décembre 1996 ; de ce fait, RFF a subi de lourdes pertes de change sur les emprunts en franc suisse, lorsque, peu après, cette devise s'est appréciée.

Toutefois, si l'effet d'assainissement financier sur les comptes de la SNCF a pleinement joué, cette appréciation positive doit être tempérée.

D'une part, les pertes liées à la charge de la dette retirée des comptes de la SNCF n'ont pas disparu du seul fait du transfert, mais, naturellement, se retrouvent, inchangées, dans le compte de résultat de RFF.

D'autre part, au-delà de l'effet mécanique et bénéfique du transfert de charges, la SNCF souffre de faiblesses structurelles qui, aujourd'hui encore, affectent sa rentabilité. Ainsi, l'excédent brut d'exploitation constaté en 2002 est inférieur de 30 % à celui de 1997 ; de même, les charges fixes demeurent relativement élevées, à un niveau voisin du chiffre d'affaires ; le taux de rentabilité financière[63], qui mesure la rentabilité des ressources durables investies dans l'entreprise, est très bas : 1,8 % en 2002. En outre, le résultat net comptable annuel est souvent amélioré par des profits exceptionnels, provenant généralement de ventes ou de valorisations d'actifs (191 M€ de plus-values en 2002).

De plus, certaines activités de la SNCF sont sérieusement déficitaires. A cet égard, le transport des marchandises est dans une situation très préoccupante. Les produits tirés du trafic ont diminué de 4,1 % entre 1997 et 2002. Le produit moyen par tonne-kilomètre stagne, voire régresse certaines années. Le résultat courant du fret a été négatif de 389 M€ en 2002. Il l'aurait été encore davantage si les péages payés à RFF au titre de cette activité n'étaient pas plus faibles que ceux imputés aux autres activités.

62) Les charges d'intérêt différées avaient pour origine une décision prise en 1990 par la SNCF de ne pas imputer à son compte de résultat une partie des frais financiers relatifs à la ligne nouvelle du TGV Atlantique mais de la porter à l'actif de son bilan et de l'amortir sur plusieurs années. Le même principe a été appliqué par la suite à d'autres investissements.

63) Défini comme le rapport entre, d'une part, le résultat net annuel et les charges financières nettes à long terme et, d'autre part, les capitaux propres et les dettes financières nettes

## II – Séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau

Depuis le 1er janvier 1997, RFF est chargé de l'entretien, de la sécurité et de la bonne utilisation du réseau ferroviaire à la place de la SNCF. Mais, compte tenu de la taille modeste du nouvel établissement public, son rôle se limite à définir « *les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau* » (article 7 du décret 97-444). L'exécution des tâches est déléguée à la SNCF, à laquelle RFF verse une rémunération fixée par convention.

Il en résulte deux conséquences financières importantes.

En premier lieu, on l'a vu, RFF a reçu la propriété des infrastructures jadis remises en dotation par l'Etat à la SNCF[64].

En second lieu, de nouveaux flux financiers entre l'Etat, la SNCF et RFF sont apparus : celui-ci, qui bénéficie de la contribution aux charges d'infrastructure que l'Etat versait auparavant à la SNCF, reçoit de la SNCF le produit des péages pour l'usage du réseau. De son côté, la SNCF perçoit de RFF une rémunération pour la gestion qu'elle exerce par délégation, principalement en contrepartie du coût de l'entretien et du fonctionnement des installations techniques et de sécurité.

**Aspects financiers de la gestion et de l'usage de l'infrastructure**

*(millions d'euros)*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Recettes pour RFF** | | | | | | |
| Contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure (HT) | 1 772 | 1 802 | 1 648 | 1.633 | 1 606 | 1 406 |
| Produits de la redevance (péages) | 916 | 946 | 1 519 | 1 562 | 1 630 | 1 824 |
| **Dépenses pour RFF** | | | | | | |
| Rémunération versée à la SNCF, gestionnaire déléguée | 2.561 | 2.531 | 2.622 | 2.617 | 2632 | 2 655 |

*Source : comptes de RFF*

64) L'Etat était resté propriétaire des installations remises à la SNCF.

Ces échanges financiers contribuent à dessiner depuis 1997 de nouvelles relations entre trois partenaires : Etat, SNCF, RFF. Logiquement, du fait de la tutelle qu'il exerce sur les deux établissements publics, l'initiative et la direction de ce jeu de relations croisées sont revenues à l'Etat. C'est lui en particulier qui arrête les tarifs des péages, détermine le montant de la contribution aux charges d'infrastructure inscrit à son budget et approuve la convention de gestion passée entre la SNCF et RFF.

Ainsi définies, les relations entre les acteurs du système ferroviaire peuvent sembler assez cohérentes. Elles n'en présentent pas moins quelques lacunes, d'autant plus regrettables que les sommes en jeu sont considérables.

## A – Les rapports entre les principaux acteurs

Les rapports triangulaires entre l'Etat, la SNCF et RFF sont complexes et quelque peu opaques. En particulier, la procédure des contrats de plan entre l'Etat et la SNCF a été abandonnée en 1996. Pourtant, l'entreprise observe non sans raison qu'il lui serait utile d'avoir une vision « stabilisée » à moyen terme du niveau des péages qu'elle devra verser, de la rémunération à recevoir de RFF pour la gestion déléguée de l'infrastructure et de celui de la rémunération de ses missions de service public. En contrepartie, elle se dit prête à s'engager sur un niveau de dette et un programme de maintien de l'équilibre de ses comptes.

## B – La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation

La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation a été réalisée conformément à la loi, mais les relations entre RFF et la SNCF ne sont pas encore complètement normalisées.

La convention de gestion passée entre la SNCF et RFF en 1997 et renouvelée en 1998 est trop imprécise : la rémunération versée à la SNCF qui, pourtant, a atteint 2 545 M€ en 2002, est forfaitaire et fondée sur des évaluations approximatives tirées des comptes de gestion 1995 de la SNCF. La convention ne définit pas d'objectifs de rentabilité et d'optimisation ; elle ne donne pas d'orientations sur les conditions de circulation et l'évolution des caractéristiques du réseau ; elle ne comporte pas d'indicateurs de niveau de service, de qualité et de productivité.

En outre, elle est imparfaitement appliquée. Certes, par avenant du 31 mars 1999, il a été convenu que des « *objectifs chiffrés* » seraient définis pour chaque indicateur "*sur la base du tableau de bord qui sera finalisé avant le 1er avril 2000*". Mais les seuls indicateurs disponibles ne concernent que l'entretien. Les autres ne semblent pas définis ou pas opérationnels. De plus, en dépit de deux avenants conclus en 2001 et en 2002, la modulation de la rémunération versée à la SNCF prévue par le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 n'a pas été mise en œuvre.

## C – Les tarifs des péages

Les tarifs des péages que la SNCF verse à RFF pour l'usage de l'infrastructure ferroviaire ont été fixés initialement par le Gouvernement, moins en fonction de la valeur économique du service rendu que dans les limites de la capacité contributive de la SNCF. En outre, ils ont été plafonnés pendant deux ans, en 1997 et 1998.

Aujourd'hui encore, ces péages sont, semble-t-il, éloignés du coût marginal social de l'infrastructure préconisé par les directives européennes. Certes, le choix en faveur du critère de la capacité contributive de l'exploitant et le plafonnement initial de la redevance acquittée par la SNCF étaient dans la logique de l'objectif de rééquilibrage des comptes de la SNCF visé par la réforme de 1997. Mais le critère de la capacité contributive n'est pas sans risques pour la qualité du service et pour les finances publiques lorsqu'il s'applique à un seul contributeur, comme c'est le cas actuellement dans le transport ferroviaire français.

Il est vrai qu'il a été décidé en 1999 d'augmenter très substantiellement les tarifs. Les pouvoirs publics en effet entendaient porter les produits considérés comme commerciaux dans le compte de résultat de RFF à plus de 50 % des charges d'exploitation courantes de l'établissement public en 1998 pour éviter que la dette de RFF ne soit considérée comme dette publique au regard des critères définis par la réglementation européenne pour l'établissement des comptes nationaux (SEC 95). Ainsi, le montant des péages a augmenté de 61 % en 1999 et alors qu'il n'était que de 915,9 M€ en 1997, il a atteint 1 824 M€ en 2002.

Toutefois, l'Etat a choisi de compenser une partie de la charge supplémentaire supportée par la SNCF, en lui attribuant des subventions exceptionnelles de 122 M€ en 1999 et 61 M€ en 2000, bien que l'octroi de telles subventions soit proscrit par le cahier des charges de l'entreprise.

### D – Le partage des immobilisations

Le partage des immobilisations entre la SNCF et RFF n'est pas achevé.

Cette opération pour le moins complexe a été longtemps entravée par le fait que la SNCF ne disposait pas en 1997 d'un fichier offrant une description et une évaluation détaillée et complète de ses biens. Depuis lors, cependant, des progrès ont été accomplis. Les travaux réalisés ces cinq dernières années ont progressivement permis d'obtenir une description et une répartition de ces immobilisations, si bien que, depuis février 2002, la SNCF dispose d'un fichier comptable donnant pour chacune des immobilisations qu'elle possède (environ 150 000) la date de mise en service, la valeur brute et la valeur nette comptable au 31 décembre 2000 (ou au 31 décembre 1996 pour les biens transmis à RFF).

A partir de ce recensement exhaustif, la SNCF a présenté à RFF en janvier 2000 une proposition de répartition. RFF a confié à un audit extérieur l'analyse de ce document. Des discussions se sont engagées entre les deux établissements en avril 2001 pour déterminer comment la proposition de répartition pouvait être amendée en vue de créer une référence commune pour la répartition définitive des biens au 1er janvier 1997.

Les discussions n'ont pas abouti à ce jour et l'on ne peut que le regretter. En attendant, subsiste entre les deux établissements publics un contentieux qui n'est pas sans incidence sur leurs résultats puisque des coûts d'entretien et des produits d'exploitation (loyers, par exemple) sont attachés à la plupart des biens litigieux. Dans l'avis qu'elle a rendu sur les comptes 1997 à 2000 de RFF à l'issue de son premier contrôle, la Cour a relevé cette insuffisance et estimé qu'elle portait atteinte à l'image fidèle que les comptes doivent donner du patrimoine de l'établissement.

## III – Financer les infrastructures ferroviaires de manière plus saine

L'un des changements majeurs induits par la réforme de 1997 a été de déplacer vers RFF le poids principal du financement des infrastructures ferroviaires qui incombait naguère à la SNCF. Ceci vaut aussi bien pour la construction des lignes à grande vitesse (LGV) et les

investissements de modernisation que pour les travaux de régénération des infrastructures ferroviaires.

La création de RFF a été l'occasion de définir et d'appliquer des règles de financement plus strictes, l'un des buts recherchés étant d'éviter que, comme par le passé, ces investissements ne soient financés quasi exclusivement par l'emprunt. En premier lieu, RFF a l'obligation de soumettre chaque année aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget un programme d'investissement ainsi que les modalités de son financement. Les projets dont le montant excède 22,87 M€ sont soumis à l'approbation du ministre chargé des transports sur la base d'un dossier spécifique indiquant notamment la rentabilité économique et sociale de l'investissement projeté. Le programme de RFF est ensuite examiné par le comité des investissements à caractère économique et social (CIES) qui fixe notamment le montant des ressources propres que l'établissement public est autorisé à apporter au financement de ces investissements. Des plafonds ont été fixés chaque année depuis la création de RFF avec l'objectif de stabiliser la dette de l'établissement en 2001.

Surtout, en application de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, RFF est tenu de limiter sa participation financière aux projets d'investissement par une obligation de rentabilité minimale : « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

Cette règle - qui s'inspire d'ailleurs des principes posés naguère par les contrats de plan Etat-SNCF, mais jamais respectés - a été appliquée au projet de TGV Est. La convention de financement signée le 7 novembre 2000 prévoit, outre l'apport de RFF, une participation financière de l'Union européenne, du Luxembourg, de la France et de quatorze collectivités territoriales ainsi que de la SNCF (au titre de trois gares nouvelles, du matériel roulant et des lignes de raccordement).

Par rapport à la situation antérieure, le progrès est incontestable. Néanmoins, l'équilibre du système ferroviaire que ces mesures tendent à restaurer est menacé par deux phénomènes inquiétants : les pertes chroniques de RFF et l'accroissement persistant de la dette du système ferroviaire.

## A – Les pertes de RFF

Depuis la création de RFF, le compte de résultat de l'établissement public affiche des pertes décroissantes mais toujours très élevées :

**Formation du résultat net comptable de RFF**

*M€*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A- Résultat d'exploitation | - 645 | - 641 | - 183 | - 31,7 | - 80,5 | -180,4 |
| B- Résultat financier | - 1 535 | - 1 504 | - 1 437 | - 1 597,5 | - 1 593,2 | -1 484,2 |
| C- Résultat exceptionnel | + 31 | + 54 | + 40 | + 16,0 | + 27,2 | + 78,1 |
| D- Résultat net (A+B+C) | - 2 149 | - 2 091 | -1 580 | -1 700,5 | - 1 646,5 | - 1 586,5 |

*Source : Comptes annuels de RFF*

Le tableau ci-dessus montre en premier lieu que la perte de 2 149,4 M€ enregistrée en 1997 par RFF est très voisine de l'amélioration des résultats constatée dans les comptes de la SNCF la même année (2 166,91 M€). Ceci tendrait à confirmer, s'il en était besoin, que la création de RFF a été neutre en termes de résultats pour l'ensemble du système ferroviaire et que la redevance payée par la SNCF a été strictement ajustée à cet effet.

Pour autant, il n'est pas assuré que l'intégralité des pertes annuelles de RFF, partiellement comblées par les dotations en capital de l'Etat, présentent un caractère structurel.

Il convient en effet de distinguer trois parties dans la formation du résultat de RFF : celle liée à l'héritage de la dette de la SNCF, celle qui découle des investissements propres de RFF et celle qui est relative à l'usage de l'infrastructure.

La charge de la dette transmise par la SNCF s'impose naturellement à RFF, qui peut seulement s'employer à en réduire marginalement l'ampleur, par exemple en constituant un portefeuille de restructuration[65]. Le montant de cette charge décroît au même rythme

65) Ce portefeuille d'obligations vise à lisser les taux applicables aux emprunts hérités auxquels il est adossé.

que la dette elle-même et s'éteindra dans quelques années. Il s'est élevé à 864,3 M€ en 2002 après déduction des produits retirés du portefeuille de restructuration.

Quant à la charge financière liée à la dette propre de RFF, elle a atteint 681,9 M€ en 2002. Elle est en constante progression, à l'image de la dette elle-même.

Reste une troisième partie du résultat, égale à la différence entre les produits et charges liés à l'usage, l'entretien et l'exploitation du réseau. A ce niveau apparaît, depuis l'origine et probablement pour plusieurs années encore, un grave déséquilibre, qui se traduit en particulier, par un résultat d'exploitation négatif (- 180,4 M€ en 2002). En d'autres termes, le résultat de RFF est négatif avant même que l'établissement public ne rembourse le premier centime de sa dette.

De ces pertes, il n'y a que trois explications possibles, les trois pouvant se cumuler :

- soit les péages versés par la SNCF sont trop bas, malgré la revalorisation des barèmes de quelque 0,46 Md€ intervenue en 1999 ;
- soit la rémunération payée à la SNCF pour l'entretien du réseau est fixée à un niveau excessif qui ne tient pas suffisamment compte des gains de productivité, bien que cette rémunération ait été maintenue constante en euro courant depuis 1999 ;
- soit la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure est insuffisante ; mais cette contribution, qui, du reste, ne va pas de soi, est forfaitaire et négociée chaque année en fonction de considérations purement budgétaires. Le cas échéant, elle est diminuée en cours d'exercice, servant en quelque sorte de variable d'ajustement à l'équilibre budgétaire.

Cette situation est préoccupante et devrait être redressée. Mais cela suppose une analyse approfondie des coûts et la volonté de l'Etat et de ses partenaires d'en tirer les conséquences sur la gestion du système.

En attendant, l'Etat compense les pertes de RFF par des dotations en capital annuelles financées par le compte d'affectation spéciale n° 902-24 alimenté par le produit des privatisations. Le

montant cumulé de ces dotations s'élevait au 31 décembre 2002 à 8 908,5 M€[66].

## B – La dette du système ferroviaire

L'endettement du système ferroviaire pose un problème récurrent et difficile : comment financer les lourds investissements du système ferroviaire tout en maîtrisant la croissance de sa dette ?

Trois entités sont concernées : la SNCF, son service annexe d'amortissement (financé essentiellement par l'Etat) et RFF. Or, l'endettement de l'ensemble va croissant, sans que la réforme de 1997 paraisse avoir infléchi sensiblement cette évolution.

- S'agissant tout d'abord de la dette de la SNCF[67], on observe qu'elle a été ramenée de 30 264 M€ au 31 décembre 1996, avant la création de RFF, à 6 596 M€, au 31 décembre 2002. Il convient toutefois de rappeler qu'outre le montant de 20,5 Md€ transféré à RFF, elle a été allégée en 1997 de 4,3 Md€ par transfert au service annexe d'amortissement. Depuis 1997, en revanche, on observe une quasi-stabilité de la dette de l'entreprise, avec, il est vrai un nouveau transfert au SAAD de 0,6 Md€ en 1999. Cette stabilisation correspond à l'objectif que l'entreprise nationale s'est elle-même fixé de limiter son endettement net à 7,5 Md€[68].

- la dette inscrite au passif du bilan du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) qui, on l'a vu, préexistait à la réforme a été de nouveau alimenté à cette occasion et en 1999. Elle dépassait 9 M€ au début de 2003. Au 31 décembre de chaque année, elle a évolué de la façon suivante.

66) Ces dotations ne sont plus considérées par la Commission européenne comme des dotations en capital et sont donc réintégrées dans le « déficit public » au sens du protocole annexe à l'article 104 du traité instituant la communauté européenne.

67) Définie ici comme la dette à long terme (à plus d'un an) inscrite dans les comptes de l'entreprise seule (sans son service annexe) hors intérêts courus et non échus (ICNE) et déduction faite de la dette transférée à RFF mais restant inscrite à l'actif du bilan de l'entreprise.

68) La SNCF définit toutefois cet endettement net de façon originale, non directement lisible au bilan, en y incluant diverses opérations de trésorerie et de gestion financière.

**Dette inscrite au bilan du service annexe**

*M€*

| | 1996 | 1997 | 1999 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|
| Dettes financières (y compris ICNE) | 4 610 | 8 943 | 9 444 | 9 291 | 9 211 (1) |
| (1) 8, 8 Md€ hors ICNE | | | | | |

*Source : comptes annuels SNCF*

- la dette de RFF, elle aussi, s'accroît d'année en année, malgré l'extinction progressive de la part héritée de la SNCF.

La dette nette à long terme du nouvel établissement public (après déduction des placements) qui, au 1er janvier 1997, était de 20,5 Md€, soit le montant de la dette de la SNCF transférée par la loi de 1997, six ans plus tard, à la fin de l'année 2002, atteignait 23,5 Md€. Sur ce total, la dette propre à long terme de RFF représentait 13,4 Md€, soit un accroissement de 15,1 % depuis le 1er janvier 1997.

Certes, cette évolution, qui est liée essentiellement aux investissements engagés par l'établissement public depuis sa création (1,6 à 1,8 Md€ par an), ne marque pas d'accélération par rapport à la situation antérieure : si l'on rapproche les investissements de la SNCF en 1996, soit 3 027 M€, de ceux, cumulés, de RFF et de la SNCF en 2002, soit 3 332,4 M€, on observe une augmentation modeste, de l'ordre de 10 %. Mais il faut souligner que l'accroissement de la dette de RFF s'est produit en dépit des dotations en capital de l'Etat.

- Au total, l'endettement du système ferroviaire, égal à la somme des trois dettes analysées ci-dessus, est passé de 34,8 Md€ au 31 décembre 1996 (hors ICNE) à 38,9 M€ à la fin de 2002. Si l'augmentation en cinq ans a pu ainsi être contenue (+ 12,8 % en monnaie courante), le niveau même de la dette reste élevé.

## *CONCLUSION*

*Le jugement qui peut être porté sur la réforme et ses conséquences sur la situation financière du système ferroviaire doit être nuancé.*

*1- Si l'on considère la seule SNCF, il apparaît que l'objectif prioritaire tendant à décharger l'entreprise du très lourd déficit financier lié à la charge des emprunts qu'elle avait dû émettre pour financer la construction des lignes nouvelles et ses achats de matériels roulants a été atteint. Cela ne signifie pas pour autant - et de loin - que tous les problèmes de la SNCF soient résolus. Si l'entreprise n'affiche plus de pertes annuelles colossales, particulièrement démotivantes pour son personnel, il reste qu'au niveau de l'exploitation, le poids et la rigidité des charges fixes constituent encore aujourd'hui un sérieux handicap.*

*2- La réforme de 1997 a donné lieu à une transposition correcte des directives de l'Union européenne en droit interne.*

*3- Les concours publics au système ferroviaire n'ont pas diminué.*

*Les sommes versées par l'Etat à RFF représentent des montants considérables. La contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire a certes diminué (elle atteignait 1 772 M€ en 1997), mais reste fixée à un niveau élevé : 1 406 M€ en 2002. A cela s'ajoutent les dotations en capital (8 908 M€ au total depuis 1997) et les subventions d'investissement des collectivités publiques (2 890,3 M€ appelés depuis le 1er janvier 1997).*

*De leur côté, les concours publics à la SNCF n'ont guère été affectés par la réforme, si ce n'est par le transfert de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire à RFF. L'ensemble des concours de l'Etat et des collectivités locales à la SNCF, tous secteurs confondus, est proche de 6 Md€ en 2002, dont 39 % au titre des charges de retraite. Encore ne s'agit-il là que des subventions de fonctionnement ordinaires, hors les subventions d'investissement (721 M€ en 2002) et les subventions exceptionnelles, au demeurant irrégulières, qui ont été versées à l'occasion de l'augmentation des tarifs de péages de 1999 (182,94 M€ pour les années 1999 et 2000).*

*4- La réforme de 1997 n'a pas suffi à rétablir les grands équilibres de l'ensemble du système ferroviaire, défaillants depuis 1993. Bon an, mal an, les quelque 1,5 Md€ qui, avant 1997, manquaient à la SNCF pour équilibrer son compte de résultat, font aujourd'hui défaut à RFF pour équilibrer le sien et doivent lui être apportés par l'Etat. Il en sera ainsi,*

*tant que la capacité d'autofinancement des deux établissements publics ne sera pas plus forte, compte tenu des besoins à financer. Les projections actuelles de RFF à l'horizon 2006 conduisent à un accroissement sensible de sa dette (+ 770 M€), malgré un taux de subvention de 80 % des investissements de développement du réseau. En outre, au même horizon, les investissements de régénération devraient augmenter de 45 %.*

*Dans ces conditions, si le niveau de la dette de la SNCF paraît stabilisé, l'endettement global du système ferroviaire (RFF et SNCF, y compris le SAAD) augmentera inévitablement.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE*

*Le ministère des finances partage l'appréciation de la Cour sur l'analyse des faiblesses structurelles qui affectent la rentabilité de la SNCF. Ces faiblesses subsistent en 2003 en raison de la difficulté de l'entreprise, au-delà de l'impact des grèves (estimé à - 250 M€ sur l'année), à diminuer son point mort et à restaurer ses marges. Il faut souligner toutefois les efforts engagés en 2003 par la SNCF, qui a su contenir ses charges en cours d'année grâce à un plan d'économies ambitieux, après le constat d'une dégradation de ses recettes au premier semestre. Il est hautement souhaitable que cette capacité d'adaptation soit maintenue et renforcée sur les prochains exercices.*

*Par ailleurs, l'Etat s'est engagé à accompagner financièrement l'entreprise dans sa démarche de restructuration de l'activité fret, dont les comptes sont significativement dégradés. Le soutien de l'Etat, qui interviendra dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, doit permettre un retour à l'équilibre de cette activité à moyen terme et participe de la volonté de restaurer durablement l'équilibre de l'opérateur national. Il sera naturellement soumis à des obligations de résultat et conditionné à une participation des autres activités de l'entreprise au redressement du fret ferroviaire.*

*Le constat effectué par la Cour du caractère « complexe » des rapports entre l'Etat, la SNCF et RFF avant 2003 est également partagé par le ministère des finances, qui souscrit par ailleurs pleinement aux inquiétudes de la Cour sur les pertes chroniques de RFF et sur l'accroissement persistant de la dette du système ferroviaire. Ces inquiétudes ont justifié la mise en œuvre d'une importante réforme du financement du système ferroviaire en LFI 2004, dont les principaux éléments sont les suivants :*

- *une hausse des redevances d'infrastructure fret et grandes lignes de 300 M€ étalée sur cinq ans, ainsi qu'une hausse des péages TER de 214 M€ en 2004 (compensée par l'Etat aux régions), permettent de les rapprocher du coût marginal social préconisé par les directives européennes. Cette hausse répond à la double préoccupation de la Cour sur la faiblesse du niveau des péages ferroviaires perçus par RFF, d'une part, et sur le besoin de la SNCF de disposer d'une vision « stabilisée » à moyen terme du niveau des péages, d'autre part. Toute offre ferroviaire nouvelle rapportera désormais à RFF une redevance d'utilisation plus proche de l'optimum économique ;*

- *la création d'une subvention contribuant au désendettement de RFF de 800 M€ en LFI 2004, permettant d'alléger la charge financière de la dette que la seule exploitation du gestionnaire du réseau ne permettrait pas d'amortir ;*

- *la création d'une subvention aux investissements de renouvellement et de sécurité du réseau de 900 M€ (en AP) en LFI 2004, afin de couvrir la totalité de ces investissements qui ne produisent pas de revenus futurs et qui, dans le système antérieur, augmentaient chaque année l'endettement de RFF en constituant des passifs non remboursables.*

*L'économie générale de cette réforme consiste non seulement à clarifier les flux financiers du système ferroviaire mais également à engager son désendettement. C'est à ce titre qu'a été maintenue la subvention de 677 M€ versée au service annexe d'amortissement de la dette la SNCF qui finance désormais, au-delà des frais financiers, une part du remboursement en capital de la dette du service annexe.*

*La réforme engagée ne prendra donc sa pleine mesure que si, d'une part, la capacité d'autofinancement dégagée par RFF notamment grâce aux concours publics vient réduire progressivement le stock de sa dette hors article 4 (la dette « article 4 » étant par nature remboursable par des revenus d'exploitation futurs) et si, d'autre part, les investissements non rentables (régénération), susceptibles de reconstituer des passifs non remboursables, restent durablement maîtrisés. Il importe en effet qu'en complément des subventions versées par l'Etat à RFF (2,8 Md€ en 2004), les flux d'exploitation dégagés par le gestionnaire d'infrastructures contribuent au désendettement de l'établissement, afin de diminuer le report sur les générations futures de la charge du système ferroviaire. De ce point de vue, il ne saurait y avoir une étanchéité des flux entre gestionnaire de la dette et gestionnaire d'infrastructures.*

*En ce qui concerne les relations entre établissements, le ministère des finances reprend à son compte les observations formulées par la Cour sur les insuffisances actuelles de la convention de gestion passée entre la SNCF et RFF. Il précise que depuis la création de RFF, il incite systématiquement les établissements à poursuivre des objectifs d'optimisation de l'entretien ferroviaire, en demandant notamment à la SNCF d'établir une comptabilité analytique précise de son activité de gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) et de faire apparaître clairement les coûts unitaires qui fondent le niveau de la convention de gestion. En 2003, RFF et la SNCF ont engagé un travail commun d'appropriation par RFF des comptes du GID qui doit permettre de définir le niveau optimal de la rémunération du GID et les réserves de productivité existantes.*

*Par ailleurs, le ministère des finances, prenant acte avec le ministère de l'équipement des difficultés financières et comptables qu'entraîne*

*l'inachèvement du partage des immobilisations, a confié en 2003 à un conseiller d'Etat la mission de dégager les principes permettant de répartir de manière définitive les actifs du secteur ferroviaire. Les établissements, qui ont été consultés, mettent actuellement en place sur une base commune les outils susceptibles d'accélérer l'application effective des conclusions du rapport.*

*Le ministère des finances partage enfin les préoccupations de la Cour sur le niveau du résultat d'exploitation de RFF. Toutefois, s'il analyse comme causes de son insuffisance le niveau des péages, désormais traité par la réforme ferroviaire, et le coût élevé de la convention de gestion facturée par la SNCF à RFF, il estime inexacte l'affirmation selon laquelle la contribution aux charges d'infrastructure servirait de variable d'ajustement à l'équilibre budgétaire du système ferroviaire. En effet, cette subvention n'est jamais diminuée en cours d'exercice, puisqu'elle ne fait pas l'objet de mesures de régulation budgétaire. Par ailleurs, elle n'est appelée à diminuer qu'en contrepartie d'une hausse des péages des péages ferroviaires, garantissant ainsi l'équilibre d'exploitation de RFF.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER ET DU SECRETAIRE D'ETAT AUX TRANSPORTS ET A LA MER*

*Après avoir contrôlé les comptes et la gestion des établissements publics Réseau ferré de France (RFF) et SNCF jusqu'à l'exercice 2002, la Cour des comptes dresse un premier bilan des cinq années d'application de la réforme du système ferroviaire français.*

*La Cour note que « la réforme de 1997 a donné lieu à une transposition correcte des directives de l'Union européenne en droit interne ». En effet, conformément à l'obligation de la directive du Conseil des communautés européennes n° 91-440 du 29 juillet 1991, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public RFF a permis de séparer l'exploitation des services de transport de la gestion des infrastructures ferroviaires sur le plan comptable comme sur le plan de l'organisation des responsabilités.*

*La Haute juridiction remarque toutefois que cette clarification des rôles n'a pas suffi à rétablir l'équilibre financier du système ferroviaire et relève que tous les objectifs poursuivis par le législateur en 1997 n'ont pas été atteints, en particulier :*

- *le rétablissement de l'équilibre des comptes de la SNCF ;*
- *la séparation de la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau national ;*

*- l'assainissement du financement des infrastructures.*

*Nous souhaitons indiquer à la Haute juridiction que nous rejoignons son souci de créer les conditions d'une plus grande stabilisation entre les acteurs du système ferroviaire.*

*Ainsi avons-nous engagé une réforme du financement par l'Etat du système ferroviaire dans le cadre du projet de loi de financement pour 2004. Cette réforme vise trois objectifs :*

- *clarifier les relations financières entre l'Etat et les deux établissements publics, RFF et SNCF,*
- *mettre en place les conditions d'un équilibre pérenne de l'activité de gestion de l'infrastructure ferroviaire;*
- *faire face à la dette historique à la charge de RFF.*

### *Le rétablissement de l'équilibre des comptes de la SNCF*

*La Cour relève que si la réforme de 1997 a permis de redresser la situation des comptes de la SNCF, la situation de l'entreprise demeure préoccupante, notamment pour ce qui concerne l'activité de transport de marchandises, parmi les plus déficitaires. Sur ce point, la SNCF a engagé une réflexion de fond. Son président a présenté un plan de redressement lors du conseil d'administration le 19 novembre 2003. Ce plan doit restaurer la crédibilité de l'offre et la compétitivité de l'entreprise et lui permettre de jouer pleinement son rôle d'acteur dans un marché européen ouvert pour le trafic international depuis le mois de mars 2003. Pour notre part, nous avons confirmé la légitimité à apporter notre soutien à ce plan de redressement, dans la mesure où il dispose d'indicateurs mesurant les effets des fonds publics engagés en termes de rétablissement économique de l'activité fret de la SNCF. En tout état de cause, la solution financière que nous retiendrons devra être soumise à l'accord de la Commission européenne.*

### *La séparation de la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau national*

*La Cour des comptes relève la nécessité pour la SNCF de disposer d'une vision « stabilisée » de l'évolution des péages à moyen terme pour permettre à l'entreprise ferroviaire historique et, plus généralement, à toutes les entreprises dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du fret international, d'appréhender l'ensemble de leurs coûts.*

*La Cour relève à juste titre le caractère insuffisant du niveau des péages, notamment pour ce qui concerne le transport de marchandises. Un niveau de péages trop faible est en effet éloigné d'une tarification au coût marginal social et ne constitue pas un signal économique correct pour les*

*entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices du transport régional. Les péages versés par la SNCF à RFF, fixés initialement en fonction de la capacité contributive de la SNCF, ont plus que doublé entre 1997 et 2003. En 2004, le montant des péages sur l'ensemble du réseau ferroviaire devrait augmenter de presque 14 % par rapport à 2003.*

*Il faut savoir toutefois que le niveau des péages constitue un élément vital pour l'équilibre financier de la SNCF, laquelle a besoin de disposer d'une visibilité à moyen terme de ses charges dues aux redevances d'infrastructures. C'est pourquoi la hausse des péages pesant sur la SNCF et touchant principalement le fret conduira à une augmentation nette de charges de 60 M€ HT par an sur cinq ans à partir de 2004. Cette évolution traduit le niveau anormalement bas des péages fixés au départ.*

*La Cour des comptes souligne par ailleurs que le partage des immobilisations entre la SNCF et RFF n'a pas été achevé. Nous avons chargé M. Christian Vigouroux, conseiller d'Etat, de résoudre cette question. Les conclusions de sa mission sont attendues dans les prochains jours et devraient favoriser l'émergence d'une solution rapide.*

### *L'assainissement du financement des infrastructures*

*La Cour des comptes note le caractère préoccupant du déficit chronique de RFF. Nous convenons que cette situation ne pemet pas au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire d'assurer le financement des dépenses de régénération des voies ferrées, ni a fortiori d'alléger sa dette.*

*Le projet de loi de finances 2004 met en œuvre une évolution majeure du financement par l'Etat du système ferroviaire. Une première dotation de 800 M€ est inscrite au budget général au titre de la contribution au désendettement de RFF. Un deuxième apport de 900 M€ (en AP) permettra à RFF de faire face à ses dépenses d'investissements de réhabilitation dites de « régénération » qui sont, par nature, non assises sur des revenus futurs de l'établissement. Cet effort marquera une première étape dans la stabilisation du financement de RFF et du secteur ferroviaire. Il mettra fin au caractère aléatoire d'un financement reposant sur des dotations en capital imputées sur un compte d'affectation des produits de cession de titres détenus par l'Etat.*

*Pour la première fois, la capacité d'autofinancement de RFF sera positive et, par suite, la dette de RFF, de même que celle du secteur dans son ensemble, devrait s'en trouver stabilisée : les investissements de régénération seront dorénavant financés par une dotation du budget général. Les investissements de développement devraient créer une dette qui pourra être qualifiée de « bonne dette » pour RFF, dans la mesure où elle sera assise sur des revenus futurs pour l'entreprise et conforme aux dispositions de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF. Comme la Cour des comptes le souligne, ces investissements sont*

*subventionnés à 80 %. Ils seront décidés, à travers le mécanisme de l'article 4, en fonction de la disponibilité ou non des financements publics nécessaires, et cesseront d'être une contrainte additionnelle pesant sur l'endettement de l'établissement public.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)*

*La SNCF a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour sur « la réforme ferroviaire : un bilan financier » et se trouve en accord avec les analyses qui sont développées.*

*Elle approuve d'ailleurs le jugement nuancé qui est porté par la Cour sur la réforme ferroviaire, mais regrette que la Cour n'ait pas suffisamment pris en compte dans l'analyse de l'évolution des équilibres financiers les conséquences de la hausse des péages sur la période 1997-2002, qui était de 448 M€ en net pour la SNCF hors TGV Méditerranée et 624 M€ y compris TGV Méditerranée. De même n'est pas cité le coût du passage aux 35 heures, qui peut être évalué à 200 M€ annuels.*

*La SNCF souhaite apporter des compléments et précisions sur la question des péages et de la qualité des sillons.*

*Sur le niveau des péages, la Cour affirme qu'ils sont « aujourd'hui encore » éloignés du coût marginal social de l'infrastructure préconisé par les directives européennes. Ils sont en réalité globalement supérieurs au coût marginal social, avec des disparités entre activités.*

*Les Transilien acquittent des péages qui couvrent leurs coûts complets.*

*Les TGV sont tarifés au-dessus de leur coût marginal social. Cela ressort de diverses études, notamment celles réalisées par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et par la direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement, des transports et du logement auxquelles se réfère le rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transport. On y lit par exemple que " les TGV se voient imputer des redevances d'infrastructure correspondant à une tarification proche de l'équilibre budgétaire ". Dès lors, si l'on ajoute aux péages actuels l'augmentation programmée qui résulte de la montée en charge progressive des péages du TGV Méditerranée, le péage global payé pour les TGV sera supérieur à leur coût complet.*

*En revanche, le péage acquitté par les trains de fret est inférieur au simple coût marginal d'usage, mais des augmentations importantes sont programmées par l'Etat.*

*Pour ce qui est des TER et des Corail, certains estiment qu'ils ne couvrent pas non plus leur coût marginal social : les péages TER subiront une très forte hausse dès 2004 et les péages des Corail devraient augmenter progressivement. Hormis celles des TER, qui seront prises en charge par les régions et leur seront compensées par l'État dans le cadre de la dotation de décentralisation, ces hausses, si elles ne s'accompagnaient pas de compensations au moins partielles, rendraient impossible l'équilibre économique des activités fret et Corail.*

*Par ailleurs, l'analyse des niveaux de péage ne peut être réalisée seule mais doit prendre en compte l'ensemble des relations financières entre les chemins de fer et les États de même que celle des conditions de concurrence intermodale, faute de quoi le niveau des péages peut sembler sans grande cohérence avec la volonté politique des États de promotion du mode ferroviaire en général ou de tel ou tel type de trafic. Les comparaisons européennes des niveaux de péages montrent que le poids de l'histoire paraît déterminant. Le péage est un élément parmi d'autres des relations entre les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure, l'Etat et les collectivités publiques. Interviennent notamment dans ces relations subventions d'exploitation et répartition de celles-ci entre gestionnaires d'infrastructure et entreprise ferroviaire, financement des investissements, désendettement, statut du personnel, etc. C'est cela qui explique véritablement la diversité des niveaux de péages.*

*Les comparaisons internationales en 2002 placent déjà les péages français dans la partie haute de la fourchette européenne, de l'ordre de 3,6 € par train-kilomètre, toutes catégories de trafic confondues, à égalité avec les péages allemands, seulement dépassés par les péages britanniques.*

*Sur la qualité des sillons, de même que la Cour constate à juste titre que la convention de gestion est imprécise, qu'elle ne définit pas d'objectifs de rentabilité et d'optimisation, ni ne donne d'orientations sur les conditions de circulation et l'évolution des caractéristiques du réseau, cette critique pourrait s'étendre aux conditions de mise à disposition de sillons en échange des péages. En effet la quasi-absence de prise en compte de la qualité des sillons est une des lacunes importantes de la tarification d'usage de l'infrastructure en vigueur actuellement.*

*Il conviendrait de parvenir, au moins à moyen terme, à l'établissement d'un lien entre prix et qualité des sillons : c'est d'autant plus important que les péages sont élevés, or ceux ceux-ci ont été multipliés par plus que 2 depuis 1997 et augmenteront à nouveau très fortement à partir de 2004.*

*Parmi les critères qui pourraient être analysés et éventuellement pris en compte dans la tarification d'usage de l'infrastructure ferroviaire, on peut citer :*

*- la vitesse,*

*- le positionnement par rapport à la demande,*

*- le cadencement, qu'il soit GL, TER ou Transilien.*

*La SNCF, enfin, se félicite que le rapport souligne son souhait, « non sans raison », d'avoir une vision stabilisée à moyen terme des péages à verser, de la rémunération à recevoir de RFF, et de la rémunération de ses missions de service public, en contrepartie d'un engagement sur le niveau de la dette et d'un programme de maintien de l'équilibre des comptes. La SNCF confirme ce souhait, qui pourrait se traduire par la négociation d'un contrat pluriannuel avec l'Etat.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE*

*Le bilan que dresse la Cour de la mise en œuvre, à fin 2002, de la réforme ferroviaire de 1997 n'appelle pas d'objection de la part de Réseau Ferré de France (RFF). Les observations ci-après visent à éclairer les contraintes auxquelles l'entreprise a dû faire face durant les six premières années de son existence.*

### *I - La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation*

*Dès sa création, par la loi du 13 février 1997, RFF a reçu deux missions de nature différente : d'une part, une mission de structure de défaisance, chargée de porter une large partie de la dette du système ferroviaire à fin 1996 ; d'autre part, une mission de gestionnaire d'infrastructure, chargé d'exploiter, d'entretenir et de développer le réseau ferré national.*

*La particularité de l'organisation retenue par le législateur laissait une certaine latitude dans la mise en œuvre. L'obligation faite à RFF de déléguer à la SNCF l'exécution de ses missions d'exploitation et d'entretien du réseau pouvait notamment laisser à penser que le gestionnaire d'infrastructure en titre aurait un rôle relativement limité.*

*A la fois les exigences européennes et les besoins ressentis en France pour la modernisation du système ferroviaire ont conduit à ce que Réseau Ferré de France s'affirme comme un gestionnaire d'infrastructure de plein exercice. Sa spécificité tient à son mode d'action, celui d'un établissement public léger, conçu avant tout comme une entité de pilotage et armé pour faire faire, plutôt que pour faire lui-même.*

*Entreprise jeune, Réseau Ferré de France a acquis sa légitimité, au cours des premières années de son existence de maître d'ouvrage. Elle l'a fait notamment en s'appuyant sur la régionalisation ferroviaire et les contrats de plan Etat-Région, ainsi qu'à la faveur des grands projets de*

*réalisation de lignes nouvelles à grande vitesse, à commencer par la LGV Est Européenne.*

*L'attribution, par le décret de 7 mars 2003, à RFF d'une nouvelle mission portant sur l'attribution des sillons, et, au-delà, l'optimisation de l'utilisation des capacités offertes par le réseau est venue confirmer et compléter les missions du gestionnaire d'infrastructure. Sans pour autant aujourd'hui pouvoir prétendre que toutes les compétences qui lui sont dévolues sont effectivement exercées comme il se devrait, Réseau Ferré de France se trouve désormais dans la position d'un gestionnaire d'infrastructure effectivement de plein exercice.*

*Il en résulte une réalité essentielle, mais souvent insuffisamment perçue. RFF recouvre deux entreprises en une : un gestionnaire de dette avec un rôle de nature essentiellement financière, un gestionnaire d'infrastructure opérant dans un environnement et selon une logique avant tout industriels.*

*Or les comptes de RFF ne distinguent pas les deux activités. Jusqu'en 2004, une partie essentielle des concours de l'Etat à RFF, les dotations en capital, a été allouée sans affectation différenciée entre l'une et l'autre activité. Ce défaut de clarté a été un handicap contraignant pour RFF pour l'exercice et le financement de ses missions de gestionnaire d'infrastructure.*

***Les rapports entre les principaux acteurs***

*Comme la SNCF, RFF éprouve le double besoin, d'une part d'une meilleure organisation des rapports triangulaires entre l'Etat et ses deux établissements publics, d'autre part, d'une plus grande visibilité à moyen terme de l'action à conduire par chacun des deux établissements.*

*Dans cet esprit, les deux entreprises ont engagé depuis quelques mois un ensemble de démarches visant, tout d'abord, à distinguer, dans leurs relations courantes, les affaires relevant des rapports entre RFF (fournisseur) et la SNCF - entreprise ferroviaire (cliente) de celles concernant RFF (client) et la SNCF - gestionnaire délégué de l'infrastructure et mandataire pour la réalisation des investissements (fournisseur). L'arrivée d'autres opérateurs ferroviaires circulant sur le réseau national, possible depuis le 15 mars 2003 pour le fret international, ne pourra que renforcer cette évolution.*

*Par ailleurs, RFF et la SNCF/gestionnaire d'infrastructure délégué sont engagés depuis quelques mois, dans un projet commun visant à fonder leurs relations contractuelles sur de nouvelles bases. Ainsi, RFF a désormais accès aux informations de gestion, comptables et extra comptables, de l'activité infrastructure de la SNCF, ce qui devrait permettre une commune référence aux coûts réels des prestations fournies à RFF par le gestionnaire d'infrastructure délégué, aussi bien pour l'exploitation et la maintenance que*

*pour la réalisation des investissements. L'objectif est de pouvoir mieux intégrer les recherches de productivité et les économies de coût.*

*Un des bénéfices attendu est de pouvoir donner à la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, une meilleure visibilité sur son plan de charge pour les années à venir.*

*En tant qu'entreprise ferroviaire, la SNCF va désormais disposer de perspectives plus claires quant à l'évolution des péages, du fait du relèvement d'environ 500 M€ étalés sur 5 ans annoncé cet automne par le Gouvernement et applicable à partir du 1er janvier 2004. Réciproquement, il en résulte aujourd'hui pour RFF, non seulement un accroissement substantiel de ses recettes commerciales, mais aussi une plus grande visibilité pour les 5 années à venir sur l'évolution de son chiffre d'affaires.*

*RFF souhaite que ses relations avec l'Etat puissent s'inscrire, de la même façon, dans un cadre intégrant mieux, notamment en matière de financement, la dimension pluriannuelle et une contractualisation globale sur des objectifs précisément définis.*

***L'exploitation et l'entretien du réseau***

*Principalement occupé, dans un premier temps, par sa mission d'investisseur, RFF doit désormais consacrer la même attention et la même énergie à l'exploitation et à l'entretien du réseau.*

*Le projet d'entreprise, en préparation pour la période 2004-2006, met cette option stratégique au premier rang des priorités de l'entreprise pour les trois années à venir. L'enjeu pour RFF est d'exercer pleinement, en la matière, les attributions de pilotage, et corrélativement de contrôle, que lui confie la loi, par la fixation des principes de gestion et des objectifs à exécuter par le gestionnaire délégué. La négociation de la rémunération allouée au gestionnaire d'infrastructure délégué, forfaitaire mais calée sur des objectifs de coût précis, offre un levier non moins important.*

*Comme la Cour, RFF considère que, tant le contenu que l'application actuelle de la convention de gestion, sont insatisfaisants et doivent être revus. Le même constat vaut pour la convention de gestion de patrimoine, la convention recherche et surtout, en raison de l'ampleur des sommes en jeu, de la convention « SNCF- entrepreneur », applicable pour la réalisation des opérations d'investissement.*

***Les tarifs des péages***

*Etant donné leur niveau de départ particulièrement bas retenu en 1997, le relèvement du tarif des péages versés à RFF pour l'utilisation des infrastructures était une nécessité. Outre les prescriptions européennes, la logique même de la réforme de 1997 implique que l'établissement public*

*industriel et commercial qu'est RFF parvienne à couvrir ses coûts d'exploitation majoritairement par des produits commerciaux.*

*Faire se rapprocher progressivement le prix d'usage de l'infrastructure et ses coûts d'exploitation et de maintenance est une condition de l'optimisation économique du fonctionnement du système ferroviaire, de même que la modulation du tarif est un levier privilégié pour optimiser l'utilisation des cpacités offertes aux opérateurs ferroviaires.*

*Après l'augmentation substantielle de 1999 rappelée par la Cour, la nouvelle hausse de 25 % environ (500 M€, dont 275 M€ dès 2004) décidée en 2003, avec une application étalée entre 2004 et 2008, devrait permettre à RFF d'atteindre entre 2006 et 2008 un équilibre de son exploitation, avant amortissement et charges financières, sans subvention. L'importance de cette étape mérite d'être soulignée.*

*Au demeurant, l'ouverture du réseau ferré national à des transporteurs ferroviaires autres que la SNCF appelait une réduction des trop fortes distorsions de tarification avec les grands réseaux voisins, notamment pour le fret. De la même façon, dès lors que le montant de la contribution propre de RFF à ses investissements est subordonné à leur rentabilité, il importe que le niveau de la tarification ne soit pas dissuasif, comme cela a été le cas, jusqu'à présent pour les investissements en faveur du fret, en raison du niveau très faible des péages pour ce type de circulations.*

***Le partage des immobilisations***

*Comme la Cour, RFF regrette le retard apporté à la finalisation du partage des immobilisations entre la SNCF et RFF, avec ses conséquences particulièrement préjudiciables pour RFF : atteinte portée à l'image fidèle de ses comptes, incertitude sur un montant substantiel de produits et charges « hors trafic », nécessité de constituer des provisions dépassant 140 M€ à la clôture des comptes du premier semestre 2003.*

*Qu'il s'agisse du recensement des biens en cause ou de la connaissance des produits et charge liés à chacun de ces biens, RFF a été, et reste, tributaire d'informations dont la maîtrise lui échappe jusqu'à ce que les dossiers correspondant lui soient transmis.*

*Une issue semble cependant proche. A la demande conjointe de RFF et de la SNCF, un conseiller d'Etat a été mandaté pour proposer des solutions applicables aux cas litigieux encore en instance. D'ores et déjà, les deux entreprises ont pris conjointement les dispositions nécessaires, notamment en termes de système d'informations, pour mettre en œuvre les préconisations ainsi attendues pour novembre 2003, dès qu'elles auront fait l'objet d'une décision des ministres.*

## *II – Le financement des infrastructures ferroviaires*

### *Les résultats chroniquement déficitaires de RFF*

*Il convient de distinguer dans les 10,8 Md€ de perte accumulés par RFF entre 1997 et 2002, les parts respectivement imputables à l'activité de gestion de la dette héritée et à l'activité de la gestion de l'infrastructure.*

*Si le poids des frais financiers de la dette héritée est naturellement écrasant, engendrant une perte totale sur la période de 8,1 Md€, il reste qu'un quart de la perte totale, soit 2,7 Md€ provient de la situation chroniquement déficitaire du gestionnaire d'infrastructure lui-même, la subvention annuelle d'exploitation (la contribution aux charges d'infrastructure) n'ayant encore jamais suffi à équilibrer totalement le résultat annuel.*

*Autrement dit, le déficit chronique de RFF ne s'explique pas seulement par son activité de défaisance mais, jusqu'à présent également, par un déséquilibre structurel de l'activité de gestion d'infrastructure.*

*Les crédits ouverts en loi de finances pour 2004, devraient permettre de s'approcher d'un meilleur équilibre dans la gestion de l'infrastructure.*

### *Les investissements*

*RFF réalise deux types d'investissements. Les premiers, dits de développement, correspondent à des projets dont la rentabilité peut-être individualisée, et pour lesquelles la participation de RFF est fixée, en application de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, de telle sorte que l'impact sur les comptes de l'entreprise soit au pire neutre. Les autres, correspondant notamment à la régénération, c'est-à-dire à des investissements de renouvellement, sont, pour l'essentiel, financés par l'entreprise, et, par nature ne peuvent donner lieu à un calcul de rentabilité individualisé par projet.*

*Dans les deux cas, RFF s'attache à faire preuve de rigueur dans le choix de ses investissements, notamment pour les premiers, en appliquant strictement la règle définie par l'article 4 du décret du 5 mai 1997. Un suivi comptable de la rentabilité de chaque investissement est en cours de mise en place, notamment à l'occasion de la préparation du passage aux nouvelles normes comptables IAS.*

*Pour autant, la capacité de financement de l'entreprise a été, jusqu'à présent, insuffisante pour faire face aux besoins correspondants, alors même que de 1997 à 2001, l'effort annuel d'investissement de RFF a constamment diminué, passant de 1,95 Md€ en 1997 à 1,33 Md€ en 2001, pour remonter à 1,64 Md€ en 2002 (9,94 Md€ entre 1997 et 2002) en raison notamment de*

*l'achèvement de la LGV Méditerranée et de la montée en puissance très progressive des CPER.*

*Indépendamment même de la capacité d'autofinancement négative de l'activité de gestion de la dette héritée, la capacité de financement dégagée par l'activité de gestion d'infrastructure est constamment restée très en deçà des besoins (2,3 Md€ dégagés entre 1997 et 2002).*

*Pour faire face, RFF a donc dû accroître sa dette.*

*Pour l'avenir, il faudra être particulièrement attentif à l'équilibre de financement des investissements, car les besoins d'investissements de régénération vont en augmentant et le plan de charge de l'entreprise en investissements de développement est lui aussi appelé à croître, notamment sous l'effet des opérations prévues dans les contrats de plan Etat-Région qui entrent en phase de réalisation.*

***Les trois dettes de RFF***

*Entre la création de l'entreprise au 1er janvier 1997 et fin 2002, la dette nette de RFF a augmenté d'environ 20 %, passant de 20,5 Md€ à 24,7 Md€. Elle devrait avoisiner 26 Md€ fin 2003.*

*En faisant l'hypothèse d'une affectation des dotations en capital (8,9 Md€ entre 1997 et 2002) à l'activité de gestion de la dette héritée, et en faisant de même pour les produits des cessions d'actifs, la réduction de la dette héritée entre 1997 (20,5 Md€) et fin 2002 (19,0 Md€) se limite à 1,5 Md€.*

*Dans le même temps, l'activité de gestion de l'infrastructure a amené RFF à contracter un endettement supplémentaire, entre 1997 et 2002, de 5,7 Md€ : 2 Md€ pour financer les déficits d'exploitation et 3,7 Md€ pour financer les investissements de développement.*

*Ainsi convient-il de souligner la triple contrainte pesant sur l'équilibre du financement de RFF :*

- *pour financer les investissements de développement et de modernisation du réseau, l'entreprise doit recourir à l'emprunt ;*
- *sa capacité d'emprunt est lourdement obérée par le poids de la dette héritée, dont l'encours n'a guère diminué en cinq ans (augmentant même, de nouveau, en 2003, pour atteindre 19,4 Md€) ;*
- *de surcroît, la capacité de financement est aussi significativement contrainte par l'endettement accumulé pour financer les déficits continuels de la gestion de l'infrastructure.*

*En définitive, pour ce qui concerne l'infrastructure, la réforme de 1997 a indéniablement permis un financement sur des bases plus saines, mais*

*sans que les conditions d'un équilibre d'ensemble soient encore véritablement réunies.*

***Le nouveau système de financement applicable à partir de 2004***

*Trois novations substantielles applicables à partir de 2004 devraient notablement atténuer les difficultés rencontrées jusqu'ici par RFF : le relèvement des péages, la création d'une subvention de désendettement, la création d'une subvention d'investissement pour la régénération.*

*La hausse du tarif des péages devrait se traduire par une réduction du déséquilibre d'exploitation et, corrélativement, du recours à l'endettement pour le financer. RFF entend s'attacher également à ce que les gains de productivité sur l'exploitation et la maintenance du réseau y contribuent également.*

*Etant donné le caractère aléatoire des dotations en capital versées par l'Etat sur les recettes de privatisation, la création, dans le budget général de l'Etat, de deux subventions à destination de RFF, l'une de fonctionnement (la subvention de désendettement), l'autre d'investissement (régénération), doit avoir un double avantage :*

- *une plus grande clarté dans l'affectation des concours de l'Etat, notamment en individualisant un financement spécifique pour l'activité de gestion de la dette héritée ;*
- *une moindre incertitude pour RFF sur le versement effectif des contributions prévues par l'Etat.*

*La clarification de l'affectation des concours de l'Etat sera, en soi, un progrès appréciable. En effet, si RFF dispose d'une marge de manœuvre pour équilibrer son exploitation et financer ses investissements, sa capacité à équilibrer la gestion de la dette héritée et, a fortiori, à rembourser celle-ci, demeure jusqu'à présent, très réduite.*

# 3

# L'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute)

***PRÉSENTATION***

*A plusieurs reprises, la Cour a publié des observations sur la politique autoroutière. Dans son rapport public de 2002, elle a ainsi présenté l'état de la réforme de la politique autoroutière engagée depuis 2000 en accord avec les autorités européennes. En outre, la structure du secteur des autoroutes concédées semble encore appelée à évoluer par le recours à des concessionnaires privés et par l'ouverture du capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires. Aussi pour compléter son examen du secteur, la Cour a-t-elle examiné les conditions dans lesquelles étaient exécutés les contrats de concession passés entre l'Etat et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute), seule société à capitaux exclusivement privés exploitant aujourd'hui un réseau d'autoroutes.*

*La Cour constate notamment que les relations contractuelles entre l'Etat et le concessionnaire privé manquent de clarté ; perturbée par la conjonction de l'annulation de la concession de l'autoroute A86 Ouest, suivie de sa réattribution et par la réforme du régime de la TVA autoroutière, l'application des conventions de concession a donné lieu entre l'Etat et la société concessionnaire à de profonds différends qui ne sont pas encore tous résolus.*

La Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute) a été la première société à capitaux exclusivement privés à obtenir la concession d'une autoroute. La convention de concession lui confiant la construction et l'exploitation des autoroutes A10 et A11 entre Paris (La Folie-en-Bessin) et respectivement Poitiers, d'une part, et Le Mans, d'autre part, a été approuvée par un décret en Conseil d'Etat le jour même

de la publication du décret n° 70-398 du 12 mai 1970[69] qui introduisait dans le secteur autoroutier la faculté de conclure des conventions de concession avec des sociétés purement privées.

D'une longueur initiale de 455 kilomètres, la concession a été étendue par avenants successifs et porte aujourd'hui sur 1 107 kilomètres, soit 11,6 % du réseau autoroutier concédé.

Le réseau concédé à Cofiroute dans les années 70 et 80 avait été achevé en 1989 par la mise en service de la section Salbris-Bourges. Entre 1990 et 1994, Cofiroute n'a accepté d'étendre sa concession qu'au contournement Nord de Nantes qui a été mis en service en 1993.

L'accélération, en novembre 1993, de la réalisation du schéma directeur autoroutier de 1992 a été à l'origine d'une nouvelle extension du réseau concédé à Cofiroute, l'Etat souhaitant que la société réalise un peu plus de 300 km d'autoroutes nouvelles interurbaines. De son côté, en 1988, Cofiroute avait proposé à l'Etat d'exécuter, sans aucune aide publique, le bouclage dans l'Ouest parisien de l'A86 par deux ouvrages souterrains. Cette section périurbaine a été incluse dans l'extension de la concession de Cofiroute qui a fait l'objet des 7ème et 8ème avenants à la convention de concession de 1970. Ces avenants ont été approuvés par décret en Conseil d'Etat respectivement en avril 1994 et septembre 1995, une année ayant été nécessaire pour négocier le 8ème avenant qui portait sur le calendrier et les conditions financières de réalisation de l'extension de la concession accordée par le 7ème avenant.

L'extension de la concession concernait un programme de travaux d'un montant total de 3,51 Md€[70] répartis par moitié entre les liaisons interurbaines et le bouclage de l'A86.

# I – Le cadre conventionnel

## A – Des documents contractuels non mis à jour

A côté du 8ème avenant où les conditions de réalisation des nouvelles sections concédées étaient définies, l'Etat et Cofiroute ont conclu un contrat de plan qui s'inscrivait dans la politique de contractualisation des relations avec les sociétés concessionnaires voulue

69) Ce décret modifiait la loi n° 55-435 du avril 1955 portant statut des autoroutes, la matière étant devenue, depuis 1958, réglementaire.

70) 3,51 Md€ TTC valeur décembre 1994 soit 4,3 Md€ valeur mars 2003.

par l'Etat. Le contrat avec Cofiroute portait sur la période 1995-1999 et avait pour objectif de donner au concessionnaire une visibilité à moyen terme sur les tarifs de péages autorisés par l'Etat en contrepartie d'engagements sur la réalisation de travaux sur le réseau existant et les sections nouvellement concédées.

Cependant, les assises de ce dispositif contractuel ont été bouleversées par la censure partielle par le Conseil d'Etat des décrets d'approbation des 7ème et 8ème avenants et par la réforme de la fiscalité autoroutière ; le contrat de plan n'a pas été renouvelé en raison des différends survenus entre l'Etat et la société à propos des conséquences à tirer de ces événements.

Le 20 février 1998, le Conseil d'Etat s'est prononcé par trois arrêts sur la concession de Cofiroute. Il a annulé, dans les mêmes termes, "*en tant qu'il concerne la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute A86 entre Versailles et Rueil Malmaison",* le décret du 21 avril 1994 approuvant le 7ème avenant[71] et le décret du 26 septembre 1995 approuvant le 8ème avenant[72], faute d'avoir respecté les obligations de publicité prévues par le décret du 31 mars 1992[73]. En revanche, il a confirmé[74] la validité des dispositions du 7ème avenant pour ce qui concerne la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute A85 Angers-Tours-Vierzon et, par extension, de l'ensemble des sections interurbaines.

Il en résulte que, pour le réseau interurbain, la convention initiale de 1970 et ses 7ème et 8ème avenants continuent de produire leurs effets. Cela engendre des difficultés d'interprétation, notamment, en ce qui concerne les dispositions de l'annexe financière introduite par le 8ème avenant car ces dernières concernent indistinctement l'A86 et le reste du réseau interurbain.

D'autre part, un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 12 septembre 2000 a jugé que le régime spécifique de TVA auquel la France soumettait les concessionnaires d'autoroutes était contraire aux principes de cette taxe tels qu'ils sont définis au niveau

71) Arrêt *Ville de Vaucresson et autres* du 20 février 1998, requêtes n° 159496 et n° 159508, rec. p. 54.

72) Arrêt *Ville de Vaucresson et autres* du 20 février 1998, requête n° 175256, rec. p. 59.

73) Décret n° 92-311 du 31 mars 1992 soumettant la passation de certains contrats, de travaux ou de prestation de services à des règles de publicité et de mise en concurrence qui, entre autres, transpose la directive 89/440/CEE du 18 juillet 1989, dite "directive Travaux".

74) Arrêt *Thalineau* du 20 février 1998, requête n° 159517, rec p. 57.

européen. La loi de finances rectificative pour 2000 en a tiré les conséquences en soumettant les concessionnaires au régime de droit commun à partir du 1er janvier 2001. Cette réforme s'est accompagnée d'une refonte des tarifs de péages[75].

Afin d'arrêter un document contractuel applicable, la direction des routes et Cofiroute ont négocié pendant l'été 1999, puis en 2000, un projet d'avenant à la convention de concession tenant compte des arrêts du Conseil d'Etat. Accepté par Cofiroute le 16 octobre 2000, ce projet a été présenté à la section des travaux publics du Conseil d'Etat. Le 12 décembre 2000, ce dernier a considéré qu' "*il ne pouvait donner un avis favorable aux dispositions de l'annexe A du cahier des charges relatives à l'équilibre financier de référence"* car elles reposaient sur l'hypothèse de l'application en matière de TVA des dispositions antérieures à la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes.

A la fin du deuxième trimestre 2003, aucun nouveau projet d'avenant n'avait été établi pour tirer les conséquences des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998. Il en résulte que depuis plus de cinq ans, en l'absence de textes de la convention de concession et du cahier des charges associé, conformes à la législation fiscale et aux arrêts du Conseil d'Etat, les relations entre l'Etat et la société concessionnaire sont dépourvues de bases juridiques incontestables.

## B – Les ambiguïtés du huitième avenant

Jusqu'à l'adoption en 1995 du 8ème avenant, la convention de concession ne comportait pas de dispositions particulières concernant l'équilibre de la concession. Cet avenant a introduit une annexe financière au cahier des charges comportant un "équilibre financier de référence" établi sur la base d'hypothèses économiques, financières et tarifaires mutuellement acceptées.

Le statut et la portée de cette annexe financière sont ambigus et font l'objet de divergences d'interprétation entre l'Etat et Cofiroute à l'occasion de contentieux, dont l'un, le contentieux "contractuel" évoqué plus loin, est encore pendant.

75) Cf. rapport public de la Cour des comptes 2002, pages 327 à 331.

### 1 – L'équilibre financier de référence

L'article 3 de la convention de concession, tel que modifié en 1995, relatif à l'équilibre financier de référence n'est pas clair. Il dispose ainsi que « l'*équilibre financier de référence pour la fixation de ces obligations*[76] *est illustré en annexe A, par un scénario conduisant, dans les conditions économiques de la date de signature de l'avenant 8, à une rentabilité et un endettement acceptables par les parties."*

Le scénario se présente comme une simulation des comptes futurs de la société concessionnaire. Sa portée est équivoque car les résultats de la société et les distributions de dividendes inclus dans les simulations ne peuvent être considérés comme des indicateurs de l'équilibre de la concession. D'un côté, les résultats dépendent de l'ensemble des activités de la société dont certaines peuvent être étrangères à l'exploitation de la concession, et de l'autre, la distribution des dividendes, déterminante pour la situation financière de la société, est une décision de gestion extérieure à la concession.

Le concessionnaire a estimé que ces dispositions donnaient à la rentabilité de la société un gage de sécurité, comme en témoigne sa communication vers la communauté financière. Ainsi dans la notice légale relative à une émission obligataire, Cofiroute indique[77]: "*Cet avenant (n° 8) instaure une relation nouvelle entre Cofiroute et l'Etat, reposant sur des engagements réciproques plus clairement définis que par le passé, et plaçant le déroulement des contrats de plan successifs dans le cadre d'un équilibre financier de référence accepté par les deux parties."*

Grâce à cet équilibre financier de référence conduisant à une "rentabilité acceptable", tel que l'interprète le concessionnaire, celui-ci bénéficie non pas, certes, d'une garantie contractuelle, mais de dispositions spécifiques qui ne se retrouvent dans aucune autre concession autoroutière.

76) Les obligations dont il est fait mention font référence aux documents annexés au cahier des charges concernant les caractéristiques techniques des différents sections du réseau, leur coûts et leur programmation.

77) Annonce n° 59536 publiée au BALO n° 090 du 1er juillet 1996.

### 2 – Le taux de rémunération des capitaux investis

#### *a) Une utilisation mal définie et délicate*

Usuellement, le taux de rentabilité interne sert à apprécier la rentabilité d'un investissement et son calcul porte sur la durée totale de l'utilisation de celui-ci. Dans le cas présent, l'indicateur retenu parmi les critères d'appréciation de l'équilibre financier de la concession figurant dans l'annexe financière est un "*taux de rémunération des capitaux investis (TRCI)"*[78]. De plus, il est calculé lors d'étapes intermédiaires sans indication de l'usage ni de la signification de ces valeurs intermédiaires, si ce n'est que, selon le scénario de référence, le TRCI "*s'améliore régulièrement jusqu'à la fin de la concession*", en l'occurrence celle des sections interurbaines, ce qui exclut que la société puisse faire des pertes.

Le choix du TRCI comme critère d'appréciation de l'équilibre conduit à convertir la mesure des conséquences financières d'événements ou de décisions affectant l'exécution de la concession sous forme de variations du taux de rentabilité. Compte tenu des durées en cause, des modifications financières majeures se traduisent par des variations du taux de quelques centièmes de « pour cent ». Mais raisonner sur des variations aussi minimes est très délicat car les calculs actuariels n'étant pas linéaires, la relation entre les flux financiers et leurs effets sur le taux de rentabilité n'est pas d'interprétation immédiate.

78) Le TRCI est défini dans l'annexe financière comme : le taux d'actualisation qui annule les flux financiers annuels ci-après constatés ou prévus depuis 1970, année de création de Cofiroute :

a) jusqu'à l'année 2029 précédant l'année 2030 d'expiration de la concession du réseau interurbain :

- mises de fonds annuelles des actionnaires,
- dividendes distribués chaque année.

b) pour l'année 2030 d'expiration de la concession du réseau interurbain, distribution aux actionnaires des deux éléments ci-après :

1) dividende afférent à l'année 2029

2) une somme globale constituée de la somme algébrique des éléments ci-après :

- les capitaux propres et les réserves à hauteur de la trésorerie disponible à cette date après paiement des éventuels impôts de distribution et des frais liés à la cessation de l'activité de Cofiroute sur le réseau interurbain.
- un montant égal à huit fois le résultat net engendré par la concession de l'autoroute A86 l'année 2031.

*b) Une valeur élevée du TRCI*

En 1995, comme référence de rentabilité de la société, a été retenue une valeur du TRCI de 15 % à l'échéance 2030[79]. Cela revenait à considérer que les apports initiaux des actionnaires faits dans les années soixante-dix devaient dégager une rentabilité de 15 % pendant 60 ans. Comme en 1995, le taux des emprunts de la Caisse nationale des autoroutes à laquelle Cofiroute pouvait s'adresser était de l'ordre de 7,4 %, la prime de risque implicite incluse dans le TRCI était de 7,5 %. Or, à cette époque, la moitié des ouvrages de la concession de Cofiroute étaient construits et les trafics correspondants étaient "en régime de croisière", ce qui limitait les risques de la société et aurait dû conduire à retenir un niveau de référence moindre pour la rentabilité.

Le choix d'un taux élevé associé à une durée d'appréciation de 60 ans de 1970 à 2030, conduit à donner une valeur plus forte aux apports initiaux et à dévaloriser les bénéfices futurs. Pour illustrer les conséquences de "l'écrasement" des dividendes futurs dans le calcul du TRCI, il suffit de noter qu'une augmentation de 50 % des dividendes distribués par Cofiroute à partir de 2003 augmenterait le TRCI de seulement 0,5 % au terme de la concession, alors que la valeur de la société serait multipliée par 1,5.

# II – L'évolution du tarif des péages

## A – Le cadre réglementaire de la tarification autoroutière

A l'origine en 1970, selon l'article 25 du cahier des charges, pour les dix premières années d'exploitation, les tarifs étaient librement fixés par la société sous réserve que le tarif de la catégorie la plus élevée de poids lourds ne dépasse pas 2,5 fois le tarif moyen appliqué aux véhicules légers. Cette liberté n'était que relative dans la mesure où la réglementation des prix résultant de l'ordonnance du 30 juin 1945 s'appliquait aux péages autoroutiers.

79) La valeur finale du TRCI associé au scénario ne figure pas dans les documents publics mais peut être estimée à 15 % à partir des données du scénario.

Ce texte ayant été abrogé en 1986[80], un décret a été pris en 1988[81] pour soumettre les tarifs autoroutiers à l'autorisation du ministre des finances, décret qui a lui-même été abrogé par le décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, à ce jour encore applicable. Ce dernier décret qui renvoie la fixation "*des modalités d'évolution des tarifs des péages pendant la période considérée"* au contrat de plan conclu entre l'Etat et la société concessionnaire précise qu'en l'absence de contrat de plan, les tarifs des péages sont fixés par un arrêté interministériel.

Si la liberté tarifaire n'a pas été rétablie, les tarifs sont fixés dans un cadre contractuel lorsqu'un contrat de plan a été conclu.

En l'absence de celui-ci, il revient à l'Etat d'arrêter le tarif kilométrique moyen, mais, selon le décret "*l'augmentation (du tarif kilométrique moyen) ne peut alors être inférieure à 70 % de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) constatée depuis la fixation, l'année précédente, des tarifs applicables sur le réseau."* En l'état actuel de la réglementation, les tarifs ne peuvent donc être bloqués ni leur hausse fortement limitée.

## B – L'accroissement de l'écart tarifaire entre Cofiroute et les autres sociétés concessionnaires

### 1 – Le taux de recettes

Du fait de la différenciation tarifaire selon les sections et la nature des véhicules, l'appréciation de l'évolution des tarifs oblige à préciser le tarif pris en considération. Le cahier des charges de Cofiroute faisait référence, dans sa version initiale de 1970, à "*un tarif moyen par kilomètre"* et précisait que "*ce tarif sera calculé en tenant compte de la proportion de véhicules de chaque catégorie de moins de cinq tonnes ayant emprunté la partie d'autoroute en cause au cours des douze derniers mois."* Cette définition n'a pas été modifiée jusqu'à l'avenant n° 8 de 1995 qui a multiplié, dans un souci de précision, les références tarifaires.

Les différents tarifs kilométriques moyens définis dans le cahier des charges ne rendent pas compte de la réalité de la recette par kilomètre

80) Ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

81) Décret n° 88-1208 du 30 décembre 1988 relatif aux péages autoroutiers.

parcouru en raison notamment d'abonnements et de la variabilité de la répartition des véhicules selon les classes tarifaires. C'est pourquoi, pour apprécier l'évolution du tarif moyen payé par les usagers, mieux vaut se référer au *taux de recettes* défini comme la recette moyenne par kilomètre parcouru, égale au rapport entre les recettes totales de péages du compte de résultat des sociétés et le nombre de kilomètres parcourus par l'ensemble des véhicules.

### 2 – L'évolution des tarifs de péage

L'application des dispositions du contrat de plan 1995-1999 aurait conduit à une hausse du tarif kilométrique moyen de 12 % entre 1995 et 1999, mais Cofiroute a été autorisée, comme les autres sociétés concessionnaires, à augmenter davantage ses tarifs afin de compenser la création puis l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire[82]. ce qui a porté la hausse autorisée pour les véhicules légers à 21 %.

Le contrat de plan n'ayant pas été renouvelé, les dispositions tarifaires sont régies depuis le 1er février 2000 par un article du cahier des charges qui reprend les dispositions du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 prévoyant que la hausse tarifaire annuelle ne peut être inférieure à 70 % de l'inflation. La hausse accordée en 2000 a été de 1,34 %.

L'accroissement du taux de recettes entre 1995 et 2000 a été de 27,1 % en raison notamment d'une évolution différente des tarifs poids lourds, alors que l'indice des prix n'augmentait que de 5,7 %.

**Evolution des tarifs de péages de Cofiroute de 1995 à 2000**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Taux de recette (centimes d'euros par km) | 7,40 | 7,96 | 8,39 | 8,89 | 9,15 | 9,40 |
| Indice taux de recettes base 100 1995 | 100 | 107,5 | 113,4 | 120,1 | 123,7 | 127,1 |
| Indice des prix base 100 1995 | 100 | 101,9 | 103,0 | 103,6 | 104,2 | 105,7 |

*Source : Cofiroute et Cour des comptes*

82) Taxe créée par l'article 37 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Initialement de 0,30 centimes d'euros par kilomètre, cette taxe a été augmentée depuis à plusieurs reprises jusqu'à 0,69 centimes d'euros par km en 2000 (Cf. rapport public particulier de la Cour des comptes "La politique autoroutière française" p. 221).

A partir du 1er janvier 2001, le nouveau régime de la TVA applicable aux sociétés concessionnaires d'autoroutes a modifié la tarification et rendu difficile l'interprétation des données. Le taux de recettes constitue encore un indicateur pertinent du niveau des péages perçus, mais ne reflète plus le coût supporté par les usagers du fait de la différence de leur situation en matière de récupération de la TVA.

Le taux de recettes moyen[83] des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) et de Cofiroute est donné dans le tableau ci-dessous.

**Taux de recettes**

*(centimes d'euros)*

| Années | SEMCA (moyenne) (1) | Cofiroute (2) | Cofiroute/SEMCA (3) |
|---|---|---|---|
| 1990 | 5,74 | 6,23 | 8,47 % |
| 1991 | 5,89 | 6,33 | 7,46 % |
| 1992 | 6,12 | 6,51 | 6,45 % |
| 1993 | 6,27 | 6,76 | 7,90 % |
| 1994 | 6,50 | 7,06 | 8,56 % |
| 1995 | 6,67 | 7,40 | 10,97 % |
| 1996 | 6,90 | 7,96 | 15,24 % |
| 1997 | 7,17 | 8,39 | 17,10 % |
| 1998 | 7,36 | 8,89 | 20,76 % |
| 1999 | 7,47 | 9,15 | 22,49 % |
| 2000 | 7,64 | 9,40 | 23,14 % |

Colonnes 1 et 2 : Taux de recette en centimes d'euros par kilomètre parcouru
Colonnes 3 : Ecart entre les tarifs de Cofiroute et ceux des SEMCA

*Source : GIE Services Communs*

Au cours de la décennie, les augmentations du taux de recettes des SEMCA ont progressé en moyenne de 2,91 % par an et celles de Cofiroute de 4,21 %. Le différentiel tarifaire entre Cofiroute et les SEMCA a presque triplé entre 1990 et 2000 et plus que doublé pendant le contrat de plan (1995-1999) pour atteindre 23,14 % à la fin des années 90.

83) Les SEMCA gérant des autoroutes comparables à celles de Cofiroute ont un taux de recettes inférieur à la moyenne ; en revanche, les sociétés gestionnaires d'autoroutes comportant de nombreux ouvrages d'art peuvent avoir un taux de recettes supérieur à la moyenne, voire même à celui de Cofiroute.

Un niveau de la tarification plus élevé, joint à une fréquentation du réseau mesurée par l'intensité kilométrique meilleure que celle des SEMCA depuis 1994, fait qu'un kilomètre exploité par Cofiroute a rapporté en 2000 près de 0,93 M€/an contre un peu plus de 0,67 M€/an en moyenne dans les SEMCA, soit près de 37 % de plus. En 1990, cette différence était seulement de 16 %.

# III – La réalisation des investissements prévus par le contrat de plan (1995-1999)

## A – Le contrat de plan et sa réalisation

Le contrat de plan prévoyait que Cofiroute engagerait la construction de 256 km d'autoroutes interurbaines et le bouclage de l'A86. A l'exception de l'A86, leur mise en service devait avoir lieu avant 2003.

**Les extensions prévues au contrat de plan**

| | |
|---|---|
| A28 Alençon-Tours | 126 km |
| A85 Tours (Druyes)-Vierzon | 117 km |
| A11 contournement Nord d'Angers | 13 km |
| Total sections interurbaines | 256 km |
| Bouclage de l'A86 | 17 km |
| Total | 273 km |

Les extensions interurbaines étaient divisées en 14 sections dont la mise en service devait être progressive. Entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2001, sept sections d'une longueur totale de 149 kilomètres figurant dans le tableau suivant ont été mises en service.

**Les sections mises en service depuis 1995**

| Date de mise en service | Autoroute | Sections | Longueur km |
|---|---|---|---|
| 1997 | A85 | Chantemerles/Vivy | 37,7 |
| | A85 | Vivy/Bourgueil | 14,5 |
| 2000 | A28 | Maresché/LeMans Nord | 17,3 |
| | A28 | LeMansEst-Ecommoy | 27,1 |
| 2001 | A28 | Arçonnay-Maresché | 24,3 |
| | A28 | Cerisé-Arçonnay (déviationd'Alençon*) | 7,0 |
| | A85 | Theillay (A71)-Villefranche/Cher | 21,4 |
| Total | | | 149,3 |

* réalisée par l'Etat et incorporée au réseau Cofiroute

*Source : Cour des comptes*

Fin 2002, huit ans après la signature du contrat de plan, sept sections, représentant plus de 40 % des kilomètres dont la réalisation était prévue, n'avaient pas été mises en service.

## B – La réaction de l'Etat

Les causes de ces retards sont complexes et leurs origines diverses ; selon l'Etat, certains sont imputables à Cofiroute. Néanmoins, il s'est montré peu pressant vis-à-vis de son concessionnaire. Il a ainsi attendu 2002 pour demander à Cofiroute de faire le point sur les sections qui n'étaient pas encore en service et de s'engager sur leur réalisation. N'ayant pas obtenu de la société d'engagement précis, le ministre chargé de l'équipement et des transports a décidé d'appliquer l'article 39 du cahier des charges pour mettre en demeure celle-ci, sous peine de pénalités, de prendre toutes dispositions pour respecter le cahier des charges et fournir un calendrier de réalisation.

Cette mise en demeure a été notifiée, le 29 octobre 2002, par une lettre du ministre de l'équipement qui a rappelé au président directeur général de Cofiroute que "*si Cofiroute a effectivement obtenu les évolutions tarifaires prévues au contrat de plan 1995-1999, le taux de réalisation des investissements prévus audit contrat de plan est tel que Cofiroute se place au dernier rang parmi tous les concessionnaires pour l'exécution de son contrat de plan, loin derrière les autres sociétés d'autoroutes.*"

Cofiroute a obtempéré. L'Etat et Cofiroute sont aujourd'hui convenus, par échange de courrier, d'un calendrier pour achever la construction du réseau concédé à la société il y a bientôt dix ans. Il demeure que l'engagement de près de 1,5 Md€ de travaux a été retardé, ce qui a procuré à Cofiroute des économies substantielles de frais financiers, pour les exercices concernés, même si la perception de péages a été différée, mais pour des montants beaucoup plus réduits.

## IV – La réattribution de la concession de l'A86

Six semaines après l'annulation de la concession de l'A86, par le Conseil d'Etat, le 20 février 1998, l'Etat a organisé une nouvelle procédure d'attribution de la concession de l'A86 et a lancé un appel à candidature pour cet ouvrage auquel ont répondu Cofiroute et un groupement dirigé par l'entreprise Bouygues. La commission consultative créée à cet effet a proposé de retenir la proposition de Cofiroute. Le choix a été rendu public en janvier 1999. La convention de concession de l'A86 a été signée le 3 septembre 1999 et approuvée par décret en Conseil d'Etat le 25 novembre 1999.

### A – L'indemnisation de Cofiroute

En 1998, l'annulation prononcée par voie judiciaire de la concession de l'A86 octroyée par les 7ème et 8ème avenants a ouvert droit à indemnisation à Cofiroute. Cette indemnisation a donné lieu à deux décisions de l'Etat :

- il a fixé le montant de la reprise des études et des travaux déjà réalisés à 211,2 M€ et l'a inclus le 29 juillet 1998 dans le cahier des charges de la nouvelle concession faisant l'objet d'une mise en concurrence ;
- au titre d'un protocole d'indemnisation valant transaction, il a accordé à Cofiroute, le 3 septembre 1999, le jour même de la signature de la convention de concession, 15,24 M€ pour réparer les dommages liés à la suspension des travaux.

L'estimation du montant des études et travaux de juillet 1998 reposait sur les analyses du conseil général des ponts et chaussées et constituait une décision unilatérale de l'Etat. Ce montant, qui n'a pas été directement remis en cause par le groupement concurrent, a été considéré par le tribunal administratif de Paris, saisi par ce dernier sur d'autres

questions, comme n'étant pas supérieur au coût des travaux et études à reprendre.

En revanche, compte tenu de la complexité de la situation et des difficultés d'interprétation des arrêts du Conseil d'Etat annulant la première concession de l'A86, le choix de verser 15,24 M€ à Cofiroute en application d'un compromis et non de s'en remettre aux tribunaux pour fixer le montant éventuellement dû à titre d'indemnité et de dédommagement liés à l'arrêt du chantier, est contestable.

## B – L'avantage résultant pour Cofiroute du maintien des dispositions financières du 8ème avenant

La réattribution de la concession de l'A86 a été faite en respectant les règles de publicité issues du décret du 31 mars 1992 modifié et de la loi 93-122 du 29 janvier 1993[84]. Dans ce cadre, le financement de l'A86 ne pouvait plus être assuré par l'adossement au réseau interurbain exploité par Cofiroute. L'Etat ne souhaitant pas subventionner la construction de l'ouvrage, la concession devait être financièrement équilibrée, ce qui a été obtenu en portant sa durée à 70 ans alors que, dans le 8ème avenant, elle était de 50 ans.

Alors que les dispositions du 8ème avenant avaient été arrêtées en tenant compte des besoins de financement de l'extension du réseau interurbain et de l'A86 sans distinguer entre les deux, les dispositions s'appliquant au seul réseau interurbain n'ont pas été annulées par les arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998, ce qui est confirmé par un arrêt ultérieur[85]. Cette décision a été lourde de conséquences. L'Etat a réattribué la concession de l'A86 sans que ces dispositions, notamment l'allongement de 15 ans de la durée de concession du réseau interurbain, soient remises en cause. La part du financement de l'A86 devant provenir de l'adossement au réseau interurbain est ainsi restée acquise à Cofiroute.

L'avantage retiré par Cofiroute de cette situation pour la durée totale de la concession n'a pas fait l'objet d'une évaluation officielle, mais selon certaines études diligentées par la direction des routes du ministère chargé de l'équipement et des transports, il dépasserait 923 M€ (valeur 1998). Ce montant correspond à la soulte qui aurait pu être demandée par

84) Loi 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 n'était pas applicable lors de l'attribution de la précédente concession.

85) Arrêt *Société anonyme Bouygues et autres*, 28 juillet 1999, rec. p. 265.

l'Etat à Cofiroute pour ramener la rentabilité de la concession de 1970 au niveau prévu avant le retrait de l'A86 de son périmètre.

L'Etat a pris des mesures de "décompensation" en 1999 en autorisant une augmentation des tarifs de péages inférieure à celle prévue au contrat de plan et sans compensation de la hausse de la taxe d'aménagement du territoire, induisant un manque à gagner pour Cofiroute estimé par le ministère à 230 € (valeur 1998). Ces mesures ne réduisent donc que très partiellement l'avantage acquis par Cofiroute dont le montant atteindrait alors, sur la durée de la concession, environ 690 M€[86].

## V – Le changement de régime de la TVA

L'application du régime de TVA de droit commun à la suite de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 12 septembre 2000 a eu pour effet d'autoriser la déduction de la taxe ayant grevé les immobilisations, ce qui posait la question du « crédit de départ » pour les immobilisations déjà réalisées.

En outre, les nouvelles dispositions fiscales ont été accompagnées d'une refonte des tarifs de péages, notamment d'une baisse des tarifs hors taxes pour les véhicules légers, de sorte que les prix supportés par les usagers ne soient pas modifiés.

Les conditions d'application de cette réforme ont été contestées par Cofiroute qui, après avoir recherché un accord avec l'Etat, a engagé deux contentieux, le premier sur le crédit de départ, le second sur les compensations au titre de la tarification des véhicules légers.

### A – Le contentieux fiscal

Sur sa déclaration de TVA déposée au titre du mois de septembre 2000, Cofiroute a imputé la somme de 129,5 M€ qui est venue en déduction de la taxe qu'elle devait acquitter jusqu'au mois de décembre 2000. Cette somme correspond à la déduction intégrale et immédiate de la TVA ayant grevé le coût de construction des ouvrages qui devaient être mis en service après le 12 septembre 2000.

86) La réponse du ministre de l'équipement (publiée dans le présent rapport) fait état d'une somme de 400 M€ mise à la charge de Cofiroute, sans préciser toutefois ni la justification de ce montant ni les modalités selon lesquelles elle aurait été (ou serait) mise à la charge de Cofiroute.

Pour les immobilisations mises en service avant cette date, la loi de finances rectificative pour 2000 avait prévu, en application de la réforme de la fiscalité autoroutière, un dispositif particulier différent du régime du "crédit de départ" prévu par l'article 226 de l'annexe II du code général des impôts applicable aux "personnes qui deviennent redevables de la TVA". Le "crédit de départ" était plus favorable à certaines sociétés que ces dispositions de la loi de finances rectificative. Parmi elles, Cofiroute a estimé qu'elle avait droit à un "crédit de départ" et a ainsi constaté, dans sa déclaration de chiffre d'affaires de janvier 2001, un montant à ce titre de 85,4 M€. L'administration fiscale a contesté ce droit à déduction et a délivré le 7 mai 2001 à l'encontre de Cofiroute un rappel de 85,4 M€. La société a refusé le redressement et a finalement engagé une procédure contentieuse le 24 novembre 2001 auprès du tribunal administratif de Paris[87].

D'autres sociétés concessionnaires ont demandé par voie contentieuse le bénéfice du "crédit de départ". En novembre 2002, le Conseil d'Etat a été saisi pour avis de cette question par le tribunal administratif de Marseille à propos de l'instance engagée par une société. La question posée n'aura cependant pas de réponse juridictionnelle car, par une décision du 4 février 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a fait droit aux prétentions des sociétés requérantes qui se sont désistées le même jour des instances en cours. Cofiroute, pour sa part, s'est vu restituer le reliquat du "crédit de départ" qu'elle n'avait pas d'ores et déjà récupéré par le jeu des imputations.

Ainsi, le contentieux fiscal engagé par Cofiroute est clos à son bénéfice, ce qui lui a permis de recouvrer 85,4 M€. Au total, à l'occasion de la réforme de la fiscalité autoroutière, Cofiroute a récupéré près de 215 M€.

## B – Le contentieux "contractuel"

Cofiroute, comme du reste les autres sociétés concessionnaires, a engagé des discussions avec l'administration dès juillet 2000 sur les conséquences de la réforme de la fiscalité alors à venir et sur les compensations qu'elle estimait nécessaires en application des articles 32 et 29 du cahier des charges, du fait notamment de l'inclusion "en dedans" des péages de la TVA pour les véhicules légers qui a entraîné une baisse des tarifs hors taxe. Selon Cofiroute, le préjudice, évalué comme la baisse cumulée de son résultat pendant cinq ans, serait de l'ordre de 90 M€. Ce montant est contesté par l'Etat qui considère, entre autres, que les

87) Requête n° 0117036/1 du 24 novembre 2001.

conséquences de la réforme fiscale sur le résultat s'inversent à moyen terme.

Ce contentieux est toujours pendant, car son règlement n'a pas été lié à celui du contentieux fiscal, la décision ministérielle d'accorder à Cofiroute 85,4 M€ au titre du "crédit de départ" n'ayant pas été assortie du désistement de Cofiroute de toutes les instances en cours liées à la réforme de la fiscalité autoroutière. Cette dissociation des deux contentieux dont l'origine commune est l'application de la réforme de la TVA autoroutière n'est pas justifiée.

## VI – Les résultats de Cofiroute

Depuis 1998, les relations entre l'Etat et Cofiroute ont été dominées par la conjonction de la réforme de la fiscalité autoroutière et de l'annulation suivie de la réattribution de la concession d'un ouvrage particulièrement important. D'une part, au titre de la réforme fiscale, la société a récupéré environ 215 M€ de TVA ayant grevé ses investissements. D'autre part, Cofiroute a retardé, de son fait ou pour des raisons indépendantes de sa volonté, la réalisation de certaines des nouvelles sections concédées représentant près de 1 500 M€ de travaux, alors même que l'Etat a respecté ses engagements en autorisant les hausses des tarifs des péages prévues au contrat de plan jusqu'en 1998. Ces circonstances ont permis à Cofiroute de faire au cours des derniers exercices des bénéfices dépassant largement les perspectives financières mentionnées dans les documents contractuels établis en 1995.

La comparaison des résultats constatés avec ceux du scénario de référence du 8ème avenant à la convention de concession montre tous les avantages que le concessionnaire a retirés de l'ensemble des événements qui ont marqué l'exécution de sa concession depuis 1995.

**Résultats de la société Cofiroute**

*(M€)*

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scénario de référence du 8ème avenant | 98 | 115 | 135 | 145 | 166 | 106 | 106 | 106 |
| Résultats constatés | 92 | 106 | 121 | 136 | 175 | 189 | 195 | 216 |
| Ecart | - 6 | - 9 | - 14 | - 69 | + 9 | + 83 | + 89 | + 110 |

## *CONCLUSION*

*En matière de concession autoroutière peu de dispositions sont d'ordre public, ce qui confère une importance particulière aux conventions et aux cahiers des charges associés. Dans le cas de Cofiroute, ces documents contractuels sont d'interprétation délicate et font d'ailleurs encore l'objet d'un contentieux. En outre, l'Etat n'a pas fait preuve de diligence pour mettre à jour leurs dispositions, puisque cinq ans après les arrêts du Conseil d'Etat annulant la première concession de l'A86, le contrat de concession initial, qui porte dorénavant sur les seules sections interurbaines, n'était pas purgé de tous les éléments caractéristiques du système de l'adossement.*

*Le développement des concessions autoroutières avec des sociétés à capitaux privés devrait conduire l'Etat à la plus grande rigueur dans l'établissement des documents contractuels correspondants. Il devrait, entre autres, se donner les moyens de pouvoir renégocier les conditions d'exécution des concessions de très longue durée pour faire bénéficier les usagers de circonstances nouvelles qui leur seraient favorables. Cela permettrait de corriger le déséquilibre entre le concédant et le concessionnaire, puisque, aujourd'hui, seuls les intérêts de ce dernier sont protégés contre les événements imprévus en application des principes de la jurisprudence.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER*

*J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des observations portées par la Cour des comptes sur les relations contractuelles entre l'Etat et la société COFIROUTE, dans le prolongement de ses analyses sur la réforme de la politique autoroutière. Je souhaite apporter quelques précisions et rappeler les mesures prises par l'Etat qui, dans un contexte particulièrement difficile, ont été dictées par le souci de l'impartialité à l'égard de la société concessionnaire.*

## *I - Le cadre conventionnel : l'équilibre financier de référence et le taux de rémunération des capitaux investis*

*La Cour relève que, selon le "scénario de référence" présenté à l'"annexe A" du contrat de concession, le taux de rémunération des capitaux investis (TRCI) "s'améliore régulièrement jusqu'à la fin de la concession", la Cour en conclut que de telles dispositions excluent que « la société COFIROUTE puisse faire des pertes".*

*En acceptant, dans le cadre de l'avenant n° 8 au contrat de concession de COFIROUTE, de joindre au contrat un scénario illustrant un "équilibre financier de référence" assorti de "critères" permettant d'apprécier le respect de cet équilibre, l'Etat n'a pas entendu conférer à son concessionnaire une garantie d'équilibre ou de rentabilité, une telle garantie étant contraire aux principes qui régissent les concessions. Il s'agissait d'illustrer, par un scénario chiffré, le cadre économique et financier qui avait présidé à la fixation ou à la révision des divers paramètres de la concession à la suite d'un avenant qui avait un impact financier important sur l'équilibre d'ensemble de la concession de COFIROUTE.*

*En conséquence, il ne s'agissait ni d'octroyer au concessionnaire une garantie de taux de rémunération des capitaux investis (TRCI), ni d'exclure l'éventualité pour ce dernier de supporter des pertes, le concessionnaire assumant les risques classiques de la concession. Si les hypothèses du "scénario de référence" incluaient effectivement une amélioration régulière du TRCI, il s'agissait bien d'hypothèses prévisionnelles, non d'une garantie ou d'un quelconque engagement de la part du concédant.*

## *II - La réalisation des investissements prévus par le contrat de plan (1995-1999)*

*La Haute juridiction relève la complexité des causes qui sont à l'origine des retards importants dans l'exécution des travaux prévus au contrat de plan 1995-1999. Elle note en particulier le faible empressement de*

*l'Etat à faire exécuter ces travaux puisque celui-ci aurait "attendu 2002 pour demander à COFIROUTE de faire le point sur les sections qui n'étaient pas encore en service et de s'engager sur leur réalisation."*

*Les relations contractuelles entre l'Etat et COFIROUTE se sont trouvées fortement déstabilisées à partir de l'annulation partielle par le Conseil d'Etat des septième et huitième avenants au contrat de concession de COFIROUTE en tant qu'ils concernaient l'autoroute A86. Les décisions de la Haute Assemblée imposaient à l'Etat l'obligation d'en tirer les conséquences par des mesures appropriées. La logique de l'adossement qui avait prévalu dans l'élaboration des septième et huitième avenants et la solidarité étroite qui en résultait entre les sections construites et exploitées par un même concessionnaire rendaient cependant complexe le processus d'une séparation juridique, comptable et financière entre l'A86 d'une part, les tronçons interurbains d'autre part.*

*L'Etat et COFIROUTE sont néanmoins parvenus à mettre au point un projet d'avenant au contrat de concession "interurbaine" qui a été présenté au Conseil d'Etat en novembre 2000. Par souci de clarté et d'homogénéité des textes, cet avenant, qui avait également pour objet d'actualiser un certain nombre de dispositions du cahier des charges, était construit selon les conditions financières, comptables et fiscales en vigueur à la date de signature du huitième avenant. En particulier, le régime de TVA pris en compte était le régime dérogatoire des sociétés concessionnaires d'autoroute. Or, comme le souligne la Cour, ce régime a été annulé par une décision de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) du 12 septembre 2000. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat, tout en prenant acte de la volonté du gouvernement d'introduire des modifications à la convention du 26 mars 1970 pour tenir compte de ses décisions de 1998, a indiqué qu'il ne pouvait donner un avis favorable au projet d'avenant qui lui était soumis.*

*A la suite de cette décision, l'Etat et COFIROUTE se sont à nouveau rapprochés pour tenter d'apprécier l'impact du changement de régime de TVA et discuter des mesures éventuelles à prendre pour neutraliser les conséquences de ce changement. L'année 2001 a été consacrée à la recherche d'une solution concertée. Les discussions n'ont cependant pas abouti, les parties parvenant à des conclusions divergentes quant à l'impact exact du changement de régime TVA sur l'équilibre de la concession et quant aux mesures de compensation qui pourraient éventuellement être mises en œuvre. La persistance de ces divergences a conduit COFIROUTE à introduire deux recours contentieux contre l'Etat en vue d'une part, de contester les conséquences tirées de l'annulation du régime dérogatoire de TVA par la CJCE et, d'autre part, de demander une compensation au titre de l'éventuel impact du changement de régime de TVA sur la concession.*

*Ainsi, entre les décisions du Conseil d'Etat de février 1998 et le printemps 2002, date d'introduction par COFIROUTE du contentieux contre l'Etat, celui-ci a privilégié le dialogue avec son concessionnaire en vue de*

*définir avec lui, de bonne foi, un cadre juridique rénové et clarifié, dans un contexte exceptionnellement perturbé tant pour le concédant que pour son concessionnaire. La priorité n'était donc pas d'anticiper l'éventualité d'un échec de ces discussions, mais de restaurer la stabilité et la clarté du cadre contractuel. Enfin, les aléas juridiques subis par certaines opérations, notamment la section Le Mans-Tours de l'autoroute A28 avec la découverte d'une espèce protégée, ont également perturbé le déroulement des travaux.*

*C'est à partir du printemps 2002, avec l'introduction par COFIROUTE de son contentieux contre le concédant, que celui-ci a été amené à constater que la situation de blocage ne trouvait pas de solution alors même que diverses voies avaient été explorées. Il n'était pas possible, pour l'Etat, de subordonner l'exécution des travaux au règlement d'un différend que le concessionnaire avait choisi de porter devant le juge, alors même que, comme le relève la Cour, l'Etat avait respecté ses engagements en autorisant les hausses des tarifs des péages prévues au contrat de plan. Le dialogue en vue d'un règlement étant désormais rompu, il convenait, en tout état de cause, d'exiger du concessionnaire qu'il fasse diligence afin de mettre un terme au retard important qu'il avait accumulé sur l'avancement des différents chantiers de la concession interurbaine.*

*C'est l'objet de la mise en demeure qui a été adressée par l'Etat à COFIROUTE à l'automne 2002 et qui a eu pour résultat la remise par le concessionnaire de calendriers détaillés par opération et l'engagement sans délai des procédures et des travaux partout où cela s'avérait possible. L'avancement des chantiers fait désormais l'objet de réunions de suivi trimestrielles, sous l'égide de la mission de contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes, en coordination avec les services déconcentrés de l'Etat et les représentants compétents du concessionnaire. Dans le même temps, l'Etat et son concessionnaire ont repris les discussions en vue de mettre au point un nouvel avenant à la convention de concession.*

## *III - La réattribution de la concession d'A86*

### *L'indemnisation de COFIROUTE*

*La Cour des comptes conteste la décision prise de verser à COFIROUTE une somme de 15,24 M€ à titre de compromis après les décisions du Conseil d'Etat conduisant à l'annulation de la concession de l'A86.*

*L'Etat avait fixé le montant forfaitaire d'études et de travaux déjà réalisés à 1 385,5 MF TTC, montant qui devait être mis à la charge du concessionnaire désigné à l'issue de la procédure de réattribution. Ce montant correspondait au coût des études et des travaux réalisés par COFIROUTE, en dehors de toute indemnité ou dédommagement liés à l'arrêt du chantier. Une mission du Conseil général des Ponts et Chaussées a évalué*

*le total des dépenses supportées par COFIROUTE à la suite de l'interruption du chantier d'A86 à 1 770,5 MF TTC (val. mai 1998). Le solde théorique correspondant à l'indemnisation des frais d'arrêt de chantier pouvait donc être évalué par l'Etat à 1 770,5 – 1 385,5 = 385 MF TTC (val. mai 1998). C'est au vu de ces éléments que l'Etat a choisi de verser à COFIROUTE une indemnité de 100 MF (15,24 M€) au titre des dommages liés à l'arrêt du chantier. Au regard de l'ensemble des frais supportés par le concessionnaire, le mode de règlement et le montant retenus ont été jugés acceptables.*

***Les mesures de "décompensation"et les conséquences des décisions du Conseil d'Etat du 20 février 1998***

*Les mesures de décompensation*

*La Cour des Comptes constate que l'Etat a réattribué la concession d'A86 sans remettre en cause l'allongement de 15 ans de la durée de la concession "de base" (ou concession "interurbaine") qui avait été prévu dans le cadre de l'avenant n°8 de 1995, avenant qui avait intégré dans l'assiette de la concession l'opération A86. La Haute juridiction conclut que « la part du financement de l'A86 devant provenir de l'adossement au réseau interurbain est ainsi restée acquise à COFIROUTE ».*

*D'abord, il faut souligner que le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la validité de la procédure de réattribution de la concession d'A86. Ainsi le Conseil d'Etat, d'abord en tant que juge de cassation dans le cadre du référé précontractuel introduit par le concurrent de COFIROUTE (arrêt du 2 juillet 1999, Société Bouygues et autres), ensuite en tant que juge du fond (arrêt du 29 avril 2002, Groupement des associations de l'Ouest parisien et autres), a confirmé la validité de la procédure de mise en concurrence, notamment au regard du principe d'égalité entre les candidats.*

*Il convient ensuite de rappeler, ainsi que le fait la Cour, que les décisions du Conseil d'Etat du 20 février 1998, Ville de Vaucresson et autres n'ont pas affecté les dispositions de la concession interurbaine, dans la mesure où ces dispositions ne concernaient pas A86. L'allongement de la concession introduit en 1995 par l'avenant n°8 a été fixé, comme la nouvelle loi tarifaire, au vu des nouvelles opérations mises à la charge de COFIROUTE, dont l'A86 était un des éléments. Ainsi les paramètres essentiels de l'équilibre financier – notamment la durée de concession et les tarifs – ont-ils été ajustés dans le cadre d'un équilibre prévisionnel de la concession apprécié globalement. Dans ces conditions, même en considérant que le retrait d'A86 de la concession créait effectivement un déséquilibre du contrat de concession en faveur de COFIROUTE, rien n'imposait à l'Etat de revenir sur la durée de la concession, d'autres mesures de "décompensation" étant envisageables. S'agissant en outre de prendre des*

*mesures affectant l'équilibre financier du contrat de concession, l'Etat pouvait difficilement en décider unilatéralement, sans concertation ni information préalable avec son concessionnaire. Pour tirer les conséquences des décisions du 20 février 1998, plusieurs mesures ont ainsi été décidées en 1998 et en 1999, qui sont présentées plus loin.*

*En se référant à "certaines études" diligentées par la direction des routes du ministère chargé de l'équipement, la Cour des comptes estime que l'avantage retiré par COFIROUTE du retrait de l'A86 de la concession interurbaine "dépasserait 923 M€" (840 M€ val. 1995). La Haute juridiction ajoute que "ce montant correspond à la soulte qui aurait pu être demandée par l'Etat à COFIROUTE pour ramener la rentabilité de la concession de 1970 au niveau prévu avant le retrait de l'A86 de son périmètre." Elle observe que les mesures de décompensation prises par l'Etat en 1999 « auraient induit un manque à gagner pour COFIROUTE de 242 M€ », mais n'auraient réduit "que très partiellement l'avantage acquis " par la société.*

*Le raisonnement de la Cour repose sur l'idée qu'il est possible de déterminer avec une précision mathématique "la part du financement de l'A86" qui devait provenir de l'adossement au réseau interurbain. Ainsi, en isolant, au sein des comptes du concessionnaire, les flux financiers relatifs à l'A86, il serait possible de reconstituer l'équilibre "pro-forma" de la concession A86 résultant de l'avenant n°8 de 1995 pour "soustraire" ensuite les flux correspondants de l'équilibre de la concession interurbaine et en déduire ainsi l'avantage spécifique en résultant pour COFIROUTE.*

*Si ce type de raisonnement méthodologique est soutenable en théorie, il est impossible d'en tirer des résultats incontestables. Cela d'autant plus que, comme il a été dit précédemment, le contrat de concession résultant de l'avenant n°8 reposait sur une logique d'adossement, c'est-à dire sur la solidarité complète entre les sections confiées à COFIROUTE. Comme l'observe la Cour des comptes, aucun montant n'a fait l'objet d'une "évaluation officielle". De fait, COFIROUTE n'a jamais accepté les estimations de la banque conseil de l'Etat, lesquelles donnaient des résultats trop éloignés de ceux avancés par le concessionnaire. Dans ces conditions, il n'a pas été possible de dégager une quelconque "évaluation officielle" qui devait nécessairement être partagée par les deux parties.*

*<u>Les conséquences des décisions du Conseil d'Etat du 20 février 1998</u>*

*A l'été 1999, la négociation du nouveau contrat d'A86 avec COFIROUTE s'est accompagnée de discussions sur la passation d'un futur avenant à la convention de concession interurbaine. Il était en effet important pour les deux parties qu'à l'occasion de la signature du nouveau contrat de concession d'A86, soient explicités les amendements à apporter aux dispositions de la concession interurbaine pour neutraliser les effets économiques sur l'équilibre de celle-ci du retrait d'A86.*

*Sans attendre l'issue de ces discussions, deux mesures ont été prises, applicables dès l'année 1999. La première a consisté à ne pas compenser pour COFIROUTE l'augmentation du taux de la taxe d'aménagement du territoire de 4 centimes à 4,5 centimes par kilomètre parcouru. La deuxième mesure a consisté à réduire de 1,07 % la hausse tarifaire accordée à COFIROUTE au titre de l'année 1999. Le coût de ces deux mesures pour le concessionnaire a été évalué à un montant supérieur à 1,5 MdF (val. 1998) (soit environ 230 M€ val. 1998).*

*De plus, l'Etat a mis à la charge de son concessionnaire une somme fixée forfaitairement à 2 325 MF TTC (val. 1994), soit environ 2 600 MF TTC ou 400 M€ (val. 1998). Ce montant forfaitaire est pris en compte dans l'actualisation des conditions techniques et financières des opérations interurbaines confiées à COFIROUTE.*

*Les mesures de "décompensation" arrêtées par l'Etat et COFIROUTE dans les mois qui ont suivi les décisions d'annulation de la concession de l'A86 ont représenté un montant total d'environ 630 M€ et non de 242 M€ comme indiqué par la Cour. Enfin, les conditions de l'équilibre financier de la société concessionnaire seront prises en compte lors de la mise au point du prochain avenant à la convention de concession.*

❖

*Dans sa conclusion, la Cour appelle l'Etat à "la plus grande rigueur" dans l'établissement des documents contractuels et lui suggère de se donner les moyens de « renégocier les conditions d'exécution des concessions de très longue durée pour faire bénéficier les usagers de circonstances nouvelles ».*

*L'Etat est plus que jamais attentif aux conditions d'exécution des contrats de concession. Dans un contexte autoroutier en évolution rapide, le concédant doit disposer des instruments juridiques et des moyens matériels de suivre, contrôler et, le cas échéant, sanctionner les conditions d'exécution des concessions. C'est pourquoi, en coordination étroite avec les sociétés concessionnaires et dans le respect des équilibres contractuels, il a souhaité préciser certains aspects de leur mission – en matière de construction, mais aussi d'exploitation et d'entretien du réseau, de gestion du trafic, d'information et de service à l'usager.*

*Pour ce qui concerne la prise en compte des circonstances nouvelles au bénéfice des usagers, l'Etat est sensible aux recommandations de la Cour. L'exemple de la concession du viaduc de Millau qui prévoit la possibilité pour le concédant de mettre fin de manière anticipée à la concession si les paramètres financiers s'avèrent plus favorables que prévu montre qu'il est possible de concilier stabilité, clarté et flexibilité dans des contrats de longue durée. Les clauses de "retour à bonne fortune" mises au point dans le contrat de l'autoroute A28 Rouen-Alençon et dans le nouveau contrat de concession de l'A86 sont d'autres exemples de dispositifs conçus pour éviter*

*la constitution d'une "rente" indue au profit des concessionnaires et organiser un "retour" au profit des contribuables ou des usagers.*

*Il reste cependant que le principe des "risques et périls" qui inspire depuis l'origine le système de la concession en France ne s'accommode pas toujours aisément de telles dispositions. La délégation de responsabilité inhérente à la concession et le transfert de risque qui en découle supposent de laisser au concessionnaire des perspectives suffisantes pour s'engager dans ce type de contrat.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE COFIROUTE*

*Les recommandations formulées par la Cour sur l'exécution des contrats de concession passés entre l'Etat et COFIROUTE entre 1994 et 2002 appellent de la part de la société COFIROUTE les quatre séries d'observations suivantes.*

## *1. La mise en œuvre de l'avenant n°8*

### *L'instabilité juridique et contractuelle*

*COFIROUTE partage les observations formulées par la Cour relatives à l'instabilité juridique et contractuelle qui a marqué l'exécution de ses engagements contractuels à l'égard de l'Etat depuis 1998.*

*L'instabilité juridique est née principalement de deux décisions de justice auxquelles COFIROUTE n'était pas partie, d'une part des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998 annulant les décrets approuvant les avenants 7 et 8 à la concession initiale en tant qu'ils concédaient à COFIROUTE le bouclage de l'A86, d'autre part de la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 12 septembre 2000 déclarant le régime français de TVA autoroutière non conforme au droit communautaire. Cette instabilité, renforcée par des contraintes imprévues sur le plan environnemental (découverte du pique-prune sur l'A28, procédure diligentée par la Commission européenne sur le contournement Nord de Langeais de l'A85) et sécuritaire (sécurité dans les tunnels), a profondément perturbé l'exécution des contrats de concession de COFIROUTE.*

*En dépit de cette instabilité, COFIROUTE a investi en moyenne 300 M€ par an depuis 1995. La passation plus rapide du deuxième contrat de plan quinquennal à compter de 1999 aurait aidé COFIROUTE à accroître encore cet effort en sécurisant les conditions d'engagement des opérations qui pouvaient être programmées.*

***L'équilibre financier de la concession***

*Contrairement à ce que pense la Cour, le contrat de concession ne comprend aucune garantie de rentabilité pour la société. Le scénario de référence annexé au contrat est une simple illustration de l'évolution jugée, en 1995, plausible et souhaitable par les parties, au regard des conditions économiques de l'époque. Elle n'est pas garantie et COFIROUTE n'a pas formulé de requête dans ce sens.*

*En second lieu, le niveau -au terme de la concession- du taux de rentabilité des capitaux investis à son origine, qui ressort implicitement de ce scénario, a été considéré comme acceptable par l'Etat et COFIROUTE, après examen des analyses sectorielles existantes, des recommandations des banques conseil sollicitées et des caractéristiques propres de la concession et en particulier de la durée de l'investissement, du différé de rentabilité et de la nature des risques.*

### *2. Les tarifs de péage*

*La Cour souligne un écart tarifaire croissant entre COFIROUTE et les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) depuis 1995. Ceci ne peut se comprendre sans souligner également les autres évolutions intervenues depuis lors sur les autres paramètres des concessions. Les SEMCA ont continué, contrairement à COFIROUTE, de bénéficier de garanties publiques d'emprunts. Leurs durées de concession ont été allongées, de sorte qu'elles sont actuellement supérieures de 5 à 11 années à celle de COFIROUTE[88]. Ainsi, lors du doublement de la taxe d'aménagement du territoire par la loi de finances pour 1996, COFIROUTE a bénéficié d'une compensation exclusivement tarifaire, alors que d'autres sociétés bénéficiaient d'un allongement de leur durée de concession (décret n° 96-76 du 31 janvier 1996).*

*Il est d'ailleurs à noter que le tarif kilométrique moyen en vigueur sur le réseau COFIROUTE demeure inférieur à celui pratiqué par certaines SEMCA[89].*

---

*88) Hors ATMB et SFTRF dont les concessions ne sont pas comparables (tunnels alpins) et AREA dont la durée de concession n'est supérieure que d'une année à celle de COFIROUTE.*

*89) Le tarif kilométrique moyen (classe 1) de COFIROUTE en vigueur au 1er février 2003 (6,3 centimes d'€ HT / km) est ainsi inférieur de plus de 13 % à celui d'ESCOTA (7,2 centimes d'€ HT/km) ou de plus de 15 % à celui d'AREA (7,3 centimes d'€ HT/km).*

### *3. Le retrait de l'A86 de la concession d'origine et l'indemnisation de COFIROUTE*

*La Cour s'est interrogée sur les conséquences qui avaient été tirées par l'Etat et COFIROUTE des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998, tant sur le montant de l'indemnisation versée à COFIROUTE au titre de l'arrêt des travaux que sur les modalités du retrait des stipulations relatives à l'A86 de la concession interurbaine.*

*Il convient de rappeler, s'agissant de l'indemnisation de COFIROUTE, que les arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998 ont conduit à l'arrêt immédiat d'un des plus grands chantiers de BTP en France à cette date. Le montant des études et travaux déjà réalisés a été arrêté par l'Etat, après expertise du Conseil général des Ponts et Chaussées, à 211,2 M€. Cette somme a été intégrée dans la nouvelle concession d'A86 attribuée par appel à concurrence. Ainsi que le souligne la Cour, ce montant n'a jamais été contesté, ni par le tribunal administratif de Paris, ni par le Conseil d'Etat lorsqu'ils ont confirmé la légalité de l'attribution de la nouvelle concession d'A86.*

*COFIROUTE a été indemnisée des dépenses engagées en raison de l'arrêt du chantier (démobilisation des entreprises, mise en sécurité des sites…). Cette indemnisation a fait l'objet d'un accord transactionnel, après expertise réalisée par le Conseil général des Ponts et Chaussées du préjudice exposé par COFIROUTE. En l'absence de désaccord entre l'Etat et COFIROUTE, le recours à une expertise judicaire était injustifié.*

*Trois mesures ont été prises pour réajuster l'équilibre financier de référence et neutraliser tout effet d'adossement.*

- *Sans attendre la passation d'un avenant destiné à retirer de la concession interurbaine les clauses relatives à l'A86, l'Etat a, par lettre du 28 janvier 1999, réduit la hausse tarifaire applicable au 1er février 1999[90].*
- *De même, l'Etat a augmenté sans contrepartie la taxe d'aménagement du territoire qui est passée de 4 à 4,5 centimes de f/km parcouru au 1er janvier 2000. Cette augmentation a représenté une charge supplémentaire pour COFIROUTE la première année de près de 7,62 M€, croissant avec le trafic jusqu'à la fin de la concession.*
- *L'avenant à la concession interurbaine transmis au Conseil d'Etat en décembre 2000 a augmenté les investissements à la charge de*

*90) En application du contrat de concession du réseau interurbain, la hausse tarifaire aurait du s'élever à 3,06 %. Elle a été plafonnée à moins de 2 %.*

*COFIROUTE au titre des nouvelles sections interurbaines, pour un montant de 354,6 M€ TTC valeur 1994.*

*La Cour évoque des études diligentées par la direction des routes qui n'ont pas été communiquées à COFIROUTE, et qui n'ont donc pas fait l'objet d'une analyse contradictoire. COFIROUTE observe que ces chiffrages sont sensiblement différents de l'équation financière résultant du projet d'avenant que l'Etat a remis en décembre 2000 au Conseil d'Etat. La société ne peut donc que les réfuter.*

### *4. Le contentieux fiscal*

*La Cour considère que le règlement du contentieux relatif au crédit de départ intervenu le 4 février 2003 n'aurait pas du être dissocié de celui du contentieux « contractuel » relatif au changement de régime de TVA, lequel est toujours pendant devant le tribunal administratif de Paris. Si ces deux contentieux ont effectivement une origine commune, c'est-à-dire le changement de régime de TVA autoroutière à la suite de l'arrêt de la CJCE du 12 septembre 2000, ils reposent sur deux fondements juridiques distincts :*

- *le contentieux relatif au « crédit de départ » a été engagé par COFIROUTE comme d'ailleurs par d'autres sociétés d'autoroutes pour obtenir l'application du droit commun en la matière ;*
- *le contentieux « contractuel » est fondé sur l'article 32 de son cahier des charges de concession. A la date du changement de régime de TVA, COFIROUTE était la seule société concessionnaire à bénéficier d'une telle clause.*

*En d'autres termes, si le volet fiscal était commun à toutes les sociétés concessionnaires, le volet contractuel est spécifique aux contrats de concession de COFIROUTE, même s'il intègre l'impact financier du volet fiscal (obtention du crédit de départ). Telle est la raison pour laquelle deux actions distinctes devaient être engagées.*

❖

### *En résumé*

*• COFIROUTE partage les observations formulées par la Cour relatives à l'instabilité juridique et contractuelle qui a marqué l'exécution de ses engagements contractuels à l'égard de l'Etat depuis 1998, résultant notamment de l'absence de contrat de plan et de mise à jour des documents contractuels.*

*• Malgré ce contexte incertain et des aléas contentieux et procéduraux, la société a investi en moyenne 300 M€ par an depuis 1995, soit plus d'une fois et demie son résultat net.*

*• L'équilibre financier de référence de la concession interurbaine ne comprend aucune garantie de rentabilité.*

*• Les comparaisons opérées par la Cour en matière tarifaire ne permettent pas de tirer des conclusions valides dès lors qu'il n'est pas tenu compte des différentes composantes de l'équilibre financier des concessions autoroutières et des différences de nature entre COFIROUTE et les SEMCA.*

*• S'agissant du retrait de l'ancienne concession d'A86 de la concession interurbaine à la suite des arrêts du Conseil d'Etat du 20 février 1998, et contrairement à ce que laissent entendre certaines observations formulées par la Cour, il ne subsiste aucun « avantage acquis » grâce aux mesures prises par l'Etat et reprises dans le projet d'avenant mis au point entre l'Etat et son concessionnaire.*

# Chapitre VIII

# Ecologie et développement durable

# 1

# Les agences de l'eau

***PRÉSENTATION***

*Les six agences financières de bassin, rebaptisées agences de l'eau en 1992, ont été créées par le décret du 14 septembre 1966, portant application de la loi du 16 décembre 1964. Etablissements publics administratifs placés sous la double tutelle des ministères chargés de l'environnement et du budget, leur mission est de faciliter, par des aides financières, la réalisation des travaux utiles à l'ensemble du bassin hydrographique dont elles ont la responsabilité. Elles lèvent pour ce faire des redevances auprès des usagers de l'eau, qu'ils soient domestiques, industriels ou agricoles.*

*Entre 2001 et 2003, la Cour a contrôlé les six agences de l'eau ainsi que la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement. Le rapport public particulier « La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne » publié en février 200 a permis, à partir des travaux de la chambre régionale des comptes de Bretagne et des premiers contrôles de la Cour, de porter une appréciation globale sur la politique de l'eau à travers l'examen des interventions des différents partenaires (Etat, collectivités, chambres consulaires) sur un territoire donné.*

*Le présent document, qui a cette fois une portée nationale, concerne essentiellement le 7ème programme d'intervention des agences de l'eau, qui a couvert les années 1997-2002 et a représenté 9,2 milliards d'euros d'engagements.*

*La précédente série de contrôles des agences, qui portait sur les années 1989 à 1995, avait elle aussi débouché sur des observations de synthèse communiquées aux ministres concernés en février 1998. Au terme des présents contrôles, il apparaît que ces observations restent largement d'actualité.*

Le rôle des agences de l'eau semble relativement méconnu du grand public puisque leurs aides s'adressent aux maîtres d'ouvrage publics ou privés. Elles sont en revanche bien connues des élus et « décideurs » locaux, tant elles sont un maillon essentiel du financement de nombreux projets territoriaux dans le domaine de l'eau : entre 1997 et 2002, elles ont attribué un total de 9,2 Md€ d'aides financières, sous forme de subventions ou de prêts sans intérêt.

# I – Les agences de l'eau, instruments financiers de la politique de l'eau

## A – La place des agences dans la politique nationale de l'eau

L'article L. 210-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 3 janvier 1992 (voir encadré), dispose que l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation, que sa mise en valeur et le développement de la ressource sont d'intérêt général et que son usage appartient à tous dans le cadre des lois et règlements.

Cette affirmation solennelle, qui devrait être reprise dans la future charte de l'environnement, a favorisé le développement d'une politique nationale de l'eau, symbolisée par la création en 1992 d'une direction de l'eau autonome au sein du ministère chargé de l'environnement, direction dont la mission consiste à élaborer les dispositions régissant les usages de la ressource, concevoir et mettre en œuvre la politique de prévention des inondations[91] ainsi qu'animer et coordonner les nombreux services et institutions impliqués dans la gestion de l'eau.

Jusqu'à l'affirmation de ces principes, le caractère national de la politique de l'eau n'allait pas de soi. En effet, la gestion des principaux services liés à l'eau (alimentation en eau potable, collecte et assainissement des eaux usées) appartient de longue date aux communes ou à leurs regroupements et les compétences en matière d'équipement et d'aménagement de la ressource, c'est-à-dire des rivières et des nappes,

91) La Cour a fait connaître ses observations sur ce sujet dans son rapport public de 1999.

sont largement exercées par des collectivités ou des établissements publics locaux[92].

De fait, lors de leur création, malgré leur statut d'établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat, les six agences de l'eau apparaissaient moins comme les instruments de mise en œuvre des décisions de ce dernier que des « banques mutualistes » au service des gestionnaires et usagers locaux de l'eau.

**Les fondements législatifs de la politique de l'eau**

Indépendamment des *services* liés à l'eau (production et distribution d'eau potable d'une part, collecte et assainissement des eaux usées d'autre part), régis par le code de la santé publique et le code général des collectivités territoriales, la politique nationale de l'eau s'est constituée de manière relativement récente, à la faveur de plusieurs lois qui se concilient parfois difficilement.

**La loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution** a créé le régime mutualiste qui caractérise encore le volet financier de la politique de l'eau. La loi, qui délimite six grands bassins hydrographiques, prévoit la création de six agences de l'eau, chargées d'aider par subventions ou prêts les travaux d'intérêt commun à leur bassin, en levant pour ce faire des contributions sous forme de redevances. Le programme pluri-annuel d'intervention qui regroupe ces aides et ces redevances est élaboré avec l'appui d'un comité de bassin, qui constitue une sorte de « parlement de l'eau » chargé de déterminer et d'incarner l'intérêt général du bassin.

**La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau** n'a modifié aucune disposition relative aux agences, tout en renouvelant profondément les principes généraux de la politique de l'eau. Elle confie en effet à chacun des six comités de bassin créés en 1964 la responsabilité d'élaborer un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), avec lequel devront être rendues compatibles toutes les mesures et décisions liées à l'eau. Mais surtout, elle désigne celle-ci comme constituant le « *patrimoine commun de la Nation* », et en déduit le principe d'égalité des usagers devant la ressource ainsi que l'autorisation administrative préalable et le comptage obligatoires des prélèvements de toute nature.

**La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement**, dite « loi Barnier », soumet la gestion des milieux naturels, et notamment aquatiques, aux grands principes du droit de l'environnement : précaution, action préventive, réduction des pollutions à la source, et pollueur-payeur. Ces principes avaient été introduits sous cette forme dans le traité sur l'Union européenne dès 1992.

92) Ce point est traité dans le rapport public particulier *« La gestion des services d'eau et d'assainissement »* à paraître en novembre 2003.

Enfin, **la directive européenne du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau**, dont la loi de transposition a été adoptée en première lecture par l'assemblée nationale le 10 avril 2003, rassemble et intègre ces principes. Elle prévoit en effet la délimitation de grands districts hydrographiques, à l'intérieur desquels une autorité de district sera chargée de concevoir et de mettre un œuvre un plan de gestion global comprenant des volets financier, fiscal et réglementaire, afin que les ressources en eau affichent en 2015, sous peine de sanction, un « bon état écologique ». Ce plan de gestion doit notamment prendre en compte le principe pollueur-payeur, et évaluer les conditions de répercussion des coûts liés aux usages privés de l'eau.

D'autres textes, tout en ne portant que sur des secteurs d'activité ou des types de pollution spécifiques, ont eu une influence déterminante sur les interventions des agences au cours des dernières années. C'est notamment le cas de **la directive communautaire du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires**, qui assigne aux collectivités un échéancier précis pour la mise à niveau de leurs équipements de collecte et d'épuration, ou de **la directive communautaire du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles**, dont le non respect a déjà valu à la France des condamnations devant la Cour de justice des Communautés européennes.

En outre, il convient de signaler qu'un **projet de loi portant réforme de la politique de l'eau**, qui a fait l'objet de travaux approfondis par le ministère chargé de l'environnement à partir de 1998, a été voté en première lecture à l'assemblée nationale le 10 janvier 2002. Au moment de l'enquête de la Cour, ce projet semblait abandonné, le gouvernement ayant décidé de lancer en 2003 un débat national sur l'eau, dans l'optique de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi sur l'eau au deuxième semestre 2004.

L'affirmation d'une politique nationale à partir de 1992 s'est traduite par une diversification du rôle des agences. Celles-ci ont été mobilisées pour animer les réseaux de surveillance de l'état des ressources et pour assister les comités de bassin dans l'élaboration des documents de planification et de programmation afférents à chacun des six grands bassins hydrographiques, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Cette évolution peut paraître inachevée. En effet, il n'existe pas encore d'autorité garante de la bonne exécution des SDAGE, et les agences restent des acteurs financiers et non des maîtres d'ouvrage d'opérations écologiques.

Les agences concentrent à ce titre la majeure partie des moyens financiers de l'Etat affectés à la politique de l'eau. Entre 1997 et 2002, le

budget de la direction de l'eau[93] a ainsi représenté en moyenne 100 M€ par an, alors que le budget cumulé des six agences lui était quinze fois supérieur avec 1 500 M€ par an.

## B – Le mode d'intervention des agences de l'eau

L'activité des agences s'exerce dans le cadre de programmes pluri-annuels[94] qui déterminent les grands axes d'intervention par type de travaux et fixent le niveau des redevances pour en assurer le financement. Les agences sont ainsi responsables de la liquidation et du recouvrement de prélèvements obligatoires substantiels.

Les agences sont dirigées par un conseil d'administration regroupant en nombres égaux des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau, et par un directeur nommé en conseil des ministres. Un représentant de la direction de l'eau exerce les fonctions de commissaire du gouvernement. Les comités de bassin[95], créés par la loi du 16 décembre 1964, ne sont pas à proprement parler des organes dirigeants des agences, mais leur avis conforme doit être recueilli au moment de la publication ou de la révision des programmes quinquennaux d'intervention.

Les principales caractéristiques des six bassins hydrographiques métropolitains figurent dans le tableau suivant.

93) Budget qui recouvre, outre les moyens propres à la direction, les dotations versées aux services déconcentrés de l'Etat et à divers établissements publics - comme le Conseil supérieur de la pêche - pour l'exercice de leurs missions en matière d'eau, et qui ne comprend pas les prélèvements opérés sur les fonds des agences de l'eau.

94) Sept programmes se sont ainsi succédé, dont les deux derniers ont couvert respectivement les périodes 1992-1996 et 1997-2002. Le 8ème programme, entré en vigueur en 2003, devrait se terminer en 2006.

95) Les membres de ces comités appartiennent aux mêmes catégories que celles représentées au conseil d'administration des agences ; leur nombre varie entre 70 et 129 personnes selon les bassins.

| | Territoire du bassin (km²) | Population du bassin | Interventions du 7ème prog. | Aides par habitant |
|---|---|---|---|---|
| Adour-Garonne | 115 000 | 6,5 millions | 752 M€ | 116 € |
| Artois-Picardie | 20 000 | 4,6 millions | 703 M€ | 153 € |
| Loire-Bretagne | 155 000 | 11,6 millions | 1 345 M€ | 116 € |
| Rhin-Meuse | 32 000 | 4,0 millions | 692 M€ | 173 € |
| Rhône-Médit.-Corse | 129 000 | 14,1millions | 1 984 M€ | 141 € |
| Seine-Normandie | 97 000 | 17,4 millions | 3 737 M€ | 215 € |

*Source : Cour des comptes*

Le ratio des aides attribuées par habitant varie presque du simple au double selon les bassins. Plus celui-ci est élevé, plus grande est l'utilisation faite par les usagers du bassin du système mutualiste que constitue l'agence.

# II – Les programmes d'intervention des agences

## A – Un lien encore ténu avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)

Le 7ème programme est le premier à tenir compte formellement des SDAGE, qui ont été adoptés à l'automne 1996. Si les interventions des agences, à l'exception notable de certaines aides à l'irrigation, sont apparues globalement compatibles avec les orientations générales contenues dans ces schémas directeurs, ainsi que l'exige la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, elles sont encore loin d'en refléter une traduction opérationnelle et programmée.

### 1 – L'exception notable des aides à l'irrigation

Les aides à la modernisation et à l'extension des systèmes d'irrigation constituent le principal cas d'incompatibilité entre les interventions du 7ème programme et les orientations des schémas directeurs.

En effet, les SDAGE des six bassins affichent tous parmi leurs objectifs, de façon plus ou moins explicite, la maîtrise des prélèvements

agricoles. Certains schémas d'aménagement et de gestion des eaux[96], comme celui de la Drôme, énoncent que, pour ce faire, les surfaces irriguées doivent être gelées au niveau atteint en 1996. Malgré cela, plusieurs agences ont largement soutenu des travaux de modernisation ou de construction d'ouvrages d'irrigation.

De tels travaux ne sont compatibles avec les SDAGE que s'ils visent à économiser la ressource – à travers la réduction des fuites par exemple – et non à étendre les surfaces irriguées. Mais tel n'a pas toujours été le cas.

Ainsi, dans le bassin Adour-Garonne, le plus affecté par des tensions quantitatives, 78 % des retenues d'irrigation financées par l'agence, qui ont représenté 13,7 millions de $m^3$ pour un coût de 4,12 M€, correspondent à des capacités nouvelles. Le constat est le même dans le bassin Loire-Bretagne, où l'agence a accordé 5,38 M€ d'aides aux travaux sur les retenues, dont une bonne part correspond à des créations alors que le SDAGE se montre critique à cet égard [97].

En réponse à cette observation, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse s'est engagée à n'accorder, durant le $8^{ème}$ programme, aucune aide assise sur la part de dépenses ne correspondant pas à une économie nette de la ressource. L'agence Adour-Garonne a pris le même engagement. Cette avancée mérite attention, mais dans une stricte logique de mise en œuvre des préconisations des SDAGE, il conviendrait sans doute d'aller plus loin et de n'aider aucun projet dont l'une des conséquences serait d'accroître durablement les prélèvements.

### 2 – Des programmes encore éloignés d'une traduction opérationnelle des schémas directeurs

Globalement compatibles avec les schémas directeurs, les programmes d'intervention des agences n'en constituent pas pour autant une traduction opérationnelle. Les SDAGE préconisent pourtant des voies d'action suffisamment claires qui auraient pu être empruntées de façon plus volontariste par les agences.

---

96) Ces schémas (SAGE) constituent la déclinaison locale, au niveau de zones hydrographiques que l'on pourrait qualifier d'élémentaires, des SDAGE de bassin.

97) « *L'expansion de l'irrigation des cultures, si elle n'est pas maîtrisée, risque (…) de créer une situation de déséquilibre au détriment de l'ensemble des usages et du milieu naturel (…). L'évolution rapide de la demande a conduit par endroits à une surexploitation des ressources.*», SDAGE du bassin Loire-Bretagne, Etat des lieux.

Le 7ème programme prenait en compte certaines orientations « génériques » des SDAGE. La majoration de l'aide aux réseaux d'assainissement des collectivités par l'agence Seine-Normandie, suite au constat fait dans le SDAGE de leur insuffisance et de leur coût, en est un exemple. Il en est de même des majorations d'aides prévues pour les ouvrages servant au soutien des étiages dans le bassin Adour-Garonne.

En revanche, les agences n'ont pas pleinement traduit dans leurs programmes d'intervention la logique fondamentale des SDAGE que l'on pourrait qualifier de « territoriale ». Celle-ci vise à l'efficacité par une sélection des opérations les plus urgentes d'un point de vue environnemental, au sens où elles portent sur les territoires identifiés comme les plus fragiles.

Ainsi, durant le 7ème programme, aucune agence n'a véritablement hiérarchisé son programme d'intervention, voire instauré des taux d'aide majorés en faveur des zones particulièrement touchées par la pollution. Certaines estiment qu'une telle majoration pourrait être perçue comme une prime aux mauvais gestionnaires des systèmes d'assainissement. Cette objection n'est pas infondée si la dégradation des milieux considérés est effectivement le produit des activités et non le simple résultat de leur fragilité. Mais dans ce cas, il serait loisible aux agences d'établir parallèlement une surtaxe, dans l'esprit du principe « pollueur-payeur » inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Les agences n'ont abordé la logique territoriale que sous l'angle des redevances, en les modulant parfois géographiquement. Toutefois, les zonages mis en place, plutôt frustes, n'ont pas permis une véritable discrimination selon l'état écologique des milieux. Seule la modulation pratiquée par l'agence Rhin-Meuse fait exception. Le territoire de ce bassin a été divisé en plus d'une centaine d'unités hydrographiques, pour lesquelles la pression de pollution a été évaluée, déterminant trois catégories de milieux : du moins au plus menacé, les redevances vont croissant.

Les agences ne pourront ignorer longtemps cette préoccupation. Certaines d'entre elles ont, du reste, établi des priorités territoriales dans le cadre du 8ème programme. Les dispositions de la directive-cadre sur l'eau imposeront d'établir des priorités géographiques d'action afin de parvenir à un bon état des différentes masses d'eau à l'échéance de 2015, la réalisation de cet objectif passant de surcroît, pour être pleinement efficace, par l'intégration des différents instruments de l'action publique (planification, taxation, financement, police).

## B – Un suivi national encore insuffisant

L'accroissement du montant des interventions des agences depuis le début des années 1990 ne s'est pas accompagné d'une amélioration de leur suivi au niveau national, alors qu'elles représentent l'essentiel des financements liés à la politique de l'eau.

Ainsi, la mise en place d'une nomenclature commune de programme n'a pas mis fin aux différences de pratiques de chaque agence en matière d'imputation. De surcroît, cette nomenclature du programme pluri-annuel ne correspond nullement à la nomenclature budgétaire qui régit les comptes financiers annuels. Cela signifie que les engagements, comptabilisés selon la première, ne peuvent pas être rapprochés des paiements, comptabilisés selon la seconde. Les conséquences de cette pratique sont aggravées par le fait que les agences utilisent des plans de comptes différents, en dépit d'un projet d'harmonisation achevé en 1997 qui n'a pas été mis en œuvre. Ces deux constats font qu'il est impossible de retracer facilement l'exécution du programme d'intervention au niveau national, et que la constitution de catégories homogènes nécessite de nombreux retraitements. Au-delà des pratiques de chaque agence, cette difficulté est aussi une conséquence de l'absence de système d'information partagé en matière de gestion, alors que le suivi national exigerait à l'évidence un tel outil.

Les efforts demandés aux agences à l'ouverture du 7ème programme en matière d'évaluation et de contrôle n'ont pas davantage porté leurs fruits. Les indicateurs d'action mis en place se sont révélés inadaptés. Ainsi, les « capacités d'épuration nouvelles financées » ne disent rien des échéances de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (ERU), et les « surfaces ayant fait l'objet de conseils agricoles » n'indiquent pas dans quelle mesure les quantités de produits phytosanitaires épandues seront effectivement réduites. Quant aux indicateurs d'effet élaborés en 1997, qui devaient préfigurer l'évaluation écologique des interventions, ils ne correspondent pas aux éléments plus précis et plus complets qui figurent dans les tableaux de suivi des SDAGE. Ces derniers constitueraient à cet égard de meilleurs instruments d'évaluation des aides accordées.

La mise en œuvre de la directive-cadre du 23 octobre 2000, qui impose la réalisation d'états des lieux détaillés par des méthodes homogènes, devrait conduire les agences et leurs autorités de tutelle à améliorer le suivi des interventions. Restera toutefois posée la question de la coopération inter-agences, ou plus généralement de la coordination de leur activité qui paraît d'autant plus inexplicablement insuffisante que les établissements sont mis à contribution pour financer l'existence d'une

« mission inter-agences » au sein du ministère chargé de l'environnement, dans des conditions irrégulières plusieurs fois critiquées par la Cour et qui sont depuis en voie de régularisation.

### C – Une redistribution substantielle entre catégories d'usagers

Le mode d'élaboration et d'approbation des programmes quinquennaux d'intervention s'est traduit jusqu'au 6ème programme par une forme d'équilibre entre les contributions et les aides de chaque catégorie d'usagers de l'eau. Mais les dix dernières années ont été marquées par une modification de cet équilibre, comme la Cour le notait déjà en 1998.

Le fort engagement des agences sur le front des pollutions agricoles, conjugué à l'absence de redevances correspondantes, s'est en effet traduit au cours des 6ème et 7ème programmes par une redistribution financière significative à l'avantage du monde agricole, au détriment des industries et des ménages. Celui-ci a ainsi été bénéficiaire net du 7ème programme, à hauteur d'environ 430 M€.

L'ampleur de ce déséquilibre montre une rupture de l'égalité des citoyens devant l'impôt et des usagers devant la ressource en eau. Le projet de loi sur l'eau adopté en première lecture le 10 janvier 2002 avait choisi, pour restaurer cette égalité, la voie d'une taxation des excédents d'azote et la réduction progressive des avantages attachés à la redevance pour irrigation. La question reste pendante, dans l'attente des dispositions législatives nouvelles.

## III – Les redevances perçues par les agences

Les redevances levées par les agences de l'eau demeurent juridiquement fragiles et encore éloignées d'une véritable fiscalité écologique.

### A – Une fragilité juridique persistante

Comme la Cour le soulignait déjà en 1998, le système de redevances des agences de l'eau qui constitue la source principale de financement de la politique de l'eau est juridiquement fragile.

La loi du 16 décembre 1964 qui a créé les agences de bassin a prévu que celles-ci établissent et perçoivent des redevances, sans donner davantage de précisions. Le décret du 14 septembre 1966 dispose que trois catégories de redevances peuvent être créées : pollution, prélèvement et modification du régime des eaux. Ce dispositif *sui generis* a été rangé par le Conseil constitutionnel, dans un avis rendu le 23 juin 1982, parmi les *« impositions de toute nature, dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* ».

**Les trois redevances prévues par le décret du 14 septembre 1966**

La « **redevance pollution** » peut être réclamée aux personnes publiques ou privées qui rendent l'intervention de l'agence nécessaire ou utile parce qu'elles contribuent à la détérioration de la qualité de l'eau. Son assiette devrait logiquement égaler la pollution rejetée dans les milieux. En réalité, deux mécanismes sont utilisés pour aboutir, par différence, à ce résultat. D'une part, la pollution totale émise motive la perception d'une redevance - dite brute - par les agences auprès des pollueurs ; d'autre part, la pollution éliminée avant rejet dans le milieu naturel entraîne le versement d'une prime par les agences aux gestionnaires de systèmes d'épuration.

La « **redevance prélèvement** » peut être réclamée auprès des mêmes personnes lorsqu'elles effectuent des prélèvements sur la ressource en eau ; cette redevance a généralement deux composantes, l'une assise sur la quantité d'eau *prélevée*, l'autre sur la quantité d'eau *consommée* (c'est-à-dire prélevée et non restituée au milieu naturel).

Enfin, la « **redevance pour modification du régime des eaux** » peut être réclamée auprès des utilisateurs d'eau lorsque leurs prélèvements modifient le régime des eaux dans tout ou partie du bassin (c'est notamment le cas des installations hydro-électriques).

Alors que des activités comme l'extraction de granulats ou l'imperméabilisation de surfaces auraient justifié que la redevance pour modification du régime des eaux fût instaurée, celle-ci n'a pu être mise en place. L'absence de dispositions législatives définissant ses caractéristiques, comme le prévoit l'article 34 précité, la rendait en effet non conforme à la Constitution.

La redevance prélèvement n'a pas connu les mêmes difficultés, alors que ses caractéristiques n'ont pas non plus été définies par la loi ; le décret de 1966 définit seulement la procédure de fixation de son assiette

et de son taux. Seules les règles applicables à la redevance pollution ont été précisées par la loi du 27 décembre 1974 et ses textes d'application.

Pour ces deux redevances mises en place par les agences, la qualification d'*« impositions de toute nature »* emporte une conséquence importante : les règles du livre des procédures fiscales ne leur sont pas applicables. En particulier, les agences ne peuvent mettre en œuvre les procédures de recouvrement spécifiques aux créances fiscales, ni se prévaloir du droit de communication des informations utiles pour l'établissement de l'assiette et le contrôle des impôts. Les redevables, pour leur part, bénéficient d'une moindre garantie de leurs droits : la procédure de redressement contradictoire, applicable pour les impôts relevant du code général, ne peut en effet être mise en œuvre pour les redevances des agences de l'eau.

## B – Des redevances peu incitatives

La logique de mutualisation régit encore largement les redevances, alors que plusieurs textes de portée plus générale pouvaient inciter l'Etat et les agences à rapprocher celles-ci d'instruments fiscaux ayant directement vocation à pénaliser certains rejets et prélèvements et à inciter ainsi à les combattre.

### 1 – La fiscalité de l'eau au regard des principes du droit de l'environnement

Les redevances perçues par les agences de l'eau procèdent, à l'origine, du dispositif de mutualisation issu de la loi du 16 décembre 1964 : davantage que des instruments de taxation des rejets polluants ou des prélèvements dans les aquifères, elles ont été conçues comme des contributions permettant de financer les aides accordées pour les travaux d'intérêt commun aux bassins. Cette logique plus financière qu'écologique correspondait à une phase du développement de la politique de l'eau marquée par la nécessité de doter le territoire d'équipements lourds.

Les textes ultérieurs ont ouvert la voie à une conception plus directement incitative des redevances. Ainsi, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a sensiblement renforcé le régime de la responsabilité individuelle des préleveurs : tous les ouvrages de prélèvement sont désormais soumis à une autorisation administrative préalable assortie d'une obligation de mesurer précisément les volumes distraits du milieu d'origine, et les

factures d'eau doivent comporter systématiquement un élément proportionnel aux volumes réellement consommés.

D'autre part, la loi du 2 février 1995, qui constitue aujourd'hui le socle des principes directeurs de la politique de l'environnement, a consacré le principe « pollueur-payeur », qui crée une rupture par rapport à la logique mutualiste et solidaire de 1964. Il fonde, en effet, non seulement le principe de la responsabilité financière individuelle des pollueurs, mais aussi l'obligation d'une forme de proportionnalité entre le coût de la dépollution et la taxation individuelle correspondante.

La mise en œuvre de ce principe, qui est énoncé à l'article 174 du traité sur l'Union européenne, est exigée par la directive-cadre du 23 octobre 2000, laquelle précise de surcroît que les Etats membres devront établir un mode de tarification incitatif.

Malgré l'adoption de ces textes, la structure des redevances n'a pas connu d'évolution sensible depuis 1975.

Au cours du 7ème programme, les redevances brutes émises par les six agences ont atteint 12 892 M€, représentant 8 012 M€ de redevances nettes, une fois déduites les primes pour épuration versées par les agences aux usagers pour tenir compte des quantités de polluants traitées avant rejet des eaux usées dans le milieu. Or, la majeure partie de ce montant procède d'évaluations forfaitaires sur lesquelles les redevables n'ont aucune prise, qu'ils maîtrisent ou non leurs rejets et leurs prélèvements.

### 2 – La redevance pollution : une fiscalité incitative pour les seuls industriels

Au cours du 7ème programme, les agences ont émis des redevances brutes pour un montant de 6 892 M€ au titre de la taxation des pollutions émises par les usagers domestiques et assimilés[98].

C'est une estimation forfaitaire nationale des rejets par habitant qui détermine l'assiette de la redevance brute : ni les collectivités ni les ménages ne peuvent en conséquence diminuer cette redevance en modifiant leurs comportements. Par ailleurs, un coefficient multiplicateur dit « de collecte », appliqué à l'assiette de base, vient doubler ou tripler selon les bassins le montant de la redevance finale. Ce coefficient remplit un office purement financier, permettant le pilotage par les agences du montant de redevance perçu. La redevance pollution domestique brute

98) Par « assimilés », il faut entendre les industries raccordées aux réseaux d'assainissement publics.

n'est donc pas aujourd'hui une taxation proportionnelle à la pollution émise.

Les redevances brutes, versées aux agences par les abonnés aux réseaux de distribution au travers de leur facture d'eau, sont « compensées » par des primes pour épuration versées par les agences aux collectivités maîtres d'ouvrage de stations d'épuration pour tenir compte de la pollution qu'elles éliminent avant rejet des eaux usées dans les milieux. La différence entre le redevable et le bénéficiaire de la prime - au contraire du cas des industriels, pour lesquels la prime pour épuration vient réduire la redevance dont ils doivent s'acquitter – amoindrit le caractère incitatif de la prime à entretenir une épuration efficace.

La modestie du montant des primes par rapport aux redevances brutes (de l'ordre de 20 %) accentue encore cette faiblesse. Cette disproportion est liée pour l'essentiel à l'application du coefficient de collecte, et n'existe donc pas pour les industriels.

Ces travers sont d'autant plus regrettables que la prime pour épuration dans le cas de la pollution domestique, établie à partir de mesures sur les flux polluants en entrée et sortie des stations, constitue à l'heure actuelle la seule composante du dispositif assise sur des flux réels, qui peut donc inciter les acteurs à modifier leur comportement.

Le caractère médiocrement incitatif de la prime pour épuration est implicitement reconnu par les agences. Celles-ci ont donc complété le dispositif. Durant le 7ème programme, elles ont ainsi accordé aux maîtres d'ouvrage des aides au bon fonctionnement pouvant atteindre près de 30 % du montant des primes pour épuration afin de « récompenser » la qualité de l'épuration, de la collecte et du traitement des boues.

Le projet de loi sur l'eau adopté en première lecture le 10 janvier 2002 restituait au dispositif son caractère incitatif direct en faisant des maîtres d'ouvrage responsables de la collecte des eaux usées les redevables légaux de la redevance pollution domestique. Par ailleurs, le caractère forfaitaire de la redevance brute était atténué par diverses mesures techniques, dont la suppression du coefficient de collecte[99].

La redevance pollution industrielle, au titre de laquelle les agences ont collecté 4 751 M€ de redevances brutes et versé 3 483 M€ de primes pour épuration au cours du 7ème programme, présente quant à elle certaines caractéristiques d'un instrument fiscal écologique.

99) L'office financier qu'il remplit actuellement était dévolu, dans le projet de loi, à une redevance dite « de solidarité de bassin », temporaire et bien nommée, puisque son produit était destiné à financer les substantiels investissements rendus nécessaires par la directive Eaux résiduaires urbaines.

Les établissements industriels, en tant qu'ils paient une redevance brute diminuée de la prime pour épuration, sont directement concernés par l'efficacité de leur système d'assainissement : dans le cas d'une épuration complète, la redevance brute est totalement annulée.

Dès lors, la fiscalité peut constituer un instrument efficace au service de la lutte contre la pollution des eaux, sous réserve qu'elle fixe des taux suffisamment élevés pour que les établissements aient intérêt à réaliser les investissements anti-pollution nécessaires et qu'elle détermine précisément les assiettes auxquelles ces taux s'appliquent.

La première condition était probablement remplie, par exemple, dans les bassins Rhin-Meuse et Seine-Normandie pour les polluants toxiques : ceux-ci ont été fortement taxés durant le 7ème programme et leur présence dans les rejets a connu dans le même temps une réduction sensible. La seconde condition commanderait de prendre en compte, autant que faire se peut, les rejets réels mesurés sur site en lieu et place d'une estimation forfaitaire de la pollution par branche industrielle. Sans méconnaître l'arbitrage nécessaire en matière de coût, notamment lorsqu'il doit être procédé à des mesures pour des établissements aux rejets modestes, force est de constater que, durant le 7ème programme, les agences ont été peu volontaristes en la matière.

### 3 – La redevance prélèvement : des initiatives encore rares pour établir une fiscalité écologique

Les redevances prélèvement, bien que proportionnelles aux volumes d'eau captés et consommés, ne constituent pas pour autant des instruments fiscaux réellement incitatifs : de nombreux seuils de liquidation ou de perception s'y appliquent et plusieurs coefficients forfaitaires s'interposent entre le produit de l'assiette par les taux de base et les montants réellement liquidés.

Seuls quelques mécanismes spécifiques mis en place dans certains bassins confèrent un caractère écologique à cette fiscalité. Ainsi, des taux unitaires de taxation sept fois supérieurs au taux de base sont appliqués aux prélèvements, lorsque ceux-ci sont opérés dans certains aquifères fragiles des bassins Rhône-Méditerranée-Corse, Artois-Picardie et Rhin-Meuse. Cette dernière agence majore aussi la redevance en cas de distribution d'une eau non conforme à la réglementation.

En revanche, les conditions d'assujettissement des agriculteurs irrigants à la redevance prélèvement illustrent, à l'extrême, le peu de considération pratique accordé aux dispositions de la loi du 3 janvier 1992. En effet, le principe d'égalité des usagers devant la ressource et

celui de l'autorisation administrative préalable, assortis de l'obligation de mesurer tous les prélèvements, auraient dû conduire les agences à mettre fin aux nombreux dispositifs de faveur en vigueur au cours des programmes passés, que la Cour avait déjà dénoncés en 1998.

Malgré cela, durant le 7ème programme, les redevances appliquées aux irrigants sont restées davantage le fruit d'une négociation globale qu'elles n'ont résulté d'une application à l'usage « irrigation » des paramètres communs aux autres redevables. Ainsi existe-t-il dans chaque bassin, de manière plus ou moins formalisée, un protocole spécifique conclu avec la profession agricole pour encadrer la contribution du secteur, voire pour en dispenser certains exploitants, comme ceux de la plaine d'Alsace jusqu'à 1998.

Les dispositifs dérogatoires sont nombreux : seuils de liquidation et de recouvrement, coefficients forfaitaires visant à évaluer la part réellement consommée des volumes prélevés. Le dispositif le plus contestable est l'abattement général d'environ 50 % appliqué d'office par plusieurs agences aux agriculteurs dotés de compteurs d'eau : si cette disposition a pu favoriser la mise en place de ces équipements[100], elle apparaît en singulier décalage avec l'obligation de mesure, créée par la loi de 1992. La plupart de ces dispositifs dérogatoires ont été reconduits au titre du 8ème programme en dépit des critiques de la Cour.

## C – L'accumulation des excédents budgétaires

Peu influencé par les ambitions écologiques des nouvelles lois, le système de redevances des agences de l'eau n'a pas non plus rempli la fonction strictement financière prévue par la loi de 1964. Cette dernière pose en effet, à l'échelle d'un programme d'intervention, le principe de l'équilibre entre redevances et interventions, et plus précisément de l'adaptation des recettes aux dépenses.

Les agences sont soumises de surcroît, comme tous les établissements publics, à une exécution budgétaire annuelle. La définition et l'adoption des budgets annuels, au vu des résultats de l'exécution des exercices précédents, sont supposées donner lieu à une juste estimation du niveau des redevances à recouvrer pour assurer les paiements de l'année.

100) Encore que celle-ci ne se soit vraiment accélérée qu'à partir de la campagne 2000, lorsque les directions départementales de l'agriculture et de la forêt en ont vérifié l'existence à l'occasion de l'instruction des demandes d'aides au titre de la politique agricole commune.

Or, les redevances ont été émises pendant le 7ème programme pour des montants excessifs au regard des besoins réels des agences. Ces dernières ont en effet accumulé pendant ces six années des excédents proches de 400 M€, qui sont venus s'ajouter aux 300 M€ d'excédents déjà enregistrés en 1995 et 1996. Ces montants sont d'autant plus considérables qu'entre 2000 et 2002, l'Etat a prélevé 234 M€ sur les ressources des agences pour alimenter le fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE)[101].

En réponse à cette observation, les agences soulignent la difficulté objective d'évaluer le niveau des crédits nécessaires chaque année pour procéder au paiement des engagements venus à échéance. Le rythme d'avancement des travaux leur échappe en effet assez largement puisqu'il est lié à la diligence des maîtres d'ouvrage. Cet argument, s'il est ponctuellement recevable, ne saurait être retenu pour justifier le constat d'excédents répétés année après année. L'accumulation de réserves démontre l'absence d'ajustement opéré par les agences en cours de programme, le défaut de leur mode de prévision *a minima* et surtout l'imperfection des paramètres des redevances.

La situation réellement excessive des fonds de roulement a conduit les agences à opérer un ajustement timide par l'abaissement du coefficient de collecte mais seulement en toute fin de 7ème programme.

Au total, et sans méconnaître l'écart existant entre la logique mutualiste essentiellement financière de la loi de 1964, d'une part, et les ambitions écologiques des lois postérieures, d'autre part [102], il faut relever qu'aucune des deux options n'a été clairement choisie par les pouvoirs publics. Le flou actuel appelle une orientation claire en matière de politique de l'eau, dont l'expression ne peut être que législative.

## IV – Les opérations financées par les agences

Les collectivités et les industriels sont les interlocuteurs traditionnels des agences. Si la lutte contre les pollutions agricoles a représenté la grande nouveauté des années 1990, les résultats obtenus sont encore peu probants.

101) L'objet de ce fonds est le financement d'actions d'intérêt commun à l'ensemble des bassins (réseaux nationaux de données sur l'eau, opérations de restauration des rivières et de zones d'expansion des crues,…).

102) La conciliation stricte des deux imposerait sans doute d'établir une fiscalité écologique de l'eau, d'une part, et de verser aux agences un budget d'interventions au niveau des besoins prévus, d'autre part.

## A – Le traitement des pollutions domestiques

De 1997 à 2002, les agences de l'eau ont engagé un montant de 5 523 M€ pour la dépollution des eaux usées des collectivités, soit environ 60 % des aides accordées durant le 7ème programme.

Ce soutien massif aux investissements des collectivités est lié aux obligations issues de la directive « Eaux résiduaires urbaines » (ERU) de 1991. Celle-ci fixe aux agglomérations des échéances d'équipement ou de mise en conformité de leurs réseaux d'assainissement et stations d'épuration de fin 1998 pour les plus importantes à fin 2005 pour les plus petites.

La moitié des aides accordées ont concerné les réseaux de collecte, maillon faible de la chaîne de dépollution. Malgré ces efforts, le taux de collecte[103] n'a pas sensiblement progressé durant le 7ème programme : il s'établissait en 2002 à 65 % environ, très en deçà du taux de 75 à 80 % mentionné par les SDAGE en liaison avec la directive ERU.

Les aides aux stations d'épuration ont constitué le deuxième poste de dépenses des agences. Les investissements réalisés ont fait progresser les rendements épuratoires pour l'ensemble des polluants. Si l'élimination des matières organiques ou des matières en suspension pouvait être considérée comme satisfaisante en fin de 7ème programme au regard de la directive ERU, celle des matières azotées ou phosphorées restait dans certains bassins encore très inférieure aux objectifs.

Au total, fin 2001, la part de la pollution collectée puis éliminée en station dans la pollution domestique totale émise (ou taux de dépollution) était légèrement inférieure à 50 % en moyenne sur l'ensemble du territoire, soit sensiblement au même niveau que le taux observé en début de 7ème programme.

Ces résultats décevants sont imputables au premier chef aux maîtres d'ouvrage que sont les collectivités et leurs groupements. Le retard significatif pris par certains projets aurait toutefois pu être réduit si les agences avaient mis en place des mécanismes incitant les maîtres d'ouvrage à réaliser leurs travaux rapidement et dans les délais conventionnels : application de pénalités de retard, mise en place de majoration ou de réfaction d'aides, par exemple.

Il convient surtout de souligner que le respect des dispositions de la directive ERU est une obligation de l'Etat, qui peut avoir à en répondre

103) Défini comme le rapport entre la pollution domestique collectée dans les réseaux d'assainissement et la pollution domestique totale émise.

devant la Cour de justice des Communautés européennes. A ce titre, il lui appartient donc de mettre en œuvre rapidement les moyens nécessaires pour s'en acquitter.

## B – Le traitement des pollutions industrielles

Entre 1997 et 2002, les agences ont engagé 1 509 M€ pour financer des investissements contribuant à la dépollution des industries, aider à l'élimination de leurs déchets toxiques et contribuer à l'amélioration de la fiabilité de leurs systèmes de collecte et de traitement.

Au contraire de la stagnation observée pour la pollution domestique, le bilan de la dépollution industrielle durant le 7ème programme est marqué par une amélioration sensible pour l'ensemble des polluants, notamment les plus toxiques.

Il est vraisemblable que la fiscalité applicable aux établissements industriels, dont le caractère incitatif – comparativement à la redevance de pollution domestique - a été évoqué précédemment, explique, tout autant sinon plus que les aides distribuées, ces résultats positifs. La comparaison des sommes en jeu est du reste éclairante : près de 3 483 M€ de primes pour épuration sont venues en déduction des redevances brutes émises à l'encontre des établissements industriels durant le 7ème programme, soit plus de deux fois le total des aides financières directes.

La prééminence de l'incitation fiscale sur l'incitation financière est destinée à s'accentuer, du fait de l'encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement décidé par la Commission en février 2001, qui restreint les aides qui peuvent dorénavant être accordées aux industriels.

Ce nouveau régime prévoit cependant des dispositions plus souples pour les aides aux petites et moyennes entreprises, ce qui devrait accentuer une tendance déjà observée au cours du 7ème programme. A cet égard, les quelques initiatives prises par certaines agences pour traiter de façon coordonnée ces pollutions, comme les contrats de branche dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, méritent attention.

## C – Le traitement des pollutions agricoles

Si les pollutions issues des collectivités urbaines et des industries sont en voie de stabilisation pour les premières et de réduction pour les

secondes, les pollutions agricoles, en revanche, se sont sensiblement aggravées au cours des dernières années.

Au total, les six agences ont accordé 477 M€ d'aides entre 1997 et 2002 au titre de la lutte contre ces pollutions, soit un montant supérieur de 160 M€ à celui qui avait été programmé à l'ouverture du 7ème programme.

### 1 – Une dépollution des élevages coûteuse et sans résultats

Les conditions dans lesquelles les agences de l'eau ont été engagées par l'Etat dans la lutte contre la pollution provoquée par les élevages ont déjà été examinées et critiquées par la Cour, à travers l'exemple du bassin Loire-Bretagne, dans le rapport public particulier de février 2002 « *La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne* ». Les observations formulées sont aisément transposables aux autres agences puisque le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) est un programme national.

Au cours du 7ème programme, les six agences de l'eau ont consacré 439 M€ à ce programme, soit un niveau qui excède de beaucoup les dotations prévisionnelles. Du fait des décisions gouvernementales qui ont dispensé les éleveurs de payer les redevances jusqu'à l'année 2000, elles n'ont émis que 15,6 M€ de redevances nettes à ce titre au cours de la même période. Ce double phénomène explique l'ampleur de la redistribution évoquée précédemment.

La Cour a déjà dénoncé ce décalage. Celui-ci constitue en effet une anomalie en regard du principe mutualiste posé par la loi de 1964, lequel exige que les bénéficiaires des aides de l'agence contribuent à son financement par voie de redevance. Il méconnaît, par ailleurs, le principe pollueur-payeur inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Même si les agences, et plus généralement les promoteurs du PMPOA, avancent que les effets de ces aides sur la qualité de l'eau ne pourront être atteints qu'à long terme, le fait est que les 6ème et 7ème programmes n'ont été marqués par aucune amélioration substantielle de l'état des ressources en eau sur ce front. Ainsi, dans le bassin Seine-Normandie, la proportion de captages souterrains classés comme dégradés, c'est-à-dire présentant une teneur en nitrates supérieure à 20 milligrammes par litre, a augmenté chaque année pour atteindre 65 % en 2001, alors qu'ils n'étaient que 58 % en 1998. La situation est comparable dans le bassin Loire-Bretagne, où les années 1999, 2000 et 2001 présentent les plus fortes concentrations de la décennie écoulée.

La deuxième version du PMPOA, mise en place à partir de 2002 pour un coût prévisionnel de 1 300 M€, représente un défi pour les agences. En effet, alors qu'elles ont éprouvé de grandes difficultés à aider 35 700 exploitations au total depuis 1994, elles devront jusqu'en 2006 en aider près de 25 000 par an, regroupées il est vrai dans des zones prioritaires.

La Cour s'est déjà exprimée sur le PMPOA dans son rapport particulier précité et dans des communications administratives ultérieures. Elle ne peut que rappeler, à cet égard, les recommandations formulées au sujet des moyens administratifs et demander à nouveau que des échéances et des objectifs écologiques précis assortissent un tel engagement financier.

### 2 – Un niveau critique de contamination par les produits phytosanitaires

L'altération généralisée des ressources en eau par les herbicides, pesticides et autres produits phytosanitaires est un phénomène connu depuis plusieurs années, même si son évaluation scientifique demeure incomplète. L'institut français de l'environnement (IFEN) en dressait déjà le constat à partir des données issues des campagnes de mesure menées en 1997. Cette dégradation était plus accentuée encore pour les eaux souterraines, puisqu'en 1999 un tiers des points mesurés présentaient déjà une altération incompatible avec la production d'eau potable.

Malgré l'ampleur de cette contamination, les aides accordées par les agences sont demeurées d'un niveau modeste, à savoir 25 M€ pour l'ensemble du 7ème programme auxquels il convient d'ajouter 19,8 M€ engagés par l'Etat entre 2000 et 2002 au titre du plan national de lutte contre ces pollutions, financés sur les crédits du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE).

Les opérations aidées n'ont que rarement contribué à l'aménagement des terrains et ont privilégié les actions de sensibilisation et de communication. Les seules opérations visant directement à réduire les quantités épandues sont les campagnes de collecte des fûts de pesticides non utilisés, généralement organisées par les chambres d'agriculture et subventionnées par les agences. Ces opérations, très utiles, ne concernent cependant que de faibles volumes de produits soustraits à l'épandage en regard de la production nationale.

La modestie de cet engagement financier s'explique par le fait que les pouvoirs publics ont privilégié la mise en œuvre d'instruments fiscaux, avec la taxe générale sur les activités polluantes, et

réglementaires, avec l'interdiction progressive de l'atrazine au niveau national et de nombreuses restrictions d'emploi au niveau territorial.

Ces moyens, qu'ils relèvent de l'Etat ou des agences, n'ont à l'évidence pas enrayé le processus de détérioration. Dans le bassin Seine-Normandie, la proportion des points dégradés a augmenté de 1997 à 2001, pour atteindre 61 %, avec de surcroît une tendance à l'aggravation des teneurs. Le comité de bassin Loire-Bretagne, pour sa part, a conclu la synthèse des travaux de ses commissions géographiques en s'inquiétant d'une contamination générale des rivières[104]. Enfin, la situation des nappes profondes est souvent critique, comme dans le bassin Rhin-Meuse où 37 % seulement des points de surveillance restent proches d'un état naturel [105].

Les agences sont conscientes de l'enjeu que représente la lutte contre ces pollutions. Les présentations du 8ème programme comportent à cet égard des déclarations volontaristes. Pour autant, les financements programmés pour la période 2003-2006 demeurent faibles : la contamination des eaux par les produits phytosanitaires étant la conséquence directe des pratiques culturales, l'engagement financier des agences ne produira de résultats tangibles que s'il est relayé par une inflexion de la politique agricole et par une action réglementaire plus soutenue de la part de l'Etat.

## D – L'alimentation en eau potable des collectivités

Entre 1997 et 2002, les agences ont accordé aux collectivités des aides d'un montant total de 1 132 M€ en vue d'améliorer la protection, la gestion et la sécurité de la distribution de l'eau potable, soit 16 % de leurs interventions totales en faveur des collectivités.

### 1 – Une protection des captages encore insuffisante

Sur ce montant, 8 % ont concerné des aides pour mettre en place les périmètres réglementaires de protection des captages prévus par l'article L. 20 du code de la santé publique dont le caractère obligatoire a été réaffirmé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Celle-ci fixait, de plus, l'échéance de janvier 1997 pour la réalisation de ces périmètres.

104) Comité de bassin Loire-Bretagne, « Commissions géographiques 2002 », publication Agence de l'eau Loire-Bretagne.

105) « Bilan de l'évaluation de la qualité des milieux aquatiques du bassin Rhin-Meuse », publication Agence de l'eau Rhin-Meuse, 2001.

Les conditions d'aide avantageuses consenties n'ont pas suffi à conduire les collectivités à respecter leurs obligations légales. Ainsi, on ne comptait[106] en juillet 2000 que 25 à 30 % des captages protégés dans le bassin Rhône-Méditerranée-Corse. La même proportion était observée dans le bassin Seine-Normandie fin 2001, soit près de cinq ans après l'échéance.

Ce retard est au premier chef imputable aux collectivités territoriales, auxquelles il appartient de lancer les études et les procédures.

Il est toutefois regrettable que les services de l'Etat n'aient pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour faire respecter cette obligation réglementaire, par exemple en révisant les procédures, afin d'en atténuer la lourdeur et la complexité. Une communication plus soutenue à ce sujet eût aussi été utile : de telles protections sont en effet efficaces, y compris vis-à-vis des pollutions diffuses, sous réserve de choisir des périmètres suffisamment étendus et de les assortir de servitudes bien appliquées.

### *2* – Des aides au traitement coûteuses, en porte-à-faux avec les principes du droit de l'environnement

Cette déficience des protections, alliée à la faiblesse des actions préventives contre la pollution diffuse des eaux - en particulier par les nitrates et les phytosanitaires -, ont conduit parallèlement les agences à accorder des financements de montants élevés pour traiter l'eau en usine afin de la rendre potable.

Ces procédés curatifs sont nécessaires au regard des normes réglementaires de distribution mais ne participent pas à l'amélioration de la ressource. De plus, comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public particulier de février 2002, les aides accordées à ce titre vont à l'encontre des principes fondamentaux du droit de l'environnement que sont le principe d'action préventive et le principe pollueur-payeur.

Le respect de ces principes imposerait en effet de prévenir avec une plus grande vigueur, et à leur source, les pollutions diffuses qui poussent à retenir ces solutions palliatives coûteuses, notamment en imposant leurs émetteurs selon une fiscalité adéquate, ce qui est loin d'être le cas.

106) En ne prenant en compte que les déclarations d'utilité publique, alors que seul le dépôt des prescriptions foncières à la conservation des hypothèques peut produire des effets juridiques.

Certaines agences ont tenté, dans une logique *a minima*, d'imposer des conditions à l'octroi de ces aides : l'engagement de mettre en place un périmètre de protection autour du captage correspondant ou de mettre en œuvre un programme de prévention (opérations concertées de conseil agricole, de mise aux normes des élevages, d'assainissement des collectivités…) dans la zone hydrographique concernée.

Pour positives qu'elles soient, ces initiatives sommaires – et pour beaucoup temporaires - illustrent le besoin de clarifier la politique en la matière au niveau national.

## E – Une contractualisation d'intérêt inégal

En vue d'accroître l'efficacité de leurs aides, les agences ont mené, au cours du 7ème programme, une intense politique de contractualisation avec les collectivités territoriales. Si la signature de contrats pluriannuels avec les agglomérations a introduit une démarche de planification positive, il n'en est pas de même de la pratique de la contractualisation sous forme d'« enveloppes » menée par plusieurs agences avec les départements, pratique qui pose des difficultés juridiques et opérationnelles.

Ces contrats, qui visent essentiellement à faciliter les interventions auprès des communes rurales, confient aux départements la gestion des aides correspondantes. Or le transit par les départements des fonds destinés aux maîtres d'ouvrage est irrégulier au regard de la loi de 1964, qui prévoit que chaque agence « *attribue des subventions et des prêts aux personnes publiques ou privées pour l'exécution des travaux d'intérêt commun au bassin directement effectués par elles* ». Il a de surcroît pour conséquence un apport en trésorerie significatif pour les départements, car les contrats prévoient généralement qu'ils perçoivent immédiatement 50 à 75 % des fonds alors que l'exécution des travaux s'étale sur plusieurs années.

Il existe de surcroît un décalage de plus en plus important entre les priorités des agences et les choix d'attribution des aides faits par les conseils généraux.

Une contractualisation efficace en zone rurale passerait vraisemblablement par des contrats plus spécifiques, assortis d'objectifs écologiques précis. Les contrats territoriaux mis en place par l'agence Seine-Normandie à la fin du 7ème programme pourraient préfigurer de tels instruments. Portant sur une entité hydrographique cohérente, dont il est fait un état des lieux préalable, ces contrats définissent, en vue d'un objectif final d'état du milieu, un programme pluriannuel d'actions. Ces

dernières visent à réduire des pollutions certes faibles prises isolément (collectivités rurales, artisanat, élevages,…) mais qui, réunies, détériorent fortement le milieu.

## *CONCLUSION*

*L'exécution du 7ème programme des agences de l'eau apparaît globalement décevante. Cette appréciation doit bien évidemment être nuancée selon les secteurs d'activité et selon les objectifs poursuivis, mais sur plusieurs fronts la situation des ressources en eau ne présente aucune amélioration, et s'est même parfois dégradée depuis six ans :*

*- le taux global de dépollution des rejets urbains n'a que très faiblement progressé et reste encore loin des niveaux de 80 % affichés par les SDAGE en liaison avec les échéances de la directive « eaux résiduaires urbaines » ;*

*- la contamination des eaux par les pollutions diffuses agricoles s'est poursuivie dans tous les bassins, sans qu'aucune perspective crédible d'amélioration ne ressorte des actions déployées ;*

*- seul le traitement des pollutions industrielles témoigne de résultats probants, même si les émissions hautement toxiques, d'une part, et celles des PME, d'autre part, constituent toujours des enjeux ;*

*- les grands principes législatifs qui devraient structurer la politique de l'eau, tels que l'égalité des usagers devant la ressource, l'action préventive, la réduction des pollutions à la source et le principe pollueur-payeur ne sont que médiocrement mis en œuvre, quand ils ne sont pas franchement contredits.*

*A juste titre, les agences font observer que la modestie de ces résultats ne saurait être imputée à leurs seuls programmes d'intervention : elle résulte aussi – et peut-être surtout – de l'attitude des maîtres d'ouvrage et de l'efficacité des autres instruments de la politique de l'eau. Or, les agences n'ont guère de maîtrise sur ces derniers. En effet, elles sont dénuées de compétences en matière de réglementation et de police, laquelle est exercée par différents services de l'Etat dans des conditions d'éclatement et de dispersion qui nuisent gravement à leur efficacité. Ces lacunes ont déjà été dénoncées par la Cour dans son rapport public particulier précité consacré au cas de la Bretagne et à la suite de son contrôle sur la direction de l'eau du ministère chargé de l'environnement.*

*La création en 1992 d'une direction d'administration centrale spécifiquement chargée d'animer et de coordonner la politique nationale de l'eau n'a en effet pas encore permis de rapprocher de façon satisfaisante les fonctions de planification, de taxation, de police et de soutien financier au niveau territorial. C'est pourtant à la mise en place d'un dispositif intégré, ou du moins fortement coordonné, qu'incite la directive cadre du 23 octobre 2000. Celle-ci prévoit que, dans un même mouvement, seront mises en place sous la responsabilité d'autorités de district, des ensembles de mesures réglementaires, financières et fiscales propres à garantir à terme le bon état des eaux.*

*La mise en œuvre de cette directive cadre offre donc l'occasion de répondre aux faiblesses du dispositif actuel. L'intégration des différents instruments de l'action publique serait à cet égard un puissant facteur d'efficacité.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE*

*En préambule aux observations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'insertion au rapport public de la Cour des comptes sur les agences de l'eau, il convient de rappeler que le gouvernement a organisé au cours de l'année 2003 un grand débat national sur l'eau en vue d'une réforme législative de la politique de l'eau. Les travaux de réflexion menés au cours de cette année au sein des six grands bassins hydrographiques, ainsi que la consultation du public ont été présentés lors de la conférence de synthèse du débat national du 16 décembre 2003.*

*Dans le cadre de ce débat, Monsieur Jean-Claude Flory, Député de l'Ardèche, a remis, le 6 octobre 2003, un rapport, à la demande du Premier ministre, proposant au gouvernement une réforme relative aux redevances perçues par les six agences de l'eau.*

*Au premier semestre 2004, le gouvernement doit arrêter une réforme de la politique de l'eau en élaborant un projet de loi qui prendra en compte les remarques et les recommandations de la Cour des comptes. Les agences de l'eau, au cœur de la politique de l'eau et de son financement, feront ainsi l'objet de réformes tant du point de vue de leurs financements et de leurs modalités d'interventions que du point de vue de leur place dans la politique de l'eau définie au niveau national et encadrée par le Parlement.*

***Sur l'insuffisance des outils du suivi national des programmes d'intervention des agences***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour sur l'insuffisance de données homogènes permettant d'apprécier correctement la finalisation des actions engagées et l'exécution d'un programme d'intervention au niveau national, et appelle également de ses vœux une amélioration du suivi national.*

*En effet, dans la perpective de la mise en œuvre de la LOLF dont la politique de l'eau ne devrait pas être exclue, il apparaît nécessaire de mettre en place ou de renforcer les outils de pilotage budgétaire et politique - notamment au sein des agences de l'eau, établissements publics nationaux bénéficiant d'impôts affectés - pour pouvoir évaluer et infléchir les résultats de la politique de l'eau au regard, notamment, des obligations et des responsabilités de l'Etat inscrites dans les directives communautaires. A ce titre, la direction du budget s'est engagée au côté de la direction de l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) pour élaborer*

*les contrats de performance des agences de l'eau, en particulier sur des indicateurs et des méthodes de suivi budgétaire et financier communs à toutes les agences.*

*Sur le point particulier de l'utilisation par les agences de l'eau de plans de comptes différents, la direction générale de comptabilité publique (DGCP) partage les observations formulées par la Cour. Elle tient néanmoins à rappeler que le plan comptable des agences est unique, mais que son application est hétérogène. Sa rénovation est en cours avec la direction du budget et la direction de l'eau du MEDD. La réflexion devrait être finalisée au cours du premier trimestre 2004.*

### *Sur le rééquilibrage du dispositif des redevances et des aides entre les différentes catégories de redevables*

*Le rapport Flory a relevé l'opportunité d'un rééquilibrage du dispositif des redevances, en particulier, selon le rapport, dans le domaine de la lutte contre la pollution. Ce rééquilibrage du niveau de prélèvement entre les différentes catégories de contribuables apparaît comme l'un des enjeux de la réforme du système des redevances des agences de l'eau engagée par le Gouvernement.*

*Il conviendrait d'inscrire un rééquilibrage dans le cadre plus général de la politique de maîtrise et de réduction des prélèvements obligatoires que poursuit prioritairement le Gouvernement.*

### *Sur le renforcement juridique des redevances et l'intégration des principes du droit de l'environnement*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations de la Cour quant à la fragilité juridique des redevances.*

*A ce titre, les objectifs fixés par le Premier ministre dans la lettre de mission de M. Jean-Claude Flory sont clairs : « La réforme du système des redevances de bassin devra, avec un haut niveau de sécurité juridique, d'une part, s'ancrer sur un contrôle annuel du dispositif par le Parlement et d'autre part conserver le principe fondamental de paiement de la politique de l'eau par les usagers ».*

*Ainsi, la réforme de la politique de l'eau en cours d'élaboration s'attachera à renforcer le fondement juridique des redevances des agences. Pour ce faire, le futur projet de loi devrait restituer au Parlement la compétence qui est la sienne en matière de fixation des impositions de toutes natures (assiette, taux et modalités de recouvrement). Un tel dispositif permettrait une meilleure conformité aux principes de consentement à l'impôt et d'égalité devant les contributions publiques.*

*De même, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut que regretter avec la Cour le caractère peu incitatif des redevances. Même s'il est nécessaire, comme le propose M. Flory, de rendre les redevances plus simples et plus compréhensibles pour les redevables, l'instauration d'une fiscalité écologique efficace et incitative doit aussi intégrer le principe d'action préventive et le principe « pollueur-payeur » inscrit depuis plusieurs années dans le droit de l'environnement.*

### *Sur l'accumulation des excédents budgétaires*

*Il ne peut qu'être regretté avec la Cour que les recettes annuelles des agences de l'eau ne soient pas ajustées aux besoins réels de dépenses et engendrent depuis de nombreuses années des excédents budgétaires et financiers.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a veillé au cours de l'élaboration du 8ème programme (2003-2006) à ce que l'équilibre financier des quatre années du programme permette une réduction sensible des réserves budgétaire et financière des agences. Cette volonté s'est traduite par l'inscription d'une baisse du coefficient de collecte de la redevance pollution domestique, coefficient purement financier multipliant mécaniquement le montant des redevances finales, et de prélèvement sur les réserves accumulées pour équilibrer les budgets annuels.*

*De plus, dans le cadre du suivi de l'exécution des budgets annuels des agences, un intérêt particulier est porté par la direction du budget pour limiter l'augmentation des ressources qui ne correspondraient pas à de réels besoins de dépenses.*

*Les effets conjugués de ces mesures volontaristes, en plus du fonds de concours exceptionnel voté fin 2003 par les conseils d'administration de quatre agences de l'eau au profit des politiques liées à l'eau du ministère de l'écologie et du développement durable, devraient à terme ramener le fonds de roulement et les réserves de trésorerie de chaque agence à un niveau de gestion normal.*

## *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

### *1. Sur le contexte général actuel de la politique de l'eau*

*Le précédent contrôle de la Cour portait sur les années 1988 à 1994. La réponse faite le 24 novembre 1998 faisait état d'un processus de réforme*

*de la politique de l'eau qui avait débouché sur le vote par l'Assemblée Nationale d'un projet de loi en première lecture le 10 janvier 2002.*

*A la mi- 2002, le gouvernement a décidé d'organiser une concertation plus complète et plus sereine, afin de mieux tenir compte de la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, de la décentralisation et des principes du projet de Charte de l'environnement. Un débat national a été organisé au cours de l'année 2003 au niveau national, dans les comités de bassin et sous la forme d'une consultation du public.*

*A l'issue de la conférence nationale de synthèse du débat national du 16 décembre 2003, le gouvernement arrêtera une réforme de la politique de l'eau et engagera l'élaboration d'un projet de loi au cours du premier semestre 2004. Cette réforme prendra en compte plusieurs remarques et recommandations exprimées par la Cour des comptes.*

*Les agences de l'eau sont concernées par le besoin de simplifier et de rendre conformes à la Constitution les redevances de bassin. Il est nécessaire de faire évoluer les compétences respectives du Parlement, des comités de bassin et des conseils d'administration des agences de l'eau. Le Premier ministre a confié sur ce point une mission de réflexion au député de l'Ardèche Jean-Paul Flory. Son rapport, rendu le 6 octobre 2003, propose des mesures législatives visant à concilier l'efficacité environnementale et l'équité sociale.*

*Dans ce contexte, la réponse au rapport de la Cour sera complétée au début de l'année 2004 lorsque le conseil des ministres aura arrêté les réformes à proposer au Parlement.*

### *2. Sur le programme d'intervention des agences*

#### *La prise en compte des outils de planification et de critères territoriaux*

*Dans leur 8ème programme (2003-2006), les agences de l'eau ont, à la demande du gouvernement, développé une logique d'intervention plus territoriale fondée sur des objectifs renforcés de qualité du milieu aquatique :*

- *dans l'organisation des responsabilités respectives des délégations régionales et des services du siège ,en vue d'assurer un meilleur pilotage stratégique ;*
- *par un renforcement du rôle consultatif des commissions géographiques des comités de bassin ;*
- *par des dispositifs de sélectivité accrue des aides ;*
- *par une plus grande cohérence entre la modulation géographique des taux et des coefficients de redevances et celle des aides.*

*La phase d'élaboration d'un état des lieux par bassin, conforme aux exigences de la directive cadre, amènera à préparer à partir de la fin de l'année 2004 les règles de fond de la révision des SDAGE et les priorités du futur 9ème programme d'intervention. Les SDAGE correspondent à la notion communautaire de plan de gestion : ils seront mis en conformité avec les obligations de la directive avant 2009 par les comités de bassin. Le projet de loi portant transposition de cette directive devrait être voté par le Parlement au début de l'année 2004.*

*Une conséquence sera un renforcement de la prise en compte des SDAGE et les SAGE dans les programmes d'intervention des agences de l'eau et dans leurs décisions d'aides, au regard des objectifs de bon état écologique qui seront assignés aux masses d'eau. Ces documents de planification auront une portée juridique plus forte sur les programmes, sur les décisions administratives et sur les documents d'urbanisme.*

*Ainsi, les préfets coordonnateurs de bassin[107] seront chargés d'élaborer des programmes de mesures réglementaires et des programmes de surveillance de l'état des eaux, complémentaires des actions incitatives contenues dans les programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau.*

***Sur le suivi national***

*La direction de l'eau a pris la mesure de l'importance de pouvoir disposer de données plus homogènes et plus pertinentes pour le pilotage financier et politique des agences de l'eau et pour pouvoir rendre compte de l'application des obligations contenues dans les directives communautaires.*

*En cohérence avec l'objectif de dialogue de gestion qui est au cœur de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, la direction de l'eau a engagé avec les agences l'élaboration de contrats de performance comportant un nouveau dispositif commun d'indicateurs de résultats physiques et une plus forte homogénéité des méthodes de suivi financier et des nomenclatures de programme et de budget.*

*Cette démarche s'inscrit aussi dans la rénovation du système d'information sur l'eau, rendue nécessaire par la directive cadre. Les améliorations concerneront la production de données, le fonctionnement en réseaux des banques thématiques nationales et un dispositif de management global de projet au niveau national et dans les bassins.*

*107) L'autorité administrative sera le préfet coordonnateur de bassin.*

#### *Sur la redistribution entre catégories d'usagers*

*L'évolution de la part respective des ménages, des agriculteurs et des industries dans l'effet redistributif des aides et des redevances des agences de l'eau est l'un des principaux enjeux dévoqués dans le rapport Flory. Il y a un débat politique sur l'équité de la répartition des contributions respectives des catégories d'usagers et des types d'usages :*

- *une contribution dominante des usagers domestiques et des collectivités locales (84 %) et faible des agriculteurs (1 %),*
- *une prééminence de la lutte contre la pollution dans les redevances et dans les aides (80 %).*

*Toutefois, une partie significative des ouvrages réalisés sous maîtrise d'ouvrage des collectivités bénéficie aux industries raccordées aux réseaux publics d'assainissement. En revanche, l'encadrement communautaire des aides intervenu en 2002 a limité le taux de retour vers les industriels.*

*La baisse du coefficient de collecte engagée dans le 8ème programme et la croissance des redevances des éleveurs contribuent à atténuer le poids dominant des usagers domestiques dans les redevances perçues.*

*Dans le contexte de la baisse du FNDAE, se posent les problèmes du financement du renouvellement progressif du patrimoine de stations d'épuration et des réseaux d'assainissement et d'eau potable des communes rurales et du niveau de la solidarité urbain-rural en tenant compte de nouveaux équilibres politiques et financiers liés à la décentralisation.*

### *3. Sur les redevances des agences de l'eau*

#### *Les propositions du Rapport FLORY*

*Le contenu du rapport Flory répond aux objectifs politiques cités dans la lettre de mission signée par le Premier ministre le 7 avril 2003.*

*« La réforme du système des redevances de bassin devra, avec un haut niveau de sécurité juridique, d'une part s'ancrer sur un contrôle annuel du dispositif par le Parlement et, d'autre part, conserver le principe fondamental du paiement de la politique de l'eau par ses usagers ».*

*« Les solutions envisagées devront permettre , tant par le système de redevances que par le dispositif d'aides associé, d'atteindre les objectifs de la directive cadre… laisser la possibilité de définir localement des politiques plus spécifiques… et comporter la souplesse nécessaire pour en permettre le financement ».*

*Le rapport met en lumière les difficultés liées au fait que les redevances ne sont pas conformes à la Constitution, ce qui gèle toute*

*amélioration législative ; et que leur dispositif complexe est mal compris par les usagers et par les élus locaux, avec de fortes différences de pression fiscale selon les bassins.*

*Cinq « points d'appui fondamentaux » devraient, selon M. Flory, guider une réforme du champ d'action, des méthodes d'intervention et des ressources des agences de l'eau :*

- *un cadre politique et juridique stable pour les redevances ;*
- *une contribution des redevances à la réussite de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau ;*
- *un dispositif de redevances plus simple et plus lisible ;*
- *un rééquilibrage raisonné des contributions des catégories d'usagers ;*
- *un renforcement de la solidarité au niveau des bassins hydrographiques et au niveau national.*

*Ces principes sont étudiés par le gouvernement en vue de structurer une réforme législative des redevances de bassin en 2004, en tenant aussi compte de la portée incitative du volet « aides » des agences. En complément du principe « pollueur-payeur », la logique des programmes pluriannuels d'intervention est que « soit aidé celui qui dépollue ». C'est la combinaison de ces deux outils d'incitation qui doit fonder une réforme d'ensemble.*

***L'absence d'ajustement des redevances aux besoins réels des agences***

*Les ministères de tutelle, constatant des excédents de trésorerie, ont assorti le 8ème programme de mesures de baisse du coefficient de collecte, de sélectivité des aides fondées sur des objectifs de bon état du milieu et d'apurement d'autorisations de programme.*

*A la demande du gouvernement, en application de l'article L. 213-6 du code de l'environnement , les conseils d'administration de quatre agences de l'eau ont voté un fonds de concours exceptionnel de 210 M€ pour garantir en 2004 la capacité de paiement de dépenses bugétaires du ministère concernant des politiques liées à l'eau et aux milieux aquatiques. La répartition de te montant entre les agences a tenu compte des excédents de trésorerie constatés et garantit un fonds de roulement de 2 mois de dépenses à la fin de l'année 2006.*

*Toutefois, l'objectif de réduction d'excédents de trésorerie s'inscrit d'abord dans une approche pluriannuelle et prospective des besoins de*

*paiement. Le montant des engagements hors bilan[108] en décembre 2002 s'élevait à 2 990,45 M€, correspondant à 17 mois de recettes 2002.*

*Le ministère est très attentif à ce que la programmation des investissements des maîtres d'ouvrage, de l'attribution des aides et des échéanciers de paiement soit cohérente avec le calendrier et les obligations des directives européennes les plus coûteuses (directive Eaux résiduaires urbaines dite ERU, directive nitrates et PMPOA II).*

*A cette fin, La direction de l'eau veille à fiabiliser le suivi régulier de l'exécution financière du programme et l'anticipation des charges à payer au cours du 8ème et du 9ème programme.*

### *4. Sur les opérations financées par les agences*

#### *Le traitement des pollutions domestiques*

*La Cour juge l'exécution du 7ème programme des agences décevante pour le traitement des pollutions domestiques, en constatant une stagnation, entre 1997 et 2002, des taux nationaux de collecte et de dépollution autour de 65 % et de 50 %. A contrario, la Cour relève une progression positive des rendements épuratoires pour l'ensemble des polluants.*

*Dans son précédent rapport, la Cour constatait un taux moyen de dépollution de 40 % à la fin de 1991, soit une progression de 10 points en 10 ans.*

*A partir de chiffres issus de tableaux complétés par les agences, la qualité de la collecte de la pollution est mise en cause au regard des financements qui y sont consacrés.*

*Cependant, le taux de collecte calculé à partir d'un ensemble de données locales fournies par les agences n'est pas pertinent pour fonder une conclusion générale.*

*La Cour utilise une définition particulière du taux de collecte : « le rapport entre la pollution domestique collectée dans les réseaux d'assainissement et la pollution domestique totale émise ». Or, selon l'arrêté du 22 décembre 1994, le taux de collecte est « le rapport de la quantité de matières polluantes captée par le réseau à la quantité de matières polluantes générée dans la zone desservie par le réseau. La quantité de matières polluantes captée est celle parvenant aux ouvrages de traitement à laquelle se rajoutent les boues de curage et de nettoyage des ouvrages de collecte ».*

---

*108) On entend par engagements hors bilan le montant des restes à payer sur les engagements non soldés des agences au 31/12/02 au titre du 7ème programme pour 97,7 % et des programmes antérieurs pour 2,3% de ce montant.*

*La première définition, limitée à la pollution domestique et excluant la pollution industrielle raccordée, conduit à des taux de collecte calculés par la Cour pénalisants par rapport à la réalité, d'autant que les boues de curage et de nettoyage des réseaux ne sont pas intégrées.*

*Nonobstant ce problème de définition, les valeurs de taux de collecte calculées comportent trop d'incertitudes pour être utilisées globalement :*

- *la pollution potentielle domestique, provenant des données de la redevance, intègre la pollution de communes non desservies par un réseau et par une station mais non celle de communes non redevables et desservies : pour être exacte, elle devrait correspondre à la seule population située dans les zones d'assainissement collectif ;*
- *la pollution potentielle domestique est calculée en appliquant à la population un "équivalent-habitant" forfaitaire, défini par arrêté, qui transforme un nombre d'habitants en kg de pollution (matières oxydables, matières azotées, phosphore). Or, les études montrent que l'« équivalent habitant » actuel est sur-évalué par rapport à la réalité. Le projet de loi de 2002 fixait de nouveaux ratios ;*
- *cette pollution, forfaitaire, ne peut être actualisée qu'à l'occasion des recensements de population, alors que la pollution reçue par les stations est mesurée chaque année, d'où des effets de ressaut périodique des taux de collecte tels que calculés par la Cour ;*
- *la pollution potentielle industrielle est issue des assiettes de redevances, calculées sur la base du mois d'activité maximale, alors que la pollution reçue par les stations est une pollution moyenne annuelle, ce qui pénalise la valeur du taux de collecte tel que calculé par la Cour.*

*Le cumul de ces incertitudes de calcul a conduit les agences à ne plus utiliser le taux de collecte comme indicateur global de performance : en revanche, son utilisation est adaptée aux situations locales où les données sont bien connues.*

*L'indicateur « taux de collecte » n'est pas utilisé dans les autres Etats membres qui lui préfèrent le « taux de raccordement » (rapport de la population raccordée effectivement au réseau à la population desservie par celui-ci), plus simple.*

***Le traitement des pollutions industrielles***

*La notification réalisée en 2002 au titre de l'encadrement communautaire des aides d'Etat a permis de sécuriser l'action incitative des agences. Un enjeu majeur est de développer les aides aux PME-PMI en vue de réduire ou de supprimer des rejets diffus de pollution dans le milieu*

*naturel. Compte tenu du grand nombre d'entreprises, l'obtention de résultats tangibles suppose que la loi permette aux agences l'appui d'opérateurs-relais.*

*En matière de prévention, il ne faut pas oublier la responsabilité des élus locaux qui définissent les conditions du raccordement d'effluents industriels aux réseaux d'assainissement et aux stations d'épuration publics.*

***Le traitement des pollutions agricoles***

*La dépollution des élevages*

*Le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) a démarré en 1994 pour les élevages de grande taille. Depuis cette date, 35 700 élevages ont bénéficié des aides publiques du PMPOA pour un montant global de 925 M€.*

*Il a été réformé en 2001 en vue d'une meilleure efficacité environnementale :*

- *la priorité est de concentrer 80 % des aides dans les zones vulnérables où la Commission européenne a accepté, à titre dérogatoire, des aides destinées à assurer l'application des normes communautaires de la directive nitrates ;*
- *le PMPOA 2 est plus équitable car les aides concernent aussi les élevages de petite taille au sein des zones vulnérables ;*
- *la Commission a conditionné son accord au fait que les éleveurs déclarent, avant le 31 décembre 2002, leur intention d'adhérer au programme et de respecter les exigences minimales de la directive nitrates. De plus, les aides dans les zones vulnérables ne pourront plus être accordées après le 31 décembre 2006 ;*
- *l'amélioration de l'efficacité environnementale met davantage en avant le changement des pratiques agronomiques.*

*Les agences de l'eau prévoient une forte demande d'aides concentrée sur les années 2005 et 2006 : le rythme de traitement des dossiers va passer de quelques milliers à plus de 25 000 par an. De son côté, le ministère de l'agriculture a dégagé les moyens financiers nécessaires à l'occasion de la révision des contrats de plan.*

*Le PMPOA 2 concerne plus de 100 000 exploitations pour une dépense prévisionnelle de 1 300 M€, à laquelle s'ajouteront 137 M€ du fait de l'extension des zones vulnérables dans les bassins Seine Normandie et Artois Picardie, réclamée par la Commission.*

*En dehors des zones vulnérables, les préfets peuvent définir des zones d'action prioritaire mais seulement 20% des aides publiques pourront y être consacrées.*

*La réussite de ce programme en termes de résultats positifs sur la qualité de l'eau potable et sur la réduction des marées vertes suppose une mobilisation forte de l'ensemble des partenaires dans les bassins versants prioritaires, avec des objectifs chiffrés et un calendrier de réalisation de ces objectifs.*

*Le niveau critique de contamination par les produits phytosanitaires*

*En matière de produits phytosanitaires, la priorité a été en 1999, le recours à la fiscalité avec la TGAP et, depuis 2000, un plan national d'actions incitatives financées esentiellement par le FNSE et moindrement par les agences de l'eau. En revanche, ces dernières sont fortement impliquées aux sein des groupes régionaux « phytos ».*

*Les actions menées au sein de ces groupes débouchent, dans les bassins versants prioritaires, sur des diagnostics et des plans d'action, des diagnostics d'exploitation et des actions de formation et de conseil auprès des agriculteurs et des utilisateurs non agricoles.*

*A la fin de 2002, cette politique couvrait 180 bassins versants comportant 51 000 exploitations agricoles et couvrant 3,2 M ha. Les actions entreprises participent à l'alimentation en eau potable de 6,5 M d'habitants. Seuls 77 bassins versants font pour l'instant l'objet de plans d'action dont 17 en Bretagne : 38 autres plans d'action ont été entrepris en 2003.*

*La TGAP frappe les produits phytosanitaires en fonction du classement toxicologique et éco-toxicologique des substances qui entrent dans leur composition, sur la base d'une classification européenne. L'objectif environnemental est d'inciter les producteurs et les utilisateurs à s'orienter vers des solutions alternatives aux traitements qui font appel aux substances considérées comme les plus toxiques. Du fait de l'accroissement du nombre de substances classées comme dangereuses au niveau communautaire, le rendement de la taxe est passé de 18 M€ en 2000 à 36 M€ en 2001.*

*Enfin, la restructuration des réseaux de mesure et l'amélioration des procédés d'analyse des prélèvements participe aussi à l'amélioration de la connaissance des milieux et donc à terme d'un meilleur ciblage des priorités à traiter.*

***L'alimentation en eau potable des collectivités***

*Comme le soulignent la Cour et le rapport parlementaire présenté par le sénateur Miquel en 2003, on constate des insuffisances dans les politiques publiques de préservation de la qualité de la ressource en eau, notamment en matière de protection des captages d'eau potable.*

*Le projet de loi relatif à la santé publique vise à rendre plus efficace la protection des captages, en allégeant les procédures lorsqu'il s'agit de*

*périmètres nécessitant des mesures de protection limitées ou bénéficiant d'une protection naturelle. Il comporte aussi un plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, qu'il s'agisse de la contamination historique des milieux ou des pollutions diffuses d'origine agricole.*

*Les agences de l'eau apportent des aides au traitement de l'eau dans des usines aux fins de potabilisation et aux éleveurqs relevant du PMPOA 2 : ces solutions curatives permettent de pallier la lourdeur actuelle des procédures de prévention. Mais la réduction des coûts collectifs suppose une action déterminée de prévention, par exemple en matière de pesticides, et de contrôle réglementaire réalisé par les services de police de l'eau ou des installations classées.*

***La contractualisation avec les collectivités territoriales***

*La Cour critique des modalités de contractualisation développées avec les collectivités territoriales et notamment avec les conseils généraux.*

*Or ces procédures ne « dessaisissent » pas les agences de leurs attributions d'instruction des dossiers : elles seules ont autorité, selon les règles définies par le conseil d'administration, pour définir l'éligibilité de chaque projet et le montant de l'aide. Les dossiers de demande d'aide des maîtres d'ouvrage sont instruits dans les agences dans des conditions classiques.*

*Deux considérations fondamentales légitiment le recours à ces contrats :*

- *le souci d'une définition concertée de priorités d'appui aux communes rurales dans la programmation respective des interventions environnementales des conseils généraux et des agences, en coordonnant la sélection des projets à financer et les critères d'intervention propres à chaque partenaire : dans l'espace rural, c'est la conditiuon de l'efficacité opérationnelle ;*
- *le souci de minimiser les charges de gestion et de simplifier le montage des projets des élus ruraux, en recourant à un guichet unique de versement.*

*Le dialogue avec les conseils généraux permet aux instances de « faire passer les bons messages » aux départements et de renforcer la convergence de leurs politiques avec la « politique de bassin » des agences définie dans les SDAGE, dans les programmes pluriannuels d'intervention et, au cours des prochaines années, dans l'application de la directive cadre sur l'eau.*

*Les programmes des agences de l'eau concerneront de plus en plus des problèmes de pollutions et de perturbations « diffuses » reposant sur un*

*grand nombre d'acteurs (agriculture, assainissement non collectif, prélèvements et pompages, PME-PMI…). Les évolutions législatives envisagées pour 2004 devront définir avec plus de précision des modalités d'attribution et de versement d' aides correspondant au recours à des formules de « relais ».*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*La rapport de la Cour souligne que l'exécution du 7ème programme des agences de l'eau apparaît globalement décevante. Sur plusieurs fronts, la situation des ressources en eau ne présente aucune amélioration, et s'est même parfois dégradée depuis 6 ans.*

*Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a appelé à plusieurs reprises l'attention du Premier ministre sur les risques administratifs, budgétaires et politiques qu'engendre la multiplication de structures juridiques distinctes de l'Etat pour assurer des missions de l'Etat. L'analyse de la Cour conforte cette position concernant « les démembrements » de l'Etat, dont la Cour a, par le passé, dénoncé les effets négatifs.*

*S'agissant spécifiquement des agences de l'eau, leur action me paraît devoir s'inscrire de façon plus nette dans les orientations de la politique de l'Etat. Des outils de coordination et des moyens de contrôle doivent être développés à cet effet.*

*Le fait de confier au préfet la présidence du conseil d'administration d'une agence de l'eau, comme c'est le cas en Artois Picardie, traduit la recherche d'une articulation entre les agences de l'eau et les politiques de l'Etat, dont la responsabilité incombe aux services déconcentrés. Cet exemple pourrait être développé.*

*Par ailleurs, le rôle des agences de l'eau doit être apprécié dans le cadre plus global de la politique de l'eau. La Cour insiste sur le fait que « les agences sont dénuées de compétences en matière de réglementation et de police, lesquelles sont exercées par différents services de l'Etat dans des conditions d'éclatement et de dispersion qui nuisent gravement à leur efficacité». Je ne peux que partager ce constat. Mon département et plus particulièrement la direction générale de l'administration, participe donc à la réflexion interministérielle que le ministère de l'écologie et du développement durable a initiée et qui vise à rationaliser la politique de l'eau. L'objectif est de parvenir à désigner un service compétent en ce domaine, sous l'autorité du préfet.*

*Un nouveau projet de loi relatif à la politique de l'eau est en cours d'élaboration, suite au débat national mené par la ministre de l'écologie et du développement durable. Les mesures qu'il préconise ont pour but de répondre aux principales critiques formulées à l'encontre des agences de l'eau : contrôle parlementaire sur les programmes et redevances, instauration d'un régime des redevances, meilleure application du principe du "pollueur payeur" et du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, meilleure prise en compte des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).*

*Pour mon département, cette réforme des agences de l'eau doit également favoriser la décentralisation de la gestion des agences, notamment en faveur des régions.*

*Depuis longtemps, les agences de l'eau ont privilégié une approche décentralisée de la décision : un rôle accru des élus locaux au sein des instances représentatives, et en particulier du comité de bassin, permettrait de répondre encore mieux à cette logique. Ces instances ne doivent pas apparaître comme des chambres de validation, mais bien constituer le lieu où les décisions et les priorités sont fixées par les élus locaux.*

*De même, le projet de loi pour la transposition de la directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, actuellement soumis au Parlement, devrait effectivement, comme le souligne la Cour, conduire les agences et leurs autorités de tutelle à améliorer le suivi de leur interventions.*

*S'agissant des collectivités territoriales, la Cour souligne à nouveau dans certaines situations leur non-implication en qualité de maîtres d'ouvrage et leur non- engagement dans la mise en place des périmètres de protection des points de captage des eaux, en raison de la complexité et la longueur de la procédure. Bien que ces périmètres de protection aient été rendus obligatoires, la pratique des solutions palliatives de traitement des eaux coûteuses subsiste, ce qui entraîne l'augmentation du prix de l'eau, au lieu de privilégier la préservation de la ressource.*

*Le projet de loi relatif à la santé publique, également en cours d'examen au Parlement, viendra compléter le code de la santé publique sur la question des périmètres de protection des captages, ce qui devrait pallier la carence d'initiative des collectivités territoriales dans ce domaine.*

# 2

# L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne

## *PRÉSENTATION*

*Dans le cadre de l'enquête qu'elle a consacrée au réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), la Cour des comptes a procédé à une analyse spécifique de la gestion par les pouvoirs publics des enjeux financiers, sociaux et environnementaux qui s'attachent aux mines d'or de Salsigne (Aude).*

*Aujourd'hui exploitée par une société privée, l'unique mine d'or encore en activité sur le territoire national sera fermée en 2004. L'extraction de l'or produisant des déchets à forte composante en arsenic, le site est aujourd'hui, selon le ministère de l'écologie et du développement durable, l'un des plus pollués de France.*

*Or, depuis l'intervention du bureau de recherche géologique et minière (BRGM) en 1980, l'Etat, directement ou par l'intermédiaire de ses établissements publics, a joué un rôle majeur à Salsigne : de garant de la législation minière et environnementale, il est devenu exploitant puis maître d'ouvrage et principal financeur de la réhabilitation du site.*

*A l'heure où s'achève l'exploitation de la mine, la Cour dresse le bilan de plus vingt ans de politique industrielle et environnementale à Salsigne.*

*Ce bilan montre la difficulté pour l'Etat d'arbitrer entre les impératifs sociaux de soutien à l'emploi et la nécessaire prise en compte du coût environnemental associé à la poursuite d'une activité polluante. Surtout, il met en évidence les insuffisances de la législation en matière de sites et sols pollués : en cas de défaillance de l'exploitant, c'est à l'Etat qu'incombe, dans les faits, la réhabilitation du site, faisant peser*

*une lourde charge sur les finances publiques. Une insuffisance révélée par l'exemple de Salsigne, mais dont la fermeture des usines de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault a montré qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé. Aussi la Cour se félicite-t-elle de la récente évolution de la législation dans le sens d'un renforcement des garanties exigées des acteurs économiques mise en œuvre par la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Il faudra veiller à ce que son application soit effective.*

# I – Vingt ans de politique industrielle et environnementale à Salsigne : coûts et dysfonctionnements

## A – Un site industriel en crise chronique, un bilan environnemental très dégradé

### 1 – Les exploitants successifs

Le site de Salsigne est situé dans le département de l'Aude, au nord de Carcassonne et au pied de la Montagne Noire. Il s'étend sur cinq communes : Salsigne, Villanière, Lastours, Limousis et Sallèdes-Cabardès. Sur le plan géologique, il s'agit d'un site très complexe qui comporte des accumulations de minéraux sulfurés contenant divers métaux (fer, cuivre, or) ainsi que de l'arsenic et du bismuth.

L'exploitation du minerai de fer dans la Montagne noire est pluri-séculaire. En 1892, de l'or a été découvert sur ce site. La Société des mines et produits chimiques de Salsigne (SMPCS) a été créée en 1924 par des capitaux franco-belges. Au milieu des années 1950, la SMPCS a été en partie rachetée par la société canadienne Cunningham Dunlop, via sa filiale Cheni SA.

Confrontée à des difficultés financières croissantes, la SMPCS cesse ses activités en 1979. Faute de trouver un repreneur privé, le cabinet du ministre de l'industrie organise alors la reprise de ses activités par le BRGM dans le cadre d'un montage complexe : sa filiale COFRAMINES rachète 100 % de Cheni SA, qui détient elle-même 47 % de la SMPCS, dont le BRGM devient ainsi le principal actionnaire.

Des difficultés techniques, des erreurs stratégiques et la chute des cours de l'or en 1990 conduisent au dépôt de bilan de la SMPCS. Le tribunal de commerce de Carcassonne prononce la mise en liquidation de la société le 3 février 1992.

Conformément aux ordonnances du tribunal de commerce de Carcassonne, trois sociétés reprennent alors les activités de SMPCS :

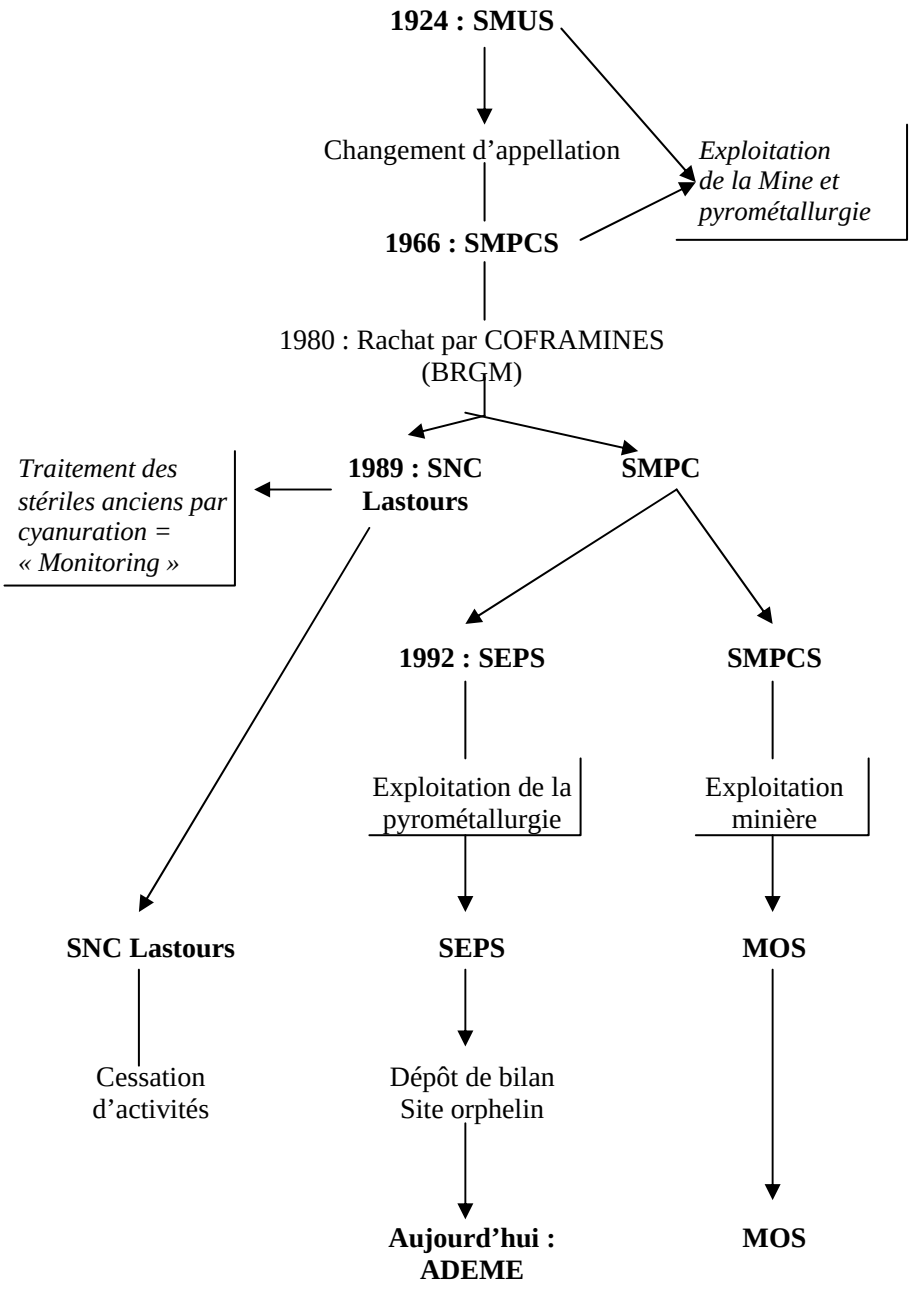
- L'activité minière à proprement parler - deux mines d'or, l'une à ciel ouvert, l'autre souterraine, correspondant aux concessions de Salsigne et Villanière - est confiée à la société des mines d'or de Salsigne (MOS), filiale de groupes miniers australiens. Cette solution permet la reprise des anciens salariés, soit 175 personnes. En plus des deux mines d'or, MOS devient propriétaire de l'essentiel des terrains détenus par la SMPCS, ce qui inclut des sites anciennement exploités et fortement pollués.

- Le retraitement en pyrométallurgie[109] du minerai extrait des mines de Salsigne est confié à ECO-UNION. Spécialisée dans le traitement des déchets, cette société créé une filiale à partir de capitaux franco-allemands, la société d'exploitation de la pyrométallurgie de Salsigne (SEPS). Les activités de la SEPS sont implantées à proximité des deux mines d'or, sur le lieu-dit La Combe du Saut, dans le bassin versant de l'Orbiel, cours d'eau affluent de l'Aude. La solution SEPS permet la reprise des anciens salariés de la pyrométallurgie, soit 120 personnes.

- L'exploitation des « haldes », des résidus miniers contenant encore un faible pourcentage d'or, est confiée à la société en nom collectif Lastours (SNC Lastours), dont les capitaux sont français, américains et suisses.

109) La pyrométallurgie engendre une transformation des sulfures en oxydes et permet une séparation entre les éléments volatils (soufre, arsenic, bismuth, plomb, cadmium) et les éléments qui le sont moins (fer, silicium, aluminium, cuivre, argent et or).

**Les exploitants successifs du site de Salsigne**



Ces trois sociétés ont connu depuis lors une évolution chaotique.

SNC Lastours a cessé son activité en 1997, cédant alors l'essentiel de ses terrains, restés fortement pollués, à MOS.

Déficitaire dès 1993, la SEPS a été mise en liquidation judiciaire le 19 février 1996, entraînant le licenciement des 100 salariés de la société.

MOS a été admise en redressement judiciaire en juillet 1999. Une période d'incertitude s'est alors ouverte, MOS poursuivant ses activités dans l'attente d'un éventuel repreneur. Un jugement du tribunal de commerce, confirmé par la Cour d'appel de Montpellier le 24 octobre 2000, a permis à MOS de sortir de l'état de redressement judiciaire dans le cadre d'un plan de continuation de quatre ans. Une convention a ensuite été passée le 11 juillet 2001 entre le ministre en charge de l'industrie, la société et ses actionnaires. Cette convention prévoit la mise à l'arrêt définitif de la mine en 2004. En 2003, MOS employait encore 170 salariés à Salsigne.

L'ensemble des activités minières ou liées à la mine auront donc cessé à cette date, mettant un terme à un exploitation industrielle plus que centenaire du site de Salsigne.

### 2 – Le bilan environnemental et sanitaire

Au moment où s'achève l'exploitation des mines de Salsigne, les principales nuisances environnementales, selon les informations recueillies par la Cour, sont les suivantes :

- grave atteinte au paysage sur les sites industriels : bâtiments liés à l'activité minière et à la pyrométallurgie à démonter ; déchets tantôt confinés dans des hangars de fortune, tantôt entassés à l'air libre dans des « plages » prévues à cet effet ; terrils hérités d'anciennes activités industrielles dans la Montagne noire ;
- pollution durable des sols à l'arsenic, interdisant un usage autre qu'industriel du site ;
- pollution des eaux de l'Orbiel à l'arsenic, qui les rend impropres à la consommation domestique comme à l'arrosage (20 communes concernées, 10 000 habitants) ;
- arrêtés préfectoraux d'interdiction de la commercialisation du thym et des légumes-feuilles du fait des dépassements réguliers des taux d'arsenic admissibles relevés dans ces plantes (5 communes concernées, 3800 habitants).

Les données épidémiologiques sont plus difficiles à établir. Principal polluant présent sur le site industriel, l'arsenic peut avoir un effet immédiat d'empoisonnement en cas d'ingestion. Selon des données transmises par la préfecture de l'Aude, plusieurs intoxications sont intervenues entre 1965 et 1970, dont l'une au moins a entraîné un décès. L'exposition à l'arsenic peut aussi favoriser le développement de pathologies graves et en particulier de cancers. A partir de novembre 1995, la DDASS de l'Aude a saisi le Réseau national de santé publique (RNSP, devenu depuis Institut de veille sanitaire) pour procéder à une évaluation des conséquences sanitaires de la pollution d'origine industrielle de Salsigne. Les résultats des deux enquêtes[110], qui ont été actualisés en 2001, indiquent :

- s'agissant de la période passée : un taux anormalement élevé de cancers respiratoires chez les hommes et de cancers digestifs chez les femmes de la vallée de l'Orbiel, qui s'explique autant par une exposition professionnelle sur le site industriel qu'environnementale, dans l'ensemble de la vallée ;

- s'agissant de la période actuelle : une surexposition des résidents à l'arsenic, mais de faible amplitude et sans doute moins forte que par le passé ; la surexposition semble toutefois plus importante pour les enfants de mineurs et de viticulteurs, en raison de risques de consommation domestique des produits du jardin, de l'eau de puits et de vin de production locale.

Ces différents éléments montrent que, si le degré de pollution du site tend à diminuer, ses effets passés ont pu être très graves. Par ailleurs, la réhabilitation du site industriel et la dépollution des eaux de l'Orbiel, désormais engagées, exigeront des financements importants.

## B – Les risques liés à l'intervention du BRGM (1980-1992) ont été sous-estimés par l'Etat

C'est au cours de l'année 1979-80 que l'Etat est intervenu pour la première fois de façon significative à Salsigne, mine jusqu'alors détenue par des capitaux privés.

Or, en décidant la reprise de la SMPCS par le BRGM via sa filiale COFRAMINES, l'Etat a sous-estimé plusieurs risques.

110) L'enquête de mortalité se fonde sur des données épidémiologiques concernant la population de la vallée de l'Orbiel entre 1968 et 1994. L'enquête d'exposition a été menée en octobre 1997 auprès de 681 personnes, sélectionnées par tirage au sort à partir d'une base de sondage actualisée fournie par les mairies, dans 24 communes.

### 1 – Le risque économique

Le premier risque était d'ordre économique. Saisis en avril 1979 de l'intention du ministère en charge de l'industrie d'organiser la reprise de la SMPCS par COFRAMINES, tous les administrateurs représentant les intérêts privés ainsi que le directeur général du BRGM et le sous-directeur du Trésor avaient souligné la non viabilité du projet et les difficultés qu'aurait l'Etat à se désengager de la mine en cas d'échec. Ainsi, lors du conseil d'administration du 15 janvier 1980, un administrateur privé affirmait-il que *«l'acquisition et le contrôle de la mine de Salsigne n'est pas dans le droit fil de la mission envisagée pour COFRAMINES lorsque cette société a été conçue. Cette mission consistait essentiellement à aider à la réalisation de projets résultant des travaux du BRGM. Or la mine d'or de Salsigne est exploitée depuis plus de 50 ans. De surcroît, il est apparu que le souci de l'emploi des mineurs l'emportait, dans l'esprit des pouvoirs publics, sur les préoccupations économiques. Dans ces conditions, l'affaire aurait plutôt dû être orientée vers un groupe minier français privé. Si l'épuisement du gisement exploitable, non impossible d'ici dix années, ou une quelconque évolution économique, venaient à nécessiter une décision de fermeture, un exploitant privé serait beaucoup moins mal placé, pour éviter d'être obligé de déverser sa fortune dans Salsigne, que COFRAMINES, dont tous les actionnaires relèvent de l'Etat »*.

Aux réticences des administrateurs privés, le gouvernement de l'époque a opposé la nécessité d'assurer un contrôle français sur la mine, qui, en l'absence de repreneur privé, ne pouvait être que public. D'un point de vue social, il s'agissait de préserver 300 emplois dans une région déshéritée. D'un point de vue économique, le pari a été fait que la hausse du cours de l'or pourrait compenser les investissements à réaliser sur le site et sa faible rentabilité : comme l'explique l'adjoint au commissaire du gouvernement, « l'intérêt porté par COFRAMINES, qui bénéficie aujourd'hui, en contrepartie des risques pris, d'une conjoncture favorable des cours de l'or, répond au souci du gouvernement d'assurer un contrôle français sur cette mine dont l'importance régionale n'échappe à personne.»[111] Le conseil d'administration du 15 janvier 1980 a ainsi entériné le principe d'une reprise des activités de la SMPCS par COFRAMINES.

Au terme d'une gestion chaotique, le tribunal de commerce de Carcassonne a prononcé le 3 février 1992 la mise en liquidation de la SMPCS. Pour le BRGM, la reprise de la SMPCS s'est traduite par une perte cumulée de 76,22 M€ depuis 1980. Le montant de la perte inclut la

111) Selon le PV du conseil d'administration de COFRAMINES du 15 janvier 1980.

condamnation, devenue définitive le 6 février 2001, de l'ensemble des actionnaires à verser une somme de 30,49 M€ en comblement de passif de la liquidation de la SMPCS. Depuis 1992, le BRGM, COFRAMINES et CHENI SA sont engagés dans de multiples procédures judiciaires contre le liquidateur de la SMPCS : ces procédures n'ont toujours pas abouti. En outre, une entreprise étrangère, actionnaire privé minoritaire de CHENI SA, tient le BRGM pour seul responsable des erreurs de gestion ayant mené à la faillite de la SMPCS, laquelle a dévalorisé sa participation dans Cheni : à ce titre, un risque de contentieux existe entre le BRGM et KIC.

### 2 – Le risque environnemental et ses conséquences financières

Le risque environnemental qui s'attachait à la poursuite de l'activité minière n'a pas davantage été pris en considération par l'Etat en 1980.

A cette date, le caractère fortement polluant de l'activité minière était pourtant connu des pouvoirs publics locaux. Plusieurs graves intoxications à l'arsenic ayant été constatées entre 1965 et 1970 dans la vallée de l'Orbiel, le préfet de l'Aude avait depuis lors interdit la consommation des eaux de puits en provenance de l'Orbiel ainsi que la vente des légumes irrigués avec ces eaux.

Outre les risques sanitaires pour les riverains, la dimension environnementale du dossier de Salsigne n'était pas sans incidence financière pour l'exploitant. En vertu de la législation sur les installations classées alors en vigueur (article 34 du décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 16 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement), l'exploitant a une obligation de « remise en état » du site lorsqu'il cesse ses activités. En cas de succession d'exploitants, le dernier exploitant reprend à son compte le passif environnemental de son prédécesseur. De même, la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative aux déchets impose à tout producteur de déchets d'en assurer l'élimination[112]. En faisant intervenir le BRGM sur le site via l'une de ses filiales, l'Etat l'exposait donc au risque de se retrouver

112) Art. 2 codifié L 541-2 : *« Toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions du présent chapitre, dans des conditions propres à éviter lesdits effets ».*

financièrement responsable de sa réhabilitation ultime et de l'élimination des déchets qui y étaient produits ou entreposés.

Ce risque n'était pas que théorique. Mais, c'est à l'Etat lui-même, et non au BRGM, qu'il a fini par échoir. En 1992, lors de sa cessation d'activité, la SMPCS a en effet laissé plus de 60 000 tonnes de déchets arséniés sur le site de l'exploitation pyrométallurgique. Lors de la réunion interministérielle du 29 janvier 1993, les représentants du ministre de l'économie et des finances ainsi que celui du budget ont plaidé pour que l'Etat, en lieu et place du BRGM, soit déclaré responsable des 60 000 tonnes de déchets abandonnés sur le site : « Les ministres de l'économie et des finances et du budget ne contestent pas la nécessité de rétablir le site. Ils excluent que la responsabilité en revienne au BRGM, qui n'en a pas les moyens financiers. Une prise en charge par le budget de l'Etat est incontournable. Elle ne doit pas transiter par le budget du BRGM, ce qui engagerait sa responsabilité et accroîtrait le risque de comblement de passif qui pèse sur lui »[113]. En dépit des réticences du représentant du ministre en charge de l'environnement, favorable à une prise en charge directe par le BRGM, cette solution a été finalement retenue.

Ainsi, après avoir entraîné le BRGM dans une affaire qui n'était pas rentable et qui, de surcroît, pouvait nuire à son image, l'Etat se voyait dans l'obligation de protéger l'établissement public de toute action visant à l'impliquer dans la prise en charge du passif, tant économique qu'environnemental, de la SMPCS. Ce faisant, il acceptait d'assumer sur ses deniers propres le coût de la mise en sécurité et du retraitement des déchets, évalués lors de la réunion interministérielle de janvier 1993 à 15,24 M€.

En sous-estimant les risques économiques et environnementaux de la reprise de l'activité minière de Salsigne par une filiale du BRGM, l'Etat a commis une erreur stratégique majeure dont il a lui-même dû assumer les conséquences. C'est aussi ce que montre l'épisode de la SEPS.

## C – Agissant pour le compte de l'Etat, l'exploitant privé SEPS (1993-1995) a aggravé la pollution du site

Ayant reconnu sa responsabilité à l'égard des déchets abandonnés par SMPCS, l'Etat a choisi d'en confier le traitement à la SEPS, par ailleurs repreneuse de l'activité de pyrométallurgie.

113) Citation extraite du procès verbal de la réunion interministérielle du 29 janvier 1993.

Une convention a ainsi été conclue entre le ministère en charge de l'industrie et la SEPS le 1er juillet 1993.

Or, d'une part les engagements de l'Etat à l'égard de la SEPS ont manqué de clarté : contrairement à ce qui avait été décidé au niveau interministériel, la convention du 1er juillet 1993 ne confie à la SEPS que le retraitement de 10 000 tonnes de déchets pour un montant de 6,25 M€, les 50 000 tonnes restant à traiter pour un montant de 8,99 M€ faisant l'objet d'une deuxième convention qui n'est intervenue que le 30 décembre 1994. D'autre part, loin d'améliorer l'état du site, la SEPS l'a dégradé : si elle a traité 7 000 tonnes de déchets pour le compte de l'Etat et a reçu à ce titre 4,73 M€, elle a parallèlement produit et abandonné sur place plus de 23 000 tonnes de déchets supplémentaires. Les dirigeants de la SEPS ont d'ailleurs été condamnés le 13 avril 2000 par la cour d'appel de Montpellier à quatre mois de prison avec sursis et 30 489,80 € d'amende pour avoir entreposé sur le site de Salsigne des déchets toxiques qu'ils avaient déclaré avoir incinérés.

Lors de la cessation de ses activités en 1995, la SEPS a laissé un site plus pollué que celui qu'elle avait trouvé en 1992, alors même que l'Etat lui a versé 4,73 M€ pour en assurer la dépollution. En réalité, le projet de la SEPS était d'obtenir de l'Etat l'autorisation d'ouvrir une décharge de classe 1 sur le site de Salsigne, perspective beaucoup plus rentable que l'activité de pyrométallurgie.

Au niveau local, une relation tendue s'est instaurée entre la DRIRE du Languedoc-Roussillon et la SEPS. Intervenant au titre de la législation sur les installations classées (tutelle ministère en charge de l'environnement), la DRIRE a sanctionné à plusieurs reprises la SEPS au motif qu'elle ne respectait pas les normes environnementales. Pour cette raison, la DRIRE a demandé au préfet de l'Aude qu'il ne délivre que des autorisations d'exploitation provisoires à cette société, fragilisant d'autant sa situation. Mais, curieusement, la DRIRE, qui était également responsable du suivi de la convention Etat-SEPS pour le compte du ministre en charge de l'industrie, ne s'est pas opposée à son exécution par la SEPS, alors même que la convention prévoyait que l'intervention de la SEPS devait s'effectuer *« dans le respect de l'environnement et sans transfert de pollution »*. Cette contradiction montre la difficulté pour une administration déconcentrée d'avoir à agir pour le compte de deux ministères de tutelle aux intérêts et aux priorités contradictoires. Dans une réponse à la Cour en date du 3 juillet 2002, le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD) a d'ailleurs critiqué la mise en œuvre de la convention Etat-SEPS : *«la SEPS a généré plus de nuisances qu'elle n'en a supprimé, ce qui peut amener à s'interroger sur la mise en œuvre du plan de reprise présenté en 1993 en vue de traiter une partie des*

*déchets produits par la SMPCS et sur le bilan à tirer de l'utilisation des crédits publics dans ce cadre. »*

## D – L'Etat doit désormais assumer financièrement l'essentiel de la réhabilitation du site

### 1 – La réhabilitation du site de la SEPS

En vertu de l'article 34-1 du décret du 21 septembre 1977, la SEPS avait une obligation de remise en état du site. En vertu de la législation sur les déchets, elle avait également la responsabilité de leur élimination. Mise en liquidation judiciaire le 19 février 1996, elle n'a pas satisfait à ces obligations. Les procédures engagées par l'Etat contre la SEPS (10 arrêtés préfectoraux édictés entre 1996 et 1999 pour un montant de 18,7 M€) sont restées sans résultat.

Le coût de la réhabilitation du site SEPS de la Combe du Saut a donc été supporté par l'Etat.

En 1998, la DRIRE a dû assurer elle-même, dans des conditions d'urgence indiscutables, la surveillance du site et certains travaux de confinement des déchets pour un montant de 1,77 M€.

A partir du 1er janvier 1999, la maîtrise d'ouvrage des opérations de dépollution et de mise en sécurité du site SEPS a été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Conformément aux compétences que lui reconnaît la loi[114], cette dernière intervient pour le compte de l'Etat sur les sites et sols pollués dont les responsables sont défaillants.

Un rapport d'une mission d'inspection des ministères en charge de l'environnement et de l'industrie a estimé, en juin 1998, le coût de l'intervention de l'ADEME à Salsigne (site de la Combe du Saut) entre 23 M€ et 30 M€. Sur la base de ce rapport, complété par une série d'études, l'ADEME a évalué, début 2002, ce coût à 36,7 M€. Inquiets d'une tel écart entre cette évaluation et celle, certes plus sommaire, de la mission d'inspection, les ministères en charge de l'environnement et de l'industrie ont demandé en juin 2002 à l'ADEME de dépêcher une mission d'audit. Selon les conclusions des auditeurs, qui ont été avalisées par l'administration, l'ADEME ne devra pas dépenser plus de 26 M€ à Salsigne. Au 27 mai 2003, la dépense engagée s'élevait à 12,035 M€. Financée à parité par les deux ministères, cette intervention représente

114) Article L 541-3 du code de l'environnement.

plus de deux années du budget moyen de l'ADEME pour cette mission. Outre la réhabilitation du paysage et le confinement des terres polluées, les opérations pilotés par l'ADEME devraient permettre de réduire les apports d'arsenic dans l'Orbiel. Toutefois, en raison d'autres sources de pollution, les eaux de l'Orbiel ne seront pas potables. Il n'est pas garanti que leur usage redevienne possible pour l'arrosage des cultures maraîchères.»

### 2 – La réhabilitation des autres sites industriels

Mais, pour l'Etat, la réhabilitation du site SEPS de la Combe du Saut ne représente qu'une partie de la dépense environnementale à engager sur le site de Salsigne.

En effet, l'Etat a également accepté de participer à la réhabilitation du site minier exploité par la société MOS. Une convention a été passée à cette fin le 11 juillet 2001 par le ministère en charge de l'industrie avec MOS et ses actionnaires : elle prévoit la participation de l'Etat à hauteur de 4,12 M€ aux travaux de remise en état du site minier. Au 31 mai 2003, l'Etat avait engagé une dépense de 757 998 € dans ce cadre.

La convention du 11 juillet 2001 prévoit également le transfert à l'Etat d'autres terrains (sites dits « exclus » de Nartau et de Malabau) détenus par MOS et qui présentent une forte pollution à l'arsenic du fait d'anciennes activités minières. Le ministère de l'écologie et du développement durable ne souhaitant pas que l'ADEME se voit attribuer la propriété de ces terrains, il a été décidé lors de la réunion interministérielle du 27 janvier 2003 de les confier au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. C'est donc à ce ministère qu'échoit désormais la charge de la réhabilitation de ces sites, dont le principe a été arrêté par le cabinet du Premier ministre. Justifiée tant pour des raisons paysagères que pour améliorer la qualité des eaux de l'Orbiel, elle sera très coûteuse : 7,93 M€, selon une estimation de la DRIRE Languedoc-Roussillon de 1998, qui doit désormais être précisée par une nouvelle étude.

Enfin, selon la convention du 11 juillet 2001, l'Etat accepte également de prendre à sa charge l'intégralité du traitement des eaux d'exhaure de la mine souterraine. Cette opération devrait représenter une dépense comprise entre 1,52 M€ et 3,05 M€. Au 31 mai 2003, l'Etat n'avait engagé que 27 827 € à ce titre.

La convention Etat/MOS de 2001 ne présente pas des insuffisances aussi graves que celle passée, à la hâte, avec la SEPS en 1993. Sans doute l'atténuation de la responsabilité financière de l'exploitant obéit-elle à des

considérations d'opportunité : sans la convention, MOS menaçait de faire faillite, laissant à l'Etat l'intégralité de la charge de la remise en état du site, comme cela s'est produit avec la SEPS. Il n'en demeure pas moins que cette procédure est contraire au principe du pollueur-payeur et qu'elle intervient alors même que l'exploitant est toujours en activité : l'Etat n'est pas ici en présence d'un site dit « orphelin ». Soucieux de responsabiliser les exploitants et craignant qu'elle ne constitue un précédent coûteux pour les finances publiques, le ministère de l'écologie et du développement durable a refusé de s'associer à la convention, signée par le seul ministère en charge de l'industrie[115]. De plus, certains experts considèrent que le cahier des charges imposé à MOS n'est pas suffisamment ambitieux d'un point de vue environnemental, ce qui constitue une faveur supplémentaire accordée à cette société. Enfin, la convention n'a pas été notifiée à la Commission européenne alors qu'elle met en œuvre une aide de l'Etat à une société privée supérieure à 100 000 €.

## E – Un coût élevé pour les finances publiques

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des coûts supportés par l'Etat ou devant l'être pour assurer la réhabilitation du site industriel de Salsigne.

115) Une position réaffirmée par le représentant du MEDD lors de la réunion interministérielle sur Salsigne du 27 janvier 2003 : « cet accord crée un précédent susceptible d'entraîner de nouvelles demandes de la part d'autres entreprises et, notamment pour cette raison, le MEDD y a atoujours été hostile. »

**Dépense environnementale engagée par l'Etat et restant à engager sur le site industriel de Salsigne**

| Site et opération | Maîtrise d'ouvrage | Financement Etat | Dépense engagée au 31/05/2003 | Dépense restant à engager |
|---|---|---|---|---|
| Site SEPS la Combe du Saut - Subvention accordée à SEPS pour le traitement des déchets de la SMPCS | Société SEPS | 64-96-10 du ministère de l'industrie (abondés par le BRGM et l'ADEME) | 4.73 M€ | Aucune |
| Site SEPS – Travaux d'urgence | DRIRE Languedoc-Rouussillon | 57-02-36 du ministère de l'industrie | 1.77 M€ | Aucune |
| Site SEPS – Réhabilitation de l'ensemble du site | ADEME | 67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable (abondé par 62-92-10 du Ministère de l'industrie) | 12,035 M€ | 13, 965 M€ *estimation des auditeurs retenue par le ministère de l'écologie et du développement durable en mai 2003* |
| Site MOS – Subvention accordée à MOS pour la réhabilitation du site | Société MOS | 64-96-11 du ministère de l'industrie (abondé par 67-30-30 du ministère de l'écologie et du développement durable) | 0,757 M€ | 3,36 M€ *montant maximal inscrit dans la convention Etat-MOS de juillet 2001* |
| Site MOS – Traitement des eaux d'exhaure | MOS | Non précisé | 0,027 M€ | 1.52 M€ à 3.05 M€ *estimation* |
| Sites dit « exclus » – Réhabilitation des sites | Etat | Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie | Aucune | 7.93 M€ *estimation ministère de l'industrie – DRIRE 1998* |
| **TOTAL** | **Etat** | | **19, 319 M€** | **27,505 M€**[116] |

Au 31 mai 2003, le coût pour l'Etat de la réhabilitation des sites s'élève à 19,319 M€. Une dépense supplémentaire de l'ordre de 27,505 M€ sera nécessaire pour la réhabilitation de l'ensemble des sites (y compris les « sites exclus »), soit un montant total de 46,82 M€.

Encore faut-il préciser que cette dépense environnementale ne représente qu'une partie de la dépense des pouvoirs publics à Salsigne. La convention avec MOS prévoit également le financement du plan social de l'entreprise par le ministère en charge de l'industrie, à hauteur de

116) En prenant pour le traitement des eaux d'exhaure l'hypothèse médiane de 2,25 M€ et en intégrant le coût de la dépense, dont le principe n'est pas encore arbitré par l'Etat, de la réhabilitation des sites exclus.

2,29 M€. Il convient également de rappeler la perte de 76,22 M€ subie par le BRGM via sa filiale COFRAMINES entre 1980 et 1992.

Ainsi, si l'Etat mène à bien l'intégralité des dépenses actuellement envisagées, il aura dépensé de 125,33 M€ à Salsigne pour assurer la survie – provisoire – d'une activité en déclin et pour en traiter les nuisances environnementales. Le niveau de cette dépense est à rapprocher du nombre de salariés concernés lors de la décision de reprise de la SMPCS par le BRGM : 300. En outre, en dépit des travaux de réhabilitation du site, les sols resteront durablement pollués.

Le dossier des mines d'or de Salsigne révèle une succession d'erreurs de l'Etat : une première erreur a consisté à organiser la reprise par une filiale du BRGM d'une société en faillite et dont aucun investisseur privé ne voulait se porter acquéreur ; une deuxième erreur a consisté à subventionner une société, la SEPS, qui n'offrait pas toutes les garanties nécessaires et dont l'activité n'a fait qu'aggraver la pollution du site. Ces deux erreurs commises, l'Etat s'est trouvé le principal responsable des travaux de réhabilitation des sites. En exonérant MOS, unique société encore en activité à Salsigne, de l'essentiel de ses obligations environnementales, l'Etat est allé au bout d'un engrenage, d'intervention publique, dont les premiers pas remontent à 1980. Les arbitrages stratégiques ont été constamment pris à Paris au niveau interministériel, alors même que la DRIRE locale était soumise aux intérêts divergents de ses deux tutelles : le ministère en charge de l'industrie et celui en charge de l'environnement. Cette situation n'était pas de nature à favoriser un règlement rapide et optimal des difficultés soulevées par les mines d'or de Salsigne.

Il est vrai que, pour l'Etat, le coût de ces erreurs stratégiques a été renchéri par les insuffisances de la réglementation en matière de sites et sols pollués.

## II – Un révélateur des insuffisances de la réglementation en matière de sites et sols pollués

### A – La politique de l'Etat en matière de sites et sols pollués

La surveillance et la gestion des sites et sols pollués constituent l'une des missions des services de l'environnement industriel - inspection des installations classées - du réseau des DRIRE. Au niveau central, la

politique nationale des sites et sols pollués est définie par la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) du ministère de l'écologie et du développement durable.

Conséquence d'un activité industrielle présente ou passée, la pollution des sols peut entraîner des risques pour la santé humaine, dont l'intensité dépend de l'usage du sol et du sous-sol. Lorsque des sites pollués entraînent un impact, de façon quasi-systématique, cet impact se traduit par une dégradation de la qualité des eaux souterraines. Ce n'est pas tant la présence de polluants dans le sol qui pose problème que le fait qu'ils puissent atteindre plusieurs cibles : les écosystèmes, les eaux souterraines et surtout les salariés ou les riverains.

Si on la rapporte aux deux siècles de l'histoire industrielle de la France, la prise de conscience de l'enjeu que représentent les sites et sols pollués est récente : elle date de la fin des années 1970, quand la législation relative aux installations classées en a précisé le cadre et, surtout, que l'Etat a fait procéder au premier inventaire des sites pollués ou susceptibles de l'être (1978). Puis, c'est essentiellement à partir du début des années 1990, que le ministère en charge de l'environnement a fixé ses principes et méthodes d'action en la matière.

Ils peuvent se résumer de la façon suivante :

## 1 – Les principes de la politique de l'Etat en matière de sites et sols pollués

**Les trois principes directeurs**

1) Connaître

Deux inventaires des sites et sols pollués sont en cours de constitution :

Les anciens sites industriels : il s'agit des sites qui, dans le passé, ont abrité une activité industrielle ou de service pouvant être à l'origine d'une pollution des sols. Les données sont collectées par les DRIRE dans toutes les régions de France, puis rassemblées dans la base de données « BASIAS », gérée par le BRGM et accessible sur Internet. Lors de son achèvement, prévu en 2005, cette base devrait conserver la mémoire de 300 à 400 000 sites. Dans l'ensemble, ces sites ne sont plus une source active de risques ; mais, durablement pollués, ils peuvent le redevenir s'ils font l'objet d'un usage inadapté ou de travaux sans précaution. Cet inventaire présente donc des informations essentielles pour de nombreux acteurs – riverains, mais aussi notaires, vendeurs, acquéreurs ou aménageurs potentiels.

Les sites nécessitant une action des pouvoirs publics : il s'agit des sites qui, en raison de leur pollution avérée ou quasi-certaine, appellent une action spécifique pour surveiller les impacts, connaître les risques et les maîtriser. Cette action incombe au premier chef à l'exploitant du site ; les services de l'Etat doivent veiller à sa mise en œuvre et, si nécessaire, intervenir directement en cas de défaillance des responsables. En 2003, 3500 sites avaient été inventoriés sur ce tableau de bord des actions de l'Etat. La base de données « BASOL » qui présente ces sites est consultable sur le site Internet du ministère en charge de l'environnement.

2) Prévenir

Pour prévenir l'apparition de nouvelles pollutions des sols, l'administration peut mobiliser les dispositions réglementaires prises en application de la législation sur les installations classées : réalisation d'une étude d'impact ; mise en place de dispositifs de rétention et de confinement ; dispositions relatives à l'épandage et à la gestion des déchets. Encore faut-il que ces dispositions soient respectées, ce qui, de l'aveu même du ministère en charge de l'environnement, n'est pas toujours le cas, en particulier pour les activités passées.

La surveillance des sites industriels tout au long de leur activité constitue un autre moyen de prévenir l'apparition de nouvelles pollutions. Dans cet esprit, 1300 installations classées en activité doivent produire des études de sols ; 3000 autres sont astreintes à surveiller les eaux souterraines au niveau de leur site. En outre, l'article 116 de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques prévoit que les entreprises cotées ajoutent à leur bilan comptable un rapport environnemental et social.

3) Traiter et réhabiliter

Les mesures à mettre en œuvre peuvent être simples : clôture du site, enlèvement des fûts stockés à l'air libre, mise en place d'une surveillance.

Dans un deuxième temps, des travaux de réhabilitation doivent être conduits. Ils tiennent compte de l'usage auquel le détenteur du site les destine.

Lorsqu'un site a été traité en fonction d'un usage donné, il convient de veiller à ce qu'il ne soit pas ultérieurement affecté à un nouvel usage incompatible avec la pollution résiduelle du site sans que les études et travaux nécessaires soient entrepris. Pour ce faire, l'administration peut édicter des restrictions d'usage -1 317 sites concernés en 2003..

*Source : ministère de l'écologie et du développement durable*

A travers ces trois principes directeurs – connaître, prévenir, réhabiliter – la politique des sites et sols pollués est guidée par un

impératif : non pas traiter l'ensemble des pollutions en tant que telles, mais identifier et maîtriser les risques – pour l'homme au premier chef, pour l'environnement plus largement – associés à ces pollutions.

Selon une étude du ministère de l'écologie et du développement durable, l'investissement global – tant public que privé – dans la gestion et la réhabilitation des sites et sols pollués représentait en 2000 un coût compris entre 200 et 300 M€, réparti pour un tiers en travaux, le solde en études. Cette politique n'ayant pas achevé sa montée en puissance, son coût total devrait tripler d'ici 2005, en particulier en raison du nombre croissant de changements d'usage de sites par les propriétaires et les aménageurs.

### 2 – Les principales difficultés rencontrées

La vigilance de l'administration en matière de sites et sols pollués étant récente, les pouvoirs publics doivent aujourd'hui solder des situations héritées du passé, qui sont parfois très dégradées. En particulier, il n'est pas rare que des sites anciennement industriels aient ensuite fait l'objet d'un usage résidentiel, sans que leur réhabilitation soit intervenue ou ait été suffisante. Il peut alors en résulter des conflits entre les nouveaux occupants, les anciens responsables et l'administration.

Une deuxième difficulté provient du fait que les exploitants ne sont pas toujours respectueux des normes édictées par l'administration. Dans ce cas, les arrêtés préfectoraux et les sanctions, qu'elles soient administratives ou pénales, s'accumulent sans trouver de traduction concrète dans les faits.

Une troisième difficulté se manifeste quand un site pollué n'a plus de responsable (exploitants, liquidateurs, propriétaires) identifié ou solvable. Telle est la situation observée à Salsigne. C'est également le cas de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault, dont l'annonce de la fermeture précipitée sans réhabilitation du site a fortement ému l'opinion au début de l'année 2003.

Quand il est confronté à des sites dont les responsables sont défaillants, le ministère en charge de l'environnement charge l'ADEME de la maîtrise d'ouvrage des travaux de remise en état sur ces sites. Jusqu'en 1999, ces actions étaient financées par la taxe sur l'élimination des déchets spéciaux. En 1999, ce dispositif a été remplacé par la taxe générale sur les activités polluantes. Les crédits consacrés aux sites

pollués dont les responsables sont défaillants ont évolué de la façon suivante depuis 2000[117] :

**Crédits consacrés aux sites dont l'exploitant est défaillant**

| Année | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---|---|---|---|
| Crédits en M€ | 18 | 11,43 | 2,96 | 19,2 |

*source : ministère de l'écologie et du développement durable*

Une centaine de sites, dont la moitié reste en cours de retraitement, ont ainsi fait l'objet d'une intervention de l'ADEME. Ces interventions ont pour finalité la maîtrise des risques présents sur ces sites, dans le souci de la protection de l'environnement et de la santé humaine. Mais l'Etat doit aussi tenir compte du coût de ces interventions et retenir, pour chacune de ces opérations, un objectif environnemental supportable par les finances publiques. En effet, les procédures en recouvrement ensuite engagées par l'ADEME à l'encontre des responsables ou de leurs ayants droit sont rarement couronnées de succès.

## B – Les insuffisances de la réglementation

Selon la réglementation des sites et sols pollués (article 34-1 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 16 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) lorsqu'une installation cesse son activité, l'exploitant doit remettre son site dans un état tel qu'il ne présente plus de risque pour l'environnement.

Le but est d'imposer à l'exploitant le principe du pollueur-payeur, selon lequel c'est à lui, et non à la puissance publique, d'assurer les coûts de dépollution du site. Pour l'Etat, il s'agit d'éviter de récupérer la charge d'un site sans responsable identifié ou solvable.

Mais cette réglementation se heurte à des difficultés d'application, comme le montre de façon particulièrement éclairante l'exemple de Salsigne.

D'une part, aucune garantie efficace n'est prise contre le risque de défaillance ou d'insolvabilité de l'exploitant. Sauf dans le cas des carrières et des décharges, ce dernier n'est pas tenu de constituer des

117) Les montants indiqués ci-dessous n'intègrent pas le financement de la réhabilitation de Salsigne, qui fait l'objet de crédits spécifiques des Ministères en charge de l'industrie et de l'environnement – cf. supra.

garanties financières durant le cycle même de l'exploitation au titre de la dépollution future. Si l'exploitant s'avère défaillant, comme ce fut le cas de la SMPCS puis de la SEPS à Salsigne, l'Etat peut certes engager des procédures administratives ou pénales contre lui, mais sans grande chance d'aboutir. Ainsi, les procédures engagées contre la SEPS sont restées sans résultat : le liquidateur de la SEPS étant insolvable, la procédure de travaux d'office a été mise en œuvre et sa réalisation a été confiée à l'ADEME.

En cas de défaillance de l'exploitant, l'Etat peut théoriquement se retourner contre le « détenteur », c'est-à-dire le propriétaire, même non exploitant, si le locataire a disparu, pour mettre en œuvre les mesures de dépollution du site. Mais le fondement juridique de cette mise en cause est incertain, si bien que le Conseil d'Etat (CE, 21 février 1997, Société Wattelez) a précisé que le propriétaire actuel d'un site ne peut être tenu, en cette seule qualité, d'en assurer la dépollution. Dans un arrêt rendu la même année, la cour administrative d'appel de Lyon (CAA Lyon, 10 juin 1997, Zogger) considère pour sa part, qu'à défaut d'exploitant présent et solvable, l'administration peut mettre en cause la responsabilité du dernier propriétaire en sa qualité de détenteur du site, alors même que celui-ci n'a jamais exercé l'activité industrielle à l'origine des dangers. Il en résulte de nombreux contentieux entre l'administration et les détenteurs, sans garantie de succès pour les différentes parties. Dans le cas de Salsigne, aucune des procédures engagées contre le mandataire liquidateur de la SEPS, détenteur du site de la Combe du Saut où la DRIRE et l'ADEME ont effectué des travaux d'office, n'a abouti. La charge de la dépollution incombe de ce fait à l'Etat.

Une autre forme de remontée en responsabilité consisterait à permettre à l'Etat de se retourner contre l'actionnaire ou contre les sociétés mères en cas de défaillance de l'exploitant. Mais, à ce jour, le droit des sociétés exonère la responsabilité de l'actionnaire ou de la société mère vis-à-vis de ses filiales, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi : responsabilité pour faute, acte anormal de gestion ou gestion de fait. Dans les faits, l'administration s'engage rarement dans de telles actions, juridiquement complexes et très incertaines quant à leur résultat. Dans le cas de Salsigne, l'Etat n'a pas cherché à mettre en évidence la responsabilité du BRGM lors de la défaillance de la SMPCS en 1992, et il n'a pas davantage cherché en 1996 à faire assumer par ECO-UNION, actionnaire de référence de la SEPS, le coût de la dépollution du site. Dans le cas de METALEUROP, si le MEDD et l'ADEME ont entrepris par voie de référé de mettre en cause la responsabilité des actionnaires, ils ont été déboutés en première instance comme en appel.

Si une remontée en responsabilité auprès des actionnaires s'avérait juridiquement difficile à mettre en place, il pourrait alors être envisagé de demander en amont à ces derniers des cautions ou des garanties.

# III – Les nécessaires évolutions

## A – Renforcer la responsabilité des acteurs économiques et préciser le degré exigé de réhabilitation du site

Une évolution de la législation (loi de 1976 sur les installations classées et décret d'application de 1977) paraît nécessaire pour :

- renforcer les garanties (provisions comptables, assurance, redevance pollution alimentant un fonds national) apportées par l'exploitant à l'administration quant à ses capacités de financer le coût de la remise en état du site ;
- permettre véritablement la mise en cause du détenteur, en cas de défaillance de l'exploitant ;
- élargir le régime de responsabilité des sociétés mères vis-à-vis de leurs filiales, en cas de défaillance de l'exploitant, voire tout au long du cycle de l'exploitation (caution ou garantie de la maison mère).

L'émotion soulevée dans l'opinion publique par la fermeture de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault a ouvert la voie à une première évolution de la législation. La loi n°2003-699 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages du 30 juillet 2003 comprend ainsi plusieurs articles consacrés à la question des sites et sols pollués.

Ces articles législatifs visent à renforcer, pendant l'activité des installations, les mécanismes de vérification des capacités financières des entreprises pour faire face à leur obligation de remise en état des sites.

Est instituée pour certaines catégories d'installations une obligation d'information du représentant de l'Etat dès lors qu'un changement substantiel intervient dans la capacité financière de l'entreprise. Le fait de ne pas se conformer à cette obligation est puni de sanctions pénales. Si le préfet constate à cette occasion, ou lors du changement d'exploitant, que l'entreprise n'est plus en mesure de faire

face à ses obligations de dépollution, il peut demander la constitution ou la révision de garanties financières en vue de la remise en état des sites pollués. Le champ de ces garanties financières, actuellement restreint aux seules carrières, installations de stockage et usines SEVESO, sera étendu par décret pour couvrir les industries les plus polluantes. L'application de ce nouveau dispositif aux installations existantes sera progressive.

Il appartiendra également à un décret de définir les modalités d'application du dispositif des garanties financières en matière de sites et sols pollués. Les outils de garanties financières actuellement prévus par le décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi relative aux installations classées se limitent à des cautions d'établissements de crédit ou d'assurance. Pour les garanties financières relatives aux sites et sols pollués, le gouvernement et l'administration privilégient d'autres instruments financiers : sont évoqués notamment des cautions ou garanties de la société mère, des mécanismes d'épargne pollution ou des fonds bloqués.

Un autre évolution apportée par la loi du 30 juillet 2003 est de mieux délimiter l'objectif à atteindre en matière de réhabilitation environnementale. Jusqu'à présent, s'appliquait l'article 34-1 du décret de 1977, qui évoque une obligation de « remise en état » du site, sans plus de précision : le niveau de réhabilitation du site exigé de l'exploitant n'est pas indiqué. Dans le cadre de la nouvelle législation, il est désormais prévu que l'usage pour lequel l'exploitant devra réaliser les travaux de dépollution est défini conjointement par l'exploitant, le maire et le propriétaire. En cas de désaccord, l'usage retenu est comparable à celui de la dernière période d'exploitation. Toutefois, le préfet peut, dans certaines circonstances, fixer un niveau de dépollution plus contraignant, permettant un usage cohérent avec les documents d'urbanisme en vigueur. En outre, pour les nouvelles installations, l'arrêté d'autorisation fixe le niveau de dépollution à atteindre lors de la cessation d'activité : ce niveau peut prévoir une dépollution permettant un usage différent du site.

La loi du 30 juillet 2003 a donc pour effet de renforcer les obligations pesant sur l'exploitant quant au niveau de dépollution à atteindre après le cycle industriel.

Au total, la nouvelle législation accroît les garanties exigées des exploitants quant à la remise en état d'un site industriel. Cette évolution est conforme aux enseignements de l'affaire de Salsigne. Mais il est regrettable qu'il ait fallu attendre le retentissement médiatique suscité par la fermeture de l'usine de Metaleurop Nord à Noyelles-Godault pour adopter de telles mesures. Les insuffisances de la réglementation avaient été identifiées de longue date par l'administration, qui plaidait en conséquence pour une évolution de la législation.

En outre, l'effectivité de la loi dépendra de la précision de ses décrets d'application. A ce jour, le dispositif qui sera finalement retenu pour les garanties financières n'est pas encore arrêté. Sans pénaliser les entreprises, il devra permettre de sécuriser les sommes nécessaires à la remise en état des sites. Pour les filiales, toute solution permettant la remontée vers la société mère paraît économiquement justifié et socialement équitable : il convient de mettre en échec les changements d'organisation n'ayant pour but que de faire échapper l'entreprise à ses responsabilités.

## B – Mieux prendre en compte le coût futur des nuisances environnementales dans les arbitrages publics

Deuxième enseignement significatif de Salsigne : en cas d'intervention publique motivée par la volonté de préserver l'emploi, l'ensemble des coûts devrait être pris en considération par l'Etat pour fonder sa décision ultime.

Dans le cas de Salsigne, quand il a été décidé d'organiser la reprise d'une société privée en faillite par le BRGM, ce n'est pas seulement la faible rentabilité économique de l'opération qui a été méconnue, c'est aussi son coût environnemental final qui a été ignoré. Sous l'impulsion du ministère en charge de l'industrie, les impératifs sociaux ont prévalu, alors même que l'Etat, en lieu et place de son établissement public, s'est finalement trouvé comptable des dégâts environnementaux occasionnés par la poursuite de l'activité minière. Sans doute, il n'est pas toujours aisé d'évaluer le coût environnemental final d'une activité industrielle. Sans doute également, les préoccupations en la matière sont désormais plus fortes qu'elles ne l'étaient à la fin de la décennie 1970. Toutefois, si l'ensemble du coût – social et environnemental – avait été évalué correctement dès 1980, il n'est pas certain que l'Etat aurait pris le risque de poursuivre les activités minières : la fermeture de la mine et la reconversion du site auraient pu être envisagées dès cette date, à moindre coût final pour l'Etat.

## C – Envisager une évolution de l'architecture du réseau des DRIRE

Le troisième enseignement de Salsigne concerne la cohérence même du réseau des DRIRE. Si les arbitrages locaux incombent au préfet et si le cabinet du Premier ministre a pris les décisions ultimes, la situation de conflit d'intérêt objectif dans laquelle s'est trouvée la DRIRE

du Languedoc-Roussillon, écartelée entre les attentes contradictoires de ses deux tutelles, n'a pas été de nature à favoriser un règlement rapide et optimal des difficultés rencontrées. L'épisode de la SEPS, à travers lequel la DRIRE a fait à la fois preuve de fermeté sur l'application des normes environnementales et d'étroitesse de vue dans la mise en œuvre de la convention passée avec le ministère de l'industrie, suffit à le démontrer.

En outre, il n'est nul besoin de se référer au seul exemple de Salsigne pour mesurer à quel point le ministère en charge de l'environnement et celui de l'industrie obéissent à des logiques distinctes, voire antagonistes.

Dès lors, il serait beaucoup plus satisfaisant de scinder le réseau des DRIRE en deux services territoriaux distincts : le premier, placé sous la tutelle du ministère en charge de l'industrie et agissant en étroite coordination avec les régions, serait chargé d'une mission de veille économique ; le deuxième pôle, placé sous la tutelle du ministère en charge de l'environnement, aurait la charge des sécurités industrielles et environnementales – parmi lesquelles figure la politique des sites et sols pollués.

## ——— *CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS* ———

*La loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a pour effet de renforcer à la fois les garanties apportées par l'exploitant durant la phase d'activité et les obligations pesant sur lui quant au niveau de dépollution à atteindre après le cycle industriel.*

*Au regard des dysfonctionnements révélés par l'analyse des politiques publiques mises en œuvre depuis plus de vingt ans à Salsigne, la Cour formule trois recommandations :*

- *Appliquer fermement les nouvelles dispositions législatives renforçant les garanties exigées des exploitants pour faire face à leur obligation de remise en état des sites pollués. La Cour ne peut que se féliciter des évolutions récentes de la législation en la matière, même si elle regrette qu'il ait fallu attendre un nouveau cas de fermeture d'usine à exploitant défaillant pour tenter de remédier à des insuffisances identifiées de longue date. Il convient désormais de veiller à ce que le futur décret d'application précise la nature des garanties exigées des exploitants ; de même, sur le terrain, la mobilisation des services régionaux de l'environnement industriel sous l'autorité du préfet sera nécessaire pour donner tout son sens à cette nouvelle législation.*

- *Mieux prendre en compte, dans les arbitrages publics, le coût environnemental de toute décision visant à assurer la pérennité d'une activité industrielle polluante. Face à une pression des salariés et de l'opinion s'exerçant dans ce sens, le souci de préserver l'emploi apparaît le plus souvent prioritaire pour l'Etat. Néanmoins, les risques environnementaux étant désormais mieux appréhendés et la législation en la matière ne cessant de se renforcer, la décision publique doit en mesurer pleinement les enjeux, notamment financiers.*

- *Séparer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, les services en charge de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques. Une telle évolution remettrait en cause l'architecture actuelle du réseau des DRIRE, placé sous la double tutelle du ministère de l'écologie et du développement durable. Elle serait le gage d'une plus grande transparence de l'action publique et de l'amélioration de sa perception par les citoyens.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé « l'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne » fait le bilan de la politique industrielle et environnementale menée à Salsigne, ainsi que des actions conduites sur le terrain pendant plus de vingt ans. La Cour souligne les difficultés pour l'Etat d'arbitrer entre les impératifs sociaux de soutien à l'emploi et la nécessaire prise en compte du coût environnemental associé à la poursuite d'une activité polluante.*

*En 1980, le Gouvernement a choisi de privilégier l'emploi dans le traitement de cette affaire. Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, force est de constater que les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs affichés et que de surcroît des dégradations ont été apportées à la qualité de l'environnement.*

*Cet échec s'explique probablement par des insuffisances dans les analyses faites à l'époque mais aussi, largement, par le comportement critiquable de l'opérateur retenu pour la poursuite de l'exploitation et de la réhabilitation du site, qui a d'ailleurs donné lieu à plusieurs procès verbaux dressés par la DRIRE.*

*La Cour se fonde sur ce constat d'échec pour recommander de séparer, au niveau des services déconcentrés de l'Etat, en particulier des DRIRE, les services de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques.*

*Or, l'organisation administrative actuelle n'a pas empêché la DRIRE de sanctionner les comportements infractionnels de l'opérateur au regard de la législation sur la protection de l'environnement. La Cour reconnaît d'ailleurs elle-même la fermeté dont la DRIRE a fait preuve à cet égard.*

*Séparer les services actuellement chargés, au sein de la DRIRE, de l'animation et de la veille économique d'une part, de la prévention des pollutions et des risques d'autre part, n'aurait à mon avis en rien amélioré la mise en œuvre de la priorité donnée à l'emploi par le Gouvernement. Au contraire, les désaccords entre les deux services ainsi créés auraient vraisemblablement rendu encore plus malaisée la mise en œuvre de la stratégie ainsi arrêtée par le Gouvernement, sans pour autant améliorer la protection de l'environnement.*

*Il convient de ne pas sous-estimer l'intérêt que représente l'exercice par un même service déconcentré d'un ensemble diversifié de missions à destination des acteurs industriels, ce qui, à bien des égards, peut être considéré comme une avancée en termes d'organisation de l'Etat.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*Il est relevé tout d'abord par la Cour les difficultés de gestion liées à une grave situation de pollution industrielle, en soulignant particulièrement les carences et responsabilités de l'Etat. Il est également indiqué que les aspects économiques et sociaux l'ont toujours emporté dans cette crise, la plupart des décisions ayant été prises en méconnaissance des impacts environnementaux.*

*Aujourd'hui, dans une telle situation, le coût environnemental ne pourrait plus être ignoré ou écarté. Le coût de la réhabilitation, dans le cas présent, totalement à la charge de l'Etat, est exorbitant.*

*Pour la Cour, l'exemple des mines d'or de Salsigne est le révélateur, outre d'une prise de conscience tardive, de l'insuffisance de la réglementation de l'Etat en matière de sites pollués. Les dispositions qui existent ne sont d'aucune utilité, dès lors que l'exploitant est défaillant ou insolvable.*

*La Cour formule trois séries de propositions pour faire évoluer la réglementation :*

- *renforcer la responsabilité des acteurs économiques et préciser le degré de réhabilitation des sites à obtenir ;*
- *mieux prendre en compte dans le coût futur les nuisances environnementales ;*
- *séparer au sein des services déconcentrés de l'Etat les services en charge de l'animation et de la veille économique de ceux à qui incombe la responsabilité de la prévention des pollutions et des risques et pour ce faire envisager une évolution de l'architecture du réseau des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).*

*Sur le premier point, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages apporte une première réponse dans ses articles 27 à 32 notamment, en prévoyant de nouvelles obligations en matière de remise en état (principe de la remise en état, prescriptions de réhabilitation fixées par le préfet, information sur le niveau de pollution, sanctions, constitution de garanties financières…). Toutefois, plusieurs décret en Conseil d'Etat sont encore nécessaires.*

*Il convient également de préciser que la question des sols intéresse la Commission européenne, au même titre que l'eau ou l'air. Elle a en effet produit le 16 avril 2002 une communication intitulée « vers une stratégie thématique pour la protection des sols », où la question de la contamination des sols par les exploitations minières, les installations industrielles, les*

*décharges est évoquée. Elle pourrait se traduire par des mesures de niveau communautaire, notamment sur le point de la surveillance.*

*Par ailleurs, l'analyse de ce projet de rapport fait apparaître que, depuis l'apparition des difficultés des mines d'or de Salsigne, seul l'Etat est intervenu pour tenter de redresser leur situation économique et financière. Il n'a pas été porté à ma connaissance que les collectivités territoriales aient été sollicitées.*

*Enfin, il convient de noter que l'intervention de l'Etat doit s'inscrire dans la législation relative aux aides d'Etat et être conforme au droit européen de la concurrence, sujet relevant sur ce point précis de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

*En ce qui concerne la troisième recommandation formulée par la Cour, j'observe qu'elle pourra nourrir la réflexion sur la réforme de l'administration territoriale qui est actuellement en cours et qui vise à créer des pôles régionaux, pour assurer une efficacité accrue de l'action de l'Etat.*

### *RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

*D'une manière générale, le rapport de la Cour n'appelle pas de remarques particulières du ministère de l'écologie et du développement durable. Les informations et les analyses contenues dans ce rapport retracent bien les préoccupations et les positions prises par le ministère en charge de l'environnement dans le traitement de ce dossier complexe de la gestion des mines d'or de Salsigne dont les spécificités ont pu conduire le gouvernement à adopter une approche particulière.*

*Pour ce qui est de la partie du rapport de la Cour relative à la réglementation en matière de sites et sols pollués, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages introduit de nouveaux dispositifs législatifs visant, d'une part, à mieux anticiper, dans la vie des entreprises, les problèmes de pollution des sols et, d'autre part, à mettre en place des mécanismes de garanties financières visant à assurer la remise en état des sites pollués en fin d'activité. De tels dispositifs devraient permettre d'éviter que de situations analogues à celles de Métaleurop ne se reproduisent.*

*RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)*

*Concernant l'évolution du coût des opérations de réhabilitation confiés à l'ADEME, il me paraît nécessaire d'apporter les précisions suivantes :*

- *le coût des travaux à réaliser par l'ADEME estimé par le rapport de la mission d'inspection des ministères en charge de l'environnement et de l'industrie (entre 23 et 30 M€) était hors taxes. Tous les autres chiffres cités sont quant à eux des coûts TTC et notamment celui de 36,7 M€ ;*
- *par ailleurs, il faut souligner que l'estimation de la mission d'inspection date de juin 1998, alors que l'évaluation de l'ADEME (36,7 M€) date de mars 2002. L'indice du prix des travaux publics (TP01) a progressé de 15 % sur cette période. Une réactualisation de l'estimation initiale serait nécessaire pour comparer les coûts ;*
- *enfin de nombreux travaux, dont le coût n'avait pas été pris en compte dans le rapport de la mission d'inspection, ont été intégrés dans le projet initial de l'ADEME, la réalisation de ces travaux ayant entre temps été demandée par l'administration : excavation de 300 000 m3 de déchets enfouis non identifiés initialement, nettoyage de bâtiments et fosses, etc.*

*Au total, si l'on se réfère à l'estimation initiale, on peut soutenir que les coûts ont été parfaitement maîtrisés.*

*La Cour souligne par ailleurs que l'administration s'engage rarement dans des actions judiciaires visant à mettre en cause la responsabilité des actionnaires. On peut souligner que le ministère de l'écologie et du développement durable et l'ADEME ont entrepris par voie de référé de mettre en cause la responsabilité des actionnaires dans la récente affaire METALEUROP. En première instance, ils ont été déboutés et l'arrêt en appel, rendu le 6 août 2003, a confirmé l'ordonnance du tribunal de grande instance.*

*L'ADEME a également tenté de mettre en cause la responsabilité du groupe ELF, actionnaire principal de la société ELIPOL. Cette société, mise en liquidation, exploitait l'ancienne décharge de Montchanin et l'ADEME a dû s'y substituer pour assurer la maintenance du site (coût annuel à la charge de l'agence de l'ordre de 0,6 M€). L'ADEME vient d'être déboutée de sa demande formulée auprès du tribunal de commerce de Nanterre. Elle envisage de faire appel.*

# Chapitre IX

# Santé et famille

# 1

# La politique d'aide à la petite enfance

***PRÉSENTATION***

*Au cours des vingt dernières années, la part des aides à la petite enfance (enfants âgés de moins de six ans) dans le total des prestations familiales a beaucoup augmenté et en représente aujourd'hui plus du tiers.*

*Une des caractéristiques de la politique d'aide à la petite enfance est la multiplicité des objectifs poursuivis : comme pour l'ensemble de la politique familiale, préoccupations natalistes, de justice sociale et de redistributivité expliquent la diversité des aides accordées. De plus, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont également cherché à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle (développement des aides à l'accueil du jeune enfant lorsque les parents travaillent), à permettre aux parents qui le souhaitent de réduire leur activité professionnelle pour élever leurs enfants de moins de trois ans (APE), à lutter contre le travail clandestin, important dans le secteur de la garde à domicile, et à améliorer la sécurité et la qualité des modes collectifs de garde.*

*La Cour a souhaité évaluer la politique menée ces dernières années au regard des objectifs décrits ci-dessus et identifier les composantes de cette politique qui suscitent critiques ou débats.*

# I – Une politique complexe et d'un coût relativement élevé

## A – Un dispositif complexe

De manière schématique, les aides publiques à la petite enfance peuvent être classées en quatre catégories principales : une prestation d'entretien, une aide à la réduction d'activité professionnelle, des aides à la garde collective ou individuelle de l'enfant et des avantages retraite.

### 1 – Une prestation d'entretien : l'allocation pour jeune enfant (APJE)

L'APJE est une prestation versée aux ménages à partir du 5ème mois de grossesse jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant, sous condition de ressources (environ 75 % des parents concernés en bénéficient). Son montant mensuel est de l'ordre de 160 €.

### 2 – Une aide à la garde par un parent inactif : l'allocation parentale d'éducation (APE)

L'APE est une prestation versée à toute personne inactive (ou ayant une activité professionnelle à temps partiel) qui élève ses enfants, à condition que cette personne ait au moins deux enfants à charge dont un de moins de trois ans et qu'elle ait travaillé au moins deux ans (pas obligatoirement consécutifs) au cours des cinq ans précédant l'arrivée du dernier enfant s'il y a deux enfants à charge (ou dix ans, s'il y en a trois ou plus). Son montant mensuel est de l'ordre de 500 € en cas de cessation totale d'activité (ce montant est réduit en cas d'activité professionnelle à temps partiel). L'APE n'est pas cumulable avec l'APJE et l'APE à taux plein ne l'est pas avec les aides directes aux ménages pour garde de jeunes enfants.

### 3 – Des aides aux modes rémunérés de garde collective ou individuelle de l'enfant

Selon les données de la CNAF, au 31 décembre 2001, environ 43 % des 2,3 millions d'enfants de moins de trois ans étaient gardés à titre principal par l'un de leurs parents (la moitié de ces ménages perçoivent l'APE), 11 % étaient scolarisés en maternelle, 11 %

accueillis en crèche, 20 % gardés par une assistante maternelle libérale, 1,5 % gardé par une employée de maison déclarée et 13,5 % confiés à un autre mode de garde (grands-parents, employées de maison non déclarées…). Entre trois et six ans, presque 100 % des enfants étaient scolarisés en maternelle, 12 % étaient accueillis pour tout ou partie de la journée par une assistante maternelle, 2 % par une employée de maison déclarée et 13 % fréquentaient un centre de loisirs sans hébergement.

Les collectivités locales financent une partie importante du coût des services collectifs d'accueil des jeunes enfants (crèches, haltes-garderies, centres de loisirs sans hébergement…), avec le soutien des prestations de service et des contrats enfance de la branche famille. Le complément est versé par les parents qui doivent acquitter des tarifs en principe proportionnels à leurs revenus (en moyenne 10 à 12 % du revenu pour une place en crèche).

S'ils font appel à une assistante maternelle libérale (assistante maternelle agréée par le conseil général et gardant à son domicile un maximum de trois enfants de moins de six ans), les parents peuvent bénéficier de l'AFEAMA (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) qui consiste, d'une part, en une prise en charge des cotisations sociales dues au titre de cet emploi et, d'autre part, en une aide directe variant de 65 à 200 € par mois, suivant les revenus du ménage et l'âge de l'enfant.

S'ils recourent à une garde par une employée de maison[118], les parents d'enfants de moins de six ans peuvent bénéficier de l'AGED (allocation de garde d'enfant à domicile) qui assure une couverture de 50 à 75 % des charges sociales dues, sous plafond, selon les revenus du ménage et l'âge de l'enfant.

Enfin, les parents faisant garder leurs enfants bénéficient de réductions d'impôts, à hauteur de 25 ou 50 % de leurs dépenses plafonnées, suivant le mode de garde retenu.

### 4 – Des avantages en matière de retraite

L'APJE et une partie de l'APE donnent droit à des cotisations de retraite prises en charge par la branche famille dans le cadre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) : cette aide s'élève à environ 1,4 Md€ au titre de l'APJE (y compris pour les parents qui continuent à travailler) et 0,6 Md€ au titre de l'APE.

118) Les aides sont accordées indépendamment du sexe de l'employé, mais pour la garde des jeunes enfants, ces employés sont à plus de 95 % des femmes.

**La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)**

A la suite des annonces gouvernementales faites le 29 avril 2003 lors de la Conférence de la famille et du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, l'APJE, l'APE, l'AFEAMA et l'AGED sont désormais regroupées dans le cadre de la nouvelle PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) applicable aux enfants nés ou adoptés à partir du 1er janvier 2004, selon les modalités suivantes : une prime de naissance et l'allocation de base qui correspondent à l'APJE avec des montants et des conditions de ressources légèrement modifiés, un complément de libre choix du mode de garde pour les gardes rémunérées qui reprend les anciennes AFEAMA et AGED avec des barèmes un peu modifiés (visant en particulier à rendre le recours aux assistantes maternelles plus accessibles pour les ménages modestes) et un complément de libre choix d'activité pour les parents inactifs (ou actifs à temps partiel) qui reprend l'APE avec une extension au premier enfant pendant une durée d'en principe six mois sous certaines conditions d'activité antérieure.

## B – Des dépenses s'élevant à plus de 12 Md€

Au total, le coût des aides décrites ci-dessus s'élève à plus de 12 Md€ :

**Montant des aides spécifiques à la petite enfance (en 2001 et en Md€, montants arrondis)**

| | |
|---|---|
| APJE | 2,80 |
| APE | 2,90 |
| Aides à l'accueil : | 4,58 |
| *Dépenses des collectivités locales pour l'accueil collectif* | *1,00* |
| *Dépenses de la branche famille pour l'accueil collectif** | *1,00* |
| *AFEAMA* | *1,90* |
| *AGED* | *0,13* |
| *Réductions d'impôts* | *0,35* |
| *Avantages fiscaux des assistantes maternelles* | *0,20* |
| Avantages retraite (AVPF liée à APJE et à APE) | 2,00 |
| **Total** | **12,28** |

** Source CNAF Hors aides exceptionnelles à l'investissement (environ 0,46 Md€ à la charge de la branche famille au titre du fonds d'investissement pour la petite enfance -FIPE- créé en 2001 et de l'aide exceptionnelle à l'investissement -AEI- mise en place en 2002).*

Ces 12 Md€ bénéficient pour l'essentiel (près de 10 Md€) aux seuls parents d'enfants de moins de trois ans. A l'exception de celles qui ne perçoivent pas l'APE bien que l'enfant soit gardé par un parent inactif (enfant unique ou conditions antérieures d'activité non remplies) et de celles qui ont recours à une garde non rémunérée ou non déclarée, chacune des familles ayant un enfant de moins de trois ans bénéficie d'un soutien mensuel public d'au moins 400 € au titre de cet enfant (APE, crèche, AFEAMA, AGED et baisses d'impôt).

A la suite des travaux de la Conférence de la famille, le gouvernement a annoncé le 29 avril 2003 des mesures nouvelles qui devraient s'appliquer, en ce qui concerne les aides financières, aux enfants nés à compter du 1er janvier 2004 et qui vont modifier significativement le dispositif actuel d'aide à la petite enfance.

Le coût de ces mesures en année pleine est évalué par le gouvernement à environ 1 Md€ : 850 M€ pour la nouvelle prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) qui inclut la prime à la naissance, 50 M€ pour l'amélioration du statut des assistantes maternelles et 100 M€ au titre des mesures fiscales pour les entreprises. Un nouveau « Plan crèches » de 200 M€ sera également lancé début 2004 et devrait permettre de créer 20 000 places d'accueil collectif sur trois ans, avec une priorité pour les projets innovants et les crèches d'entreprises.

## C – Les autres aides dont bénéficient les parents d'enfants de moins de six ans

Au-delà des aides décrites ci-dessus, les parents d'enfants de moins de six ans bénéficient des soutiens suivants :

### 1 – Les congés de maternité, de paternité et parentaux

Indemnisé par l'assurance maladie au prorata du salaire antérieur (avec un plafonnement des indemnités journalières à environ 65 €), le congé de maternité a une durée de 16 semaines pour les deux premiers enfants (6 semaines de congé prénatal et 10 semaines de congé postnatal) et de 26 semaines à partir du troisième enfant. Son coût annuel total est de l'ordre de 2 Md€.

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, le congé de paternité est indemnisé sur les mêmes bases que le congé de maternité (mais pris en charge par la branche famille). Il a une durée de 11 jours (18 jours en cas de naissances multiples) et doit être pris, sans

fractionnement, dans les quatre premiers mois de l'enfant. Son coût, dès 2002, s'est élevé à 0,2 Md€.

Enfin, après la naissance de l'enfant et la fin du congé de maternité, tout salarié d'une entreprise depuis plus d'un an (et tout fonctionnaire titulaire) peut demander un temps partiel ou un congé parental d'éducation. Ce congé, qui est d'un an maximum et qui ne peut être refusé par l'employeur, n'est pas rémunéré. Il peut être renouvelé deux fois, mais ne peut se prolonger après le troisième anniversaire de l'enfant (sauf adoption).

### 2 – Les autres prestations de la politique familiale

Les parents d'enfants de moins de six ans sont éligibles à la quasi-totalité des aides relevant de la politique familiale, selon les conditions de droit commun de chacune d'entre elles. Ils perçoivent en particulier (selon leurs ressources, leur situation familiale et le nombre d'enfants à charge) les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de soutien familial, l'allocation de parent isolé, ainsi que les aides au logement et le RMI dont les montants varient fortement en fonction du nombre d'enfants. Ils bénéficient également d'allégements fiscaux et d'avantages familiaux.

### 3 – Les classes maternelles

Les maternelles accueillent environ un tiers des enfants de deux à trois ans et la quasi-totalité des enfants âgés de trois à six ans. Selon le ministère en charge de l'éducation nationale[119], leur coût total pour la collectivité s'est élevé à environ 9,3 Md€ en 2002 (soit 4 000 € environ par élève), l'essentiel de la dépense étant pris en charge par l'Etat (5,2 Md€) et par les communes (3,8 Md€).

## II – Des résultats relativement satisfaisants

Au regard des principaux objectifs de la politique d'aide à la petite enfance (natalité, justice sociale, conciliation de la vie professionnelle et familiale, et lutte contre le travail clandestin), les résultats obtenus dans notre pays paraissent globalement satisfaisants :

119 RERS-2002 – Ministère de l'éducation nationale et de la recherche.

## A – Une fécondité plus élevée que celle de la plupart des autres pays de l'Union européenne

Avec un indice conjoncturel de fécondité de 1,9 en 2000, la France occupe la première place au sein de l'Union européenne avec l'Irlande, assez loin devant le Royaume-Uni et la Belgique (1,7), la Suède (1,5), l'Allemagne (1,35), l'Italie et l'Espagne (1,25). En 2000, la France a compté plus de naissances que l'Allemagne, dont la population est pourtant de 82 millions d'habitants, et son solde naturel a représenté les deux tiers du solde de l'Union européenne toute entière.

La France est également le seul pays européen où l'indice de fécondité a progressé depuis 1994, ce qui coïncide avec une relance importante des aides financières à la petite enfance (APE accordée dès le second enfant au lieu du troisième précédemment, augmentation significative des montants de l'AFEAMA, de l'AGED et des réductions fiscales pour garde d'enfants). Faute d'études statistiques précises et en raison de la complexité des déterminants de la fécondité, il n'est pas possible d'établir un lien précis et fiable entre le niveau de la politique familiale, et en particulier de la politique relative à la petite enfance, et le niveau de la fécondité. Il est toutefois probable que la politique française, parmi les plus généreuses en Europe, contribue au niveau comparativement élevé de notre natalité[120].

## B – Un effet redistributif

Les aides spécifiques à la petite enfance ont un effet redistributif significatif car elles sont en majorité forfaitaires, ou décroissantes avec le revenu, ou soumises à des conditions de ressources. Ajoutées aux autres soutiens publics à composante familiale, elles permettent aux ménages vivant avec un RMI de voir leur revenu global augmenter de 50 à 100 % à la naissance d'un enfant et de 20 à 30 % en moyenne pour les ménages vivant avec un SMIC.

Une étude récente de l'INSEE[121] montre que, si le taux moyen de pauvreté des enfants (enfants vivant dans des familles dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population française) est de 8 %, il n'est que de 5 à 6 % avant l'âge de trois ans, contre plus de 10 % au-delà de treize ans. Cet écart est expliqué

120) Il convient cependant de signaler que ce niveau, s'il devait se maintenir, ne permettra pas à terme un accroissement naturel de notre population.

121) Etude publiée en avril 2003 et portant sur les années 1998-1999.

principalement par l'importance et la redistributivité des aides spécifiques à la petite enfance.

## C – Un pourcentage élevé de femmes présentes sur le marché du travail

Le problème de la garde du jeune enfant, avant l'école obligatoire à partir de six ans, constitue l'un des freins majeurs au développement de l'activité professionnelle des femmes. La politique mise en place en France est l'une des plus complètes d'Europe. En conséquence, malgré un taux de fécondité supérieur à celui de la plupart des pays de l'union européenne, la proportion des femmes de 25 à 49 ans actives et occupées est comparable aux proportions allemandes, britanniques et suédoises (environ 70 %) et très supérieure au niveau enregistré en Italie et en Espagne (environ 50 %). En outre, les femmes françaises qui travaillent sont plus souvent à temps complet qu'ailleurs.

## D – Une baisse probable de la garde par des employées non déclarées

Les aides à la petite enfance ont un effet global sur l'emploi difficile à quantifier. Les aides à la garde permettent à des femmes plus nombreuses de se présenter sur le marché du travail, alors que l'APE, au contraire, facilite le retrait temporaire de certaines d'entre elles.

En matière de créations d'emplois déclarés directement liés à la garde, l'effet est en revanche significatif : le nombre d'assistantes maternelles est passé de 130 000 en 1989 à 338 000 en 2001 et le nombre de familles bénéficiant de l'AGED de 12 000 en 1991 à 58 000 en 2001. Le nombre de jeunes enfants et les taux d'activité des mères n'ayant pas progressé dans des proportions comparables pendant la période, il est probable qu'une partie importante de ces emplois est due à la régularisation d'emplois précédemment non déclarés[122].

Cependant, aujourd'hui encore, les enquêtes et statistiques ne permettent pas de savoir précisément comment sont gardés 300 000 enfants de moins de trois ans (soit 13,5 % de ces enfants), une partie étant

122) Un indice fort est donné par l'évolution de l'AGED et de la réduction fiscale associée qui représentent environ 1,5 % du total des aides à la garde pour environ 1,5 % des enfants gardés : le nombre de familles bénéficiaires était de 25 000 avant l'amélioration de ces aides en 1994, 83 000 avant leur réduction significative de 1998 et seulement 58 000 en 2001, avant leur nouvelle amélioration.

sans doute gardée par des membres de la famille autres que les parents et l'autre par des employées non déclarées.

# III – Des débats encore ouverts

## A – La place de la petite enfance

Au sein des prestations familiales versées par la branche famille, les prestations spécifiques à la petite enfance ont connu une progression considérable en un peu plus de dix ans, passant de 23 à 33 % du total.

Cette progression s'explique principalement par le triplement du coût de l'APE sur la période, de 0,9 Md€ en 1990 à 2,9 Md€ en 2001, triplement dû en grande partie à l'extension du bénéfice de l'allocation au second enfant, et par le grand succès rencontré par l'AFEAMA depuis sa création (coût de 0,28 Md€ en 1992 et de 1,97 Md€ en 2001).

Une telle évolution répond à un double objectif : d'une part, faciliter la réduction d'activité professionnelle pour les parents qui souhaitent élever eux-mêmes leur enfant pendant ses trois premières années, et, d'autre part, améliorer le dispositif de garde pour les parents souhaitant au contraire poursuivre leur activité professionnelle.

Au sein de la PAJE, les dépenses relatives à la garde par des assistantes maternelles vont probablement continuer à croître au même rythme que ces dernières années[123]. Celles relatives aux employés à domicile, d'un montant absolu beaucoup plus faible, vont connaître une nouvelle progression, avec l'amélioration récente des déductions fiscales liées à la garde à domicile. Pour leur part, les dépenses de crèches et d'accueil collectif vont croître plus fortement que ces dernières années, en raison de l'augmentation significative de l'offre de places permise par les récentes aides à l'investissement (FIPE et AEI). La création du congé de paternité entraîne un coût annuel non négligeable pour la branche famille. Enfin, la hausse de natalité enregistrée en 2000 et 2001 par rapport aux années précédentes va entraîner une hausse quasiment automatique des

123) Les demandes non satisfaites des parents sont encore importantes. Le rapport du groupe de travail du commissariat général au plan « Prospective des métiers et des qualifications », rapport publié en décembre 2002, indique que le métier d'assistante maternelle est celui qui devrait, de loin, créer le plus d'emplois dans la décennie (création de 448 000 emplois entre 2000 et 2010).

dépenses d'APJE et probablement des dépenses liées à la garde du jeune enfant.

Par ailleurs, les mesures annoncées le 29 avril 2003 concernent principalement la petite enfance. Elles vont à la fois accroître les dépenses totales de la branche famille et augmenter la part des aides réservées aux jeunes enfants.

Les parents d'enfants de moins de six ans reçoivent, proportionnellement, beaucoup plus d'aides que les parents d'enfants plus âgés[124], d'où l'évolution du taux de pauvreté des enfants retracée plus haut. Les aides directement liées à la garde des jeunes enfants (AFEAMA, AGED, prestations de services et contrats enfance) paraissent justifiées globalement, dans la mesure où elles compensent en partie l'absence d'école universelle avant trois ans. On peut toutefois s'interroger sur la logique consistant à fixer à six ans l'âge limite de l'éligibilité à l'AFEAMA et à l'AGED : même si, en raison de la quasi-universalité de l'école dès trois ans, les besoins des parents en matière de garde d'enfants diminuent à partir de cet âge de l'enfant, ils ne disparaissent pas pour autant totalement lorsque l'enfant atteint l'âge de six ans.

L'APE répond au souhait de nombreux parents de pouvoir garder eux-mêmes leurs enfants avant l'entrée en maternelle. Elle suscite toutefois diverses critiques ; en particulier, certains parents pourraient préférer conserver la possibilité de réduire leur activité professionnelle avec compensation financière lorsque leurs enfants sont en difficulté, quel que soit l'âge auquel ces difficultés surviennent.

Pour justifier l'existence de l'APJE, outre une préférence collective implicite pour le très jeune enfant, il est possible d'évoquer plusieurs éléments : à sa naissance, l'enfant crée un surcroît de charge important ; les parents de jeunes enfants ont en général des revenus inférieurs à ceux des parents d'enfants plus âgés ; l'impact nataliste de l'aide accordée au jeune enfant est peut-être plus important.

124) De manière approximative, on peut considérer que les parents d'enfants de moins de six ans représentent un peu moins d'un tiers des parents d'enfants éligibles aux prestations familiales et perçoivent plus de la moitié de ces prestations. Ou encore, les parents d'enfants de moins de trois ans représentent entre 10 et 15 % des parents d'enfants éligibles et perçoivent plus de 35 % du total des prestations familiales.

Cependant, les avantages différés de retraite auxquels donne droit l'APJE s'ajoutent à l'ensemble des autres avantages retraite versés au titre de l'enfant[125] et accroissent les dépenses spécifiques de la branche famille liées à la petite enfance.

## B – La politique relative aux modes de garde rémunérée du jeune enfant

### 1 – Des objectifs incertains

Les dépenses relatives à la garde des jeunes enfants augmentent très fortement depuis dix ans, sans qu'aucun objectif ait été précisément défini en matière de niveau de service à offrir aux parents. Implicitement, semble émerger un « droit à la garde », selon lequel les enfants de moins de trois ans devraient avoir accès à un mode de garde gratuit ou peu coûteux. Un tel droit à la garde, qui n'existe ou n'est pas loin d'exister qu'au Québec et en Suède[126], supposerait des budgets considérables car si une institutrice peut s'occuper de dix à quinze enfants en maternelle, une assistante maternelle ou une puéricultrice peut difficilement se voir confier plus de trois à cinq enfants de moins de trois ans simultanément.

De plus, apparaît dans de nombreuses réflexions l'idée d'un « libre choix du mode de garde », selon lequel non seulement tous les parents pourraient avoir accès à une garde, mais auraient également le choix entre une garde en crèche ou une garde par une assistante maternelle, ce qui paraît financièrement et matériellement irréaliste.

### 2 – Les attentes insuffisamment prises en compte

En ce qui concerne la santé et le développement de l'enfant, les évaluations disponibles, réalisées par des psychologues, médecins et sociologues, ne semblent pas conclure de manière claire à un avantage déterminant d'un des modes de garde sur les autres.

---

125) En particulier, les bonifications de pensions accordées aux hommes et aux femmes ayant eu trois enfants ou plus (coût global d'environ 7 Md€) et les majorations de durée d'assurance pour les femmes qui ont élevé des enfants, qu'elles aient ou non interrompu leur activité professionnelle (coût global d'environ 4 Md€).

126) Dans la majorité des pays européens, on considère que la garde du jeune enfant relève principalement du champ privé de la famille. En Allemagne et dans les pays méditerranéens par exemple, l'aide publique à la garde des jeunes enfants est extrêmement faible.

Pour les parents, le souhait premier est de trouver un mode de garde sûr et accessible. Malgré l'importance des crèches et le nombre croissant d'assistantes maternelles libérales, la demande non satisfaite, mesurée de manière assez imprécise, est sans doute élevée.

S'ils avaient le choix du mode de garde, les parents semblent préférer assez nettement la garde par une assistante maternelle libérale, comme le montre une enquête du CREDOC de 1997 portant sur les personnes ayant au moins un enfant de moins de six ans et ne gardant pas elles-mêmes leurs enfants : l'assistante maternelle libérale est le mode de garde le plus satisfaisant pour 36 % de l'échantillon (contre 20 % pour la crèche) et la crèche est le mode de garde présentant le plus d'inconvénients pour 38 % des parents (contre 7 % pour l'assistante maternelle).

Les enquêtes d'opinion, malheureusement insuffisamment développées (d'autant qu'elles portent en général sur l'ensemble de la population et non sur les seuls parents de jeunes enfants), montrent également que le principal reproche fait aux crèches est leur souplesse insuffisante (places à la journée et à l'année, horaires d'amplitude limitée, nécessité de trouver en urgence une autre solution si l'enfant est malade ou si les parents ont des contraintes professionnelles imprévues).

Face à ce constat, la CNAF commence à promouvoir en priorité les lieux d'accueil présentant plus de souplesse, comme les lieux « multi-accueil », juxtaposant crèche et halte-garderie[127]. Toutefois, en dehors du versement de l'AFEAMA et des exonérations fiscales propres à cette profession, aucune véritable politique volontariste n'a été menée jusqu'à présent en faveur de la formation et de l'installation d'assistantes maternelles dans les zones où la pénurie est patente.

### 3 – Un coût pour la collectivité de la garde en crèche environ double de celui de la garde par une assistante maternelle

La garde par une assistante maternelle revient en général plus de deux fois moins cher à la collectivité que la garde dans une crèche. Cette comparaison doit toutefois être nuancée dans la mesure où les prestations assurées ne sont pas les mêmes :

127) C'est le cas, en particulier, des récentes aides à l'investissement (FIPE et AEI), mais les contrats enfance et surtout les prestations de service restent très orientés vers les modes traditionnels d'accueil collectif.

**Coût mensuel total pour la collectivité d'un accueil à temps complet pour une famille avec un enfant de moins de trois ans non scolarisé[128]**

*En €*

| Revenu des parents<br>Type d'accueil | 1 SMIC | 2 SMIC | 3 SMIC | 5 SMIC |
|---|---|---|---|---|
| Crèche collective | 1 068 | 995 | 920 | 729 |
| Assistante maternelle | 447 | 430 | 426 | 426 |
| Employée à domicile | | | 517 | 457 |

*Source : CNAF, DSER - novembre 2002 sur la base des barèmes 2002.*

La garde d'un enfant en crèche coûte en moyenne plus de 10 000 € par an, alors que la garde par une assistante maternelle libérale entraîne une dépense publique inférieure à 5 000 €.

### 4 – Des coûts laissés à la charge des parents variant assez fortement suivant les modes de garde

La politique d'aide à la petite enfance peut paraître trop complexe. Cette complexité est en partie inévitable, en raison de la multiplicité des objectifs poursuivis. En matière d'aide à la garde rémunérée de jeunes enfants, le dispositif d'aide et de financement doit tenir compte de deux facteurs : d'une part, les modes de garde sont très différents, les accueils collectifs nécessitant, par exemple, des investissements, ce qui n'est pas le cas des modes de gardes plus individuels ; d'autre part les financeurs sont multiples : collectivités locales et action sociale de la branche famille pour l'accueil collectif, prestations légales de la branche famille pour la garde individuelle, réductions d'impôt et participation des parents pour tous les modes de garde rémunérés.

Au total, les taux d'effort des parents varient fortement selon leurs revenus et le mode de garde choisi :

128) Pour situer l'importance des cas représentés dans ces tableaux, il est utile d'avoir à l'esprit la répartition des familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans selon leur revenu net. Elle est la suivante: 18 % des familles ont un revenu net inférieur au SMIC; 29 % entre un et deux SMIC ; 24 % entre deux et trois SMIC; 21 % entre trois et cinq SMIC ; 8 % ont un revenu net supérieur à cinq SMIC.

**Taux d'effort des familles en pourcentage de leurs revenus (APJE prise en compte), pour un accueil à temps complet (20 jours/mois)**

| Revenu des parents<br>Type d'accueil | 1 SMIC | 2 SMIC | 3 SMIC | 5 SMIC |
|---|---|---|---|---|
| Crèche collective | - 6,4 % | 1 % | 8,2 % | 9,6 % |
| Assistante maternelle | 11,4 % | 6,6 % | 9,5 % | 6,2 % |
| Employée à domicile | | | 41,3 % | 26,6 % |

*Source : CNAF, DSER – novembre 2002 sur la base des barèmes 2002. Lecture : en tenant compte de l 'APJE, les ménages dont les revenus sont égaux à deux SMIC doivent dépenser 1% de leurs revenus pour faire garder leur enfant en crèche et 6,6% pour le faire garder par une assistante maternelle.*

Ces variations s'expliquent en grande partie par les différences de coût de chacun des modes de garde et par la volonté de subventionner fortement la garde en crèche pour les ménages les plus modestes, afin de leur offrir la possibilité de faire garder leurs enfants à des conditions financières acceptables. Les enquêtes réalisées confirment qu'il s'agit d'une des réussites du dispositif actuel, puisque les critiques portent beaucoup moins sur des problèmes d'accessibilité financière que sur la question de l'accessibilité physique.

Elles ont toutefois l'inconvénient de compliquer les calculs financiers des ménages et d'orienter trop fortement les ménages modestes vers la seule garde en crèche, ce qui pose deux problèmes majeurs : d'une part, il n'existe pas de crèches dans de nombreuses zones géographiques, en particulier lorsque l'habitat est dispersé, ce qui prive ces ménages modestes de toute offre de garde déclarée et peu coûteuse, d'autre part la subvention apportée est beaucoup plus coûteuse pour la collectivité que si elle portait sur la garde par une assistante maternelle[129].

C'est pourquoi l'une des mesures principales annoncées le 29 avril 2003 consiste à abaisser le taux d'effort des ménages aux revenus modestes ayant recours à une assistante maternelle libérale pour le rendre comparable à celui relatif à l'accueil en crèche.

129) Ce constat s'explique en grande partie par le fait que le dispositif est ancien et s'est constitué à une époque où la garde par une assistante maternelle libérale était encore marginale. La création et le succès de l'AFEAMA ont profondément changé le contexte, sans entraîner à ce stade de réexamen des différentes procédures.

## 5 – Des réflexions à poursuivre sur la structure et la répartition des modes de garde

Le problème majeur en matière de garde du jeune enfant est aujourd'hui l'absence de toute offre accessible financièrement au plus grand nombre (c'est-à-dire offre en accueil collectif), dans de très nombreuses zones d'habitation. Une réflexion pourrait être menée en la matière, selon cinq axes principaux :

### *a) Améliorer l'évaluation des besoins et de leur répartition géographique*

Actuellement, l'évaluation des besoins est très imprécise. Ainsi, les demandes non satisfaites de garde en crèche sont en principe comptabilisées, alors que les parents qui recherchent sans succès une assistante maternelle ne semblent pas être réellement recensés. Le besoin, en réalité, s'exprime de façon assez informelle au sein des associations ou regroupements de parents, souvent très actifs auprès des élus locaux.

Il serait utile de formaliser davantage la procédure et d'y associer tous les partenaires, y compris l'éducation nationale, car les ouvertures de crèches et de maternelles accessibles aux enfants de deux ans ne semblent pas coordonnées aujourd'hui, en élaborant par exemple, comme le recommandait le haut conseil de la population et de la famille dans son avis de février 2003, des « schémas territoriaux de la petite enfance ».

### *b) Réduire, dans la mesure du possible, le coût unitaire des places en crèches et rechercher des financements complémentaires*

Les places en crèche sont coûteuses en raison des normes strictes imposées aux modes d'accueil collectif (nombre de professionnels par enfant, qualité des locaux…). Ces normes pourraient faire l'objet d'un réexamen, sans conduire à mettre en cause la qualité et la sécurité de ces modes d'accueil.

Par ailleurs, les pouvoirs publics pourraient rechercher des partenaires susceptibles de créer de nouvelles places de crèche en supplément de celles financées par les collectivités locales. C'est dans ce cadre que le gouvernement a annoncé, le 29 avril dernier, la prochaine création d'un crédit d'impôt pour les entreprises finançant de nouvelles

places d'accueil[130] ou, plus généralement, décidant de dépenses en faveur de la famille.

### *c) Développer l'organisation de la garde par les assistantes maternelles libérales*

La garde par une assistante maternelle libérale permet de créer deux fois plus de places qu'en crèches avec le même budget et sans la nécessité de financer un investissement de départ. Elle semble, de plus, mieux répondre aux attentes des parents. Enfin, elle ne paraît pas moins favorable au développement et à la socialisation de l'enfant. Elle pourrait donc faire l'objet d'une politique volontariste selon les axes suivants :

- réduire le taux d'effort des familles aux revenus modestes. L'aide aux assistantes maternelles pour réduire les pénuries d'offre de garde dans de nombreuses régions n'a de sens que si tous les ménages peuvent y avoir accès sans être dissuadés par des taux d'effort trop élevés, dissuasion qui peut exister aujourd'hui pour les ménages les plus modestes : le « complément de libre-choix du mode de garde » de la future PAJE devrait faire disparaître cette difficulté ;
- subventionner davantage la garde par une assistante maternelle dans certaines zones urbaines ou d'habitat dispersé où l'offre de garde est trop faible[131]. Les collectivités locales pourraient par exemple réserver la location de certains logements sociaux à des assistantes maternelles actives ;
- mieux former les assistantes maternelles. Aujourd'hui, les assistantes maternelles libérales doivent être agréées par les services départementaux de la protection maternelle et infantile et suivre une formation de 60 heures sur 5 ans, dont 20 heures réparties sur les deux premières années. Une formation plus approfondie améliorerait la qualité de leur travail et contribuerait à leur donner un véritable avantage professionnel par rapport aux employées à domicile ou aux gardes non déclarées.

---

130) Au 1er janvier 2000, il existait déjà 224 crèches d'entreprises (dont une majorité dans les hôpitaux et les entreprises publiques), pour un total de 15 300 places offertes, dont 40 % en Ile-de-France.

131 Les assistantes maternelles libérales bénéficient aujourd'hui d'un statut fiscal assez avantageux (coût annuel global d'environ 200 M€). L'incitation est générale, et pas forcément suffisante pour les conduire à s'installer dans certaines zones où leur présence accrue serait souhaitable.

*d) Inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de services à la personne.*

Ces métiers, et, plus particulièrement ceux liés à la petite enfance, devraient créer un nombre très élevé d'emplois dans les années à venir. Mais si le besoin est incontestable et si le financement paraît exister, il n'est pas assuré que l'offre progressera au rythme prévu. Il conviendrait de mener des actions d'information dès le collège et d'organiser de manière plus précise des filières spécialisées.

*e) Améliorer l'information des parents*

Le système est complexe et les intervenants multiples. Chacun de ces intervenants, en particulier les mairies, les CAF et les services départementaux de la protection maternelle et infantile, a mis en place une politique de communication destinée à informer les parents sur les aides ou sur la disponibilité des modes de garde dans leur quartier. Parmi les mesures annoncées le 29 avril dernier, figure la création de centres d'information uniques, plus connus et plus facilement accessibles pour des parents souvent mal informés sur les dispositifs de garde à la naissance de leur premier enfant.

## C – Le système actuel de congés après la naissance et d'APE

Dans la plupart des pays européens, l'APE n'existe pas et le congé de maternité est plus long et mieux rémunéré qu'en France. Seuls les pays scandinaves offrent une compensation financière élevée sur longue durée comme le fait la France avec l'APE, mais suivant des modalités très différentes : congé parental d'une durée de 6 à 18 mois et rémunéré entre 66 et 100 % du salaire antérieur.

Le principal reproche fait au congé de maternité actuel est sa relative brièveté après la naissance - dix semaines -, ce qui ne permet pas toujours à la mère d'organiser la garde de l'enfant.

Le congé parental d'éducation, non rémunéré, présente l'inconvénient de ne pouvoir être pris au-delà du troisième anniversaire

de l'enfant, alors que certains parents pourraient préférer s'arrêter à d'autres périodes plus tardives[132].

L'APE, qui peut être perçue jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, suscite un certain nombre d'autres débats :

- l'allocation bénéficie à des parents qui avaient arrêté de travailler préalablement à l'attribution de l'aide[133] et n'avaient pas toujours l'intention de reprendre leur activité professionnelle, ou à des parents qui auraient de toute façon arrêté à la naissance de leur enfant, même sans aide financière ;

- le premier enfant ne donne pas droit à l'allocation, alors que les parents font face aux mêmes problèmes de garde que pour les suivants : cette critique devrait être en partie levée après la mise en place de l'allocation d'une durée maximale de six mois annoncée le 29 avril ;

- l'accès aux crèches n'est pas limité pour les bénéficiaires de l'allocation à taux plein ou partiel, alors que le cumul avec l'AFEAMA et l'AGED est interdit ou limité, ce qui ne paraît pas cohérent avec la vocation de l'APE qui est d'aider les parents qui arrêtent de travailler pour élever eux-mêmes leurs jeunes enfants[134] ; de même, la scolarisation en maternelle n'interrompt pas l'éligibilité à l'aide ;

- l'allocation pourrait également contribuer à éloigner durablement du marché du travail certains bénéficiaires : le père ou la mère ayant bénéficié de l'APE pour trois enfants successifs, par exemple, peut avoir du mal à retrouver un emploi. Les pouvoirs publics ont conscience du risque et mis en place une « APE Intéressement », consistant à verser deux mois supplémentaires d'APE aux parents reprenant leur activité entre le 18ème et le 30ème mois de l'enfant (de plus, la formation professionnelle en période d'APE et de congé parental est encouragée).

132) Une allocation de présence parentale a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, versée pendant quatre mois par les CAF (ou exceptionnellement douze mois) pour enfant gravement malade, accidenté ou handicapé. Sa montée en puissance est plus lente que prévu (coût de 15 M€ en 2002).

133) Entre un quart et un tiers des bénéficiaires était au chômage ou n'avait pas d'activité au moment de l'attribution de l'aide.

134) De plus, l'APE n'étant pas imposable, elle n'est pas prise en compte dans le calcul des tarifs de crèche.

## *CONCLUSION*

*La politique française d'aide aux parents d'enfants de moins de six ans repose sur des soutiens financiers variés (APJE, APE, aides à la garde et AVPF) dont le montant total, environ 12 Md€, est l'un des plus élevés de l'Union européenne.*

*Ces aides diverses et importantes ont probablement contribué à maintenir dans notre pays un taux de fécondité parmi les moins faibles d'Europe en même temps qu'un taux d'activité professionnelle des femmes élevé.*

*Néanmoins, certains aspects de cette politique peuvent susciter questions ou débats, tels que les modalités actuelles de l'APE ou la forte priorité donnée au plus jeune âge dans l'orientation des prestations familiales (les aides à la petite enfance représentent aujourd'hui 33 % du total des prestations familiales, contre 23 % en 1990, pourcentage qui devrait encore augmenter ces prochaines années). Par ailleurs, le volet central relatif à la garde rémunérée du jeune enfant semble manquer en partie de rationalité et pourrait sans doute être amélioré avec une meilleure évaluation des besoins et de leur répartition géographique, une réduction, dans la mesure du possible, du coût unitaire des places en crèches, une meilleure organisation et une meilleure prise en charge financière de la garde par les assistantes maternelles.*

*Les mesures annoncées par le gouvernement le 29 avril 2003 et applicables à compter du 1er janvier 2004 visent à simplifier le dispositif, en fusionnant et remplaçant des prestations antérieures, et à corriger certaines de ses faiblesses. Leur mise en œuvre et leurs résultats devront être évalués au regard de leur coût (environ 1 Md€ en année pleine) et des objectifs généraux de la politique familiale relative au jeune enfant.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) partage le jugement critique de la Cour sur l'allocation parentale d'éducation (APE). Son effet d'aubaine est élevé dans la mesure où de nombreux parents auraient arrêté de travailler même sans aide. De plus, l'accès aux crèches n'est pas limité pour les bénéficiaires de l'allocation à taux plein ou partiel, ce qui est contradictoire avec l'objectif de l'APE qui est d'aider les parents qui s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants. Enfin, l'APE contribue à éloigner durablement du marché du travail certains de ses bénéficiaires, comme l'ont montré en 1994 l'extension du champ de l'APE aux familles de deux enfants (au lieu de trois jusqu'alors), à la condition que le benjamin soit âgé de moins de trois ans, et l'assouplissement des conditions d'activité à réunir pour accéder à cette prestation (deux ans d'activité au cours des cinq dernières années au lieu de deux ans au cours des trente derniers mois jusqu'alors). Cette réforme a eu un effet très prononcé sur le taux d'activité des femmes ayant deux enfants dont le plus jeune a moins de trois ans : leur taux d'activité est passé entre 1994 et 1997 de 65 % à 53 %*[135].

*Pour cette raison, le MINEFI n'est pas favorable à l'extension du droit au congé parental d'éducation et à l'APE au-delà du troisième anniversaire de l'enfant. Cette aide doit rester ciblée sur les parents de très jeunes enfants. C'est la raison pour laquelle l'allocation de libre choix d'activité qui, dans le cadre de la nouvelle Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, se substituera à compter du 1er janvier 2004 à l'APE, restera réservée aux parents d'enfants de moins de trois ans.*

*Par ailleurs, le MINEFI note que la Cour ne prend pas en compte dans son analyse l'allocation pour parent isolé (API), servie également par les CAF et qui a pour objet de garantir un niveau minimum de revenus aux personnes qui assument seules la charge effective d'un ou plusieurs jeunes enfants. La cohérence envers les diverses prestations compensant l'interruption d'activité (APE, API, RMI servi aux familles monoparentales, etc.) pose une double question d'articulation des outils et d'efficacité de la dépense publique. Le montant de l'API est notamment supérieur au RMI de 12 à 26 % suivant les configurations familiales. Le rôle de l'API soulève plusieurs interrogations de fond. A titre d'illustration, la différenciation entre les personnes isolées chargées de famille bénéficiant de l'API et les familles monoparentales bénéficiant du RMI ne tient qu'au caractère récent de l'isolement du chef de famille ou à l'âge du benjamin, inférieur à trois ans. Or, le barème du RMI prend de son côté déjà en compte des spécificités liées*

*135) « L'APE : entre politique familiale et politique pour l'emploi », Données sociales 1999.*

*à l'isolement en étant plus favorable aux individus isolés chargées de famille (pour lesquelles le 1er enfant équivaut à 0,5 part) qu'aux couples chargés de famille (pour lesquels le 1er enfant équivaut à 0,3 part). L'attribution d'un minimum social sur une condition relative à la vie privée donne enfin lieu à des difficultés de contrôle (de la réalité et de la durée de l'isolement).*

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA FAMILLE*

*Concernant les modes de garde rémunérée du jeune enfant, aucune politique volontariste n'a été menée jusqu'à présent, la plupart des initiatives relevant de projets politiques locaux et d'actions concertées entre des équipes municipales, départementales et la caisse des allocations familiales. L'Etat crée le cadre d'exercice des métiers en rendant, si possible, ceux de la petite enfance attractifs (cf. réforme du statut des assistantes maternelles et conclusions du groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit, présidente de la fédération nationale des familles rurales), mais aussi les conditions favorisant le développement des modes d'accueil (PAJE, plan crèches) sans se substituer à ce qui relève d'initiatives locales. Le rapport de la Cour s'en fait d'ailleurs l'écho, lorsqu'il indique que « Les collectivités locales pourraient par exemple réserver la location de certaines logements sociaux à des assistantes maternelles actives ».*

*La non-existence de crèches dans les zones rurales relève de l'explication donnée supra. En outre, la solvabilisation de telles structures, qui doivent relever le plus souvent d'actions intercommunales, est difficile et ce pour plusieurs raisons : les distances et les moyens de transport, le coût du personnel (conséquences des dispositions du décret du 1er août 2000), la présence de personnel qualifié (comment l'attirer), l'obtention de la masse critique en termes de tiers financement, la culture de ces régions rurales qui privilégient d'autres modes de garde (assistantes maternelles, grands-parents…).*

*Concernant les observations de la Cour sur « des coûts laissés à la charge des parents variant assez fortement suivant les modes de garde », la prise en compte de l'APJE, prestation qui n'est pas destinées à compenser le coût de la garde d'enfant, fausse le tableau. Par exemple, le taux d'apport d'une famille à un SMIC pour une assistante maternelle est ainsi en réalité de 25 %.*

*Concernant les normes strictes imposées aux modes d'accueil collectif, le rapport de la Cour indique qu'elles « pourraient faire l'objet d'un réexamen, sans conduire à mettre en cause la qualité et la sécurité de ces modes d'accueil ». La révision des dispositions du décret du 1er août 2000 est en cours. (suite du rapport du groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit, mais aussi à la demande de nombre de parlementaires).*

*Elles sont revues en ne perdant cependant pas de vue la sécurité et le nécessaire épanouissement des enfants.*

*Le rapport de la Cour préconise « d'inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de services à la personne ». Le groupe de travail présidé par Mme Marie-Claude Petit fait le même constat. Le travail interministériel (mise en place du comité de pilotage le 20 novembre 2003) se penchera sur ce point en revisitant en particuliers les métiers de le petite enfance en accueil collectif.*

*Concernant l'amélioration de l'information des parents, les centres d'information uniques sont en fait des points-info familles (PIF), mais le projet de loi réformant le statut des assistantes maternelles prend acte de la nécessité de mieux mettre en correspondance l'offre et la demande et de mieux diffuser l'information réciproque des droits et devoirs des employeurs et salariés (assistantes maternelles).*

*RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES*

## *Les dispositifs contractuels en faveur de la petite enfance*

*La Cour des comptes recommande « la poursuite [des] réflexions sur la structure et la répartition des modes de garde ». Cinq axes d'action sont ainsi formulés.*

### *1. Améliorer l'évaluation des besoins et leur répartition géographique*

*La Cour des comptes estime que l'évaluation des besoins d'accueil collectif est très imprécise. Pour remédier à cette insuffisance, plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées par le réseau des CAF. Afin de disposer d'un diagnostic le plus exhaustif possible, des travaux sont menés à trois niveaux complémentaires : niveau local ; niveau départemental ; niveau national.*

*Au niveau local, la mise en place d'observatoires locaux de la petite enfance se développe au sein des CAF : on peut estimer qu'environ une vingtaine d'observatoires sont déjà opérationnels. Compte tenu du nombre d'observatoires en projet, ce chiffre devrait augmenter très significativement dans les deux prochaines années.*

*Au niveau départemental, les commissions départementales instituées par le décret n° 2002-798 du 3 mai 2002 se mettent progressivement en place. Elles ont notamment pour mission le recensement des besoins d'offre d'accueil sur le département. Les CAF ont un rôle non négligeable dans ces*

*commissions, à la fois comme expert et comme vice-président. L'ensemble des acteurs dans le domaine de la petite enfance étant représenté, les CAF pourront y impulser un cadre formalisé notamment pour l'accueil des enfants âgés de deux à trois ans voire, dans certains cas, consolider la collaboration déjà existante avec les représentants de l'éducation nationale. Par ailleurs, des contrats de partenariat avec les conseils généraux pour la petite enfance, sont en cours d'expérimentation avec une vingtaine de CAF depuis octobre 2001. Dans ce cadre, le financement d'un diagnostic partagé de l'offre existante et des besoins d'accueil est réalisé par la CAF et le conseil général. Des observatoires départementaux de la petite enfance sont également en projet ou en cours de réalisation. Ils favorisent la mise en commun et l'harmonisation des modes de recueil des données, proposent une vision analytique du diagnostic, élaborent des pistes d'amélioration.*

*Au niveau national, l'Observatoire de la petite enfance mis en place par la CNAF, associe les partenaires nationaux (ministères de tutelle ; éducation nationale ; associations nationales ; INSEE, etc.) notamment à propos de la question de la coordination entre l'accueil en crèche et l'école maternelle. C'est dans ce cadre qu'un groupe de travail a été mis en place en 2002. Constitué de chargés d'études des CAF et des partenaires nationaux, il a pour objectif la construction d'un petit nombre d'indicateurs synthétiques de l'offre existante et des besoins d'accueil (collectif ; individuel) en France. Des premiers éléments seront proposés en février 2004.*

*La réalisation de diagnostics partagés à ces trois niveaux permettra de mieux associer les partenaires à leur niveau d'intervention pour effectuer des propositions adaptées aux spécificités (milieu rural, bassin d'emploi, etc.) des territoires.*

### *2. Réduire, dans la mesure du possible, le coût unitaire des places en crèches et rechercher des financements complémentaires.*

*Ainsi que le précise la Cour des comptes, les places de crèche sont coûteuses en raison des normes strictes imposées aux modes d'accueil collectifs. Elle préconise le réexamen de ces normes à condition toutefois que la sécurité et la qualité ne soient pas remises en cause. Pour autant, la qualité des fonctions d'éducation et de socialisation des enfants pourra difficilement être maintenue sans le recours à des professionnels qualifiés (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, etc.). Par ailleurs, la CNAF a notamment pour objectif (inscrit dans la COG) d'inciter les structures d'accueil à assouplir leur fonctionnement pour mieux répondre aux attentes des familles de jeunes enfants, en particulier avec la mise en place progressive, depuis 2001, de la prestation de service unique pour l'accueil des jeunes enfants âgés de moins de quatre ans. Cette réforme vise notamment à inciter les structures à optimiser leur taux d'occupation, ce qui contribuera à baisser le coût relatif de ces structures d'accueil.*

*De surcroît la CNAF impose aux structures des règles de bonne gestion : la circulaire de mise en place de la prestation de service unique rappelle que le versement de la prestation de service peut être gelée si le taux d'occupation n'atteint pas les 60 %. D'autre part, ce montant de prestation de service est plafonné. La grande majorité des structures collectives d'accueil des jeunes enfants ont des coûts de revient qui dépassent ce plafond. Elles ont donc intérêt à réduire ce coût de façon à limiter une dépense de fonctionnement trop élevée.*

*Enfin la commission d'action sociale du 7 octobre 2003 a exprimé un avis favorable sur la possibilité pour les entreprises de signer un contrat enfance, y compris en collaboration avec les collectivités locales. Cette mesure, qui sera expérimentée dans le courant de l'année 2004, favorisera l'ouverture à de nouveaux partenariats, dans l'élaboration d'une politique en faveur de la petite enfance. Cette ouverture ne résoudra pas en tant que tel le coût de fonctionnement des structures. En revanche, elle pourra notamment permettre aux collectivités locales de voir une partie de leurs dépenses prise en charge par ces entreprises.*

### *3. Développer l'organisation de la garde par les assistants maternels*

*Le développement de l'offre d'assistants maternels implique :*

*- Une meilleure solvabilisation des familles*

*A cet effet, la mise en place de la PAJE au 1er janvier 2004 modulera en fonction des revenus déclarés le taux d'effort appliqué aux participations familiales.*

*- Une meilleure attractivité de l'offre*

*Les prochaines modifications législatives sur le statut, la formation ainsi que les conditions d'exercice et de rémunération des assistantes maternelles devraient rendre cette profession plus attractive. Par ailleurs le « plan crèche » devrait prévoir une aide spécifique pour l'équipement et la mise aux normes du logement des assistantes maternelles.*

*- Un soutien à la relation entre parents et assistants maternels*

*Les relais assistantes maternelles permettent de mettre en relation l'offre et la demande d'accueil au domicile d'un assistant maternel. Ils sont un lieu d'information pour les parents en recherche d'une assistante maternelle, de rencontre et de réflexion pour les professionnels. Sur des territoires encore peu couverts en modes d'accueil, leur création préfigure souvent une véritable politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants, adaptée aux réalités de la (ou les) commune(s) couverte(s) . On comptait, en 2002, plus d'un millier de relais assistantes maternelles.*

### *4. Inciter les jeunes à s'orienter vers les métiers de service à la personne*

*Dans le cadre de mesures prévues par la conférence de la famille de 2003, un groupe de travail interministériel a été mis en place au niveau national. Il avait pour objectif la formalisation des recommandations pour rendre les métiers de la petite enfance plus attractifs. Les conclusions issues de ces travaux ont fait l'objet d'un rapport. La CNAF a été associée étroitement à ces réflexions. Elle a plus particulièrement formulé les propositions suivantes :*

- *Pour inciter un plus grand nombre de jeunes à se tourner vers les métiers de la petite enfance et y faire ensuite carrière, ces métiers devraient être rendus plus attractifs. Une campagne de communication pourrait être lancée dans les écoles (collèges, lycées professionnels...) en coopération avec l'éducation nationale et en particulier l'ONISEP, pour favoriser l'orientation des jeunes et notamment des jeunes garçons vers ces professions.*
- *L'ANPE devrait aussi être associée a cette campagne car elle peut aussi être un pivot de développement de ces métiers en assurant leur promotion auprès des jeunes à la recherche d'un emploi. Pour ce faire, il faudrait aussi que l'ANPE soit davantage sensibilisée sur ces métiers (connaissances des potentialités, compétences requises...)*

### *5. Améliorer l'information des parents*

*Pour faciliter l'articulation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale, l'action sociale des CAF s'emploie à favoriser le développement de services répondant au mieux aux besoins actuels et à venir des familles.*

*Par ailleurs, les évolutions dans le domaine de la famille – rôles de chaque parent, formes familiales, relations entre parents et enfants... - s'accompagnent pour les familles de questionnements et de nouveaux besoins.*

*Dans ce cadre, les orientations de la branche 2001-2004 reposent sur trois objectifs : offrir des lieux de ressources aux familles, étayer les parents dans leur rôle et leur responsabilité, susciter des services spécifiques.*

*Afin de développer une approche plus globale, les CAF font évoluer leur offre de service à destination des familles :*

- *en créant des lieux d'accueil innovants,*
- *en participant à des expériences d'accueil partenarial,*
- *en diversifiant les modalités de mise à disposition d'informations aux usagers,*

- *en intégrant dans leur socle de service de nouvelles tâches d'information et d'orientation,*

- *en passant d'une gestion « passive » à une gestion « active » de la relation avec l'usager.*

*Ainsi, les CAF sont de plus en plus nombreuses à ouvrir des lieux ressources dans lesquels les familles peuvent s'informer des services existants, échanger entre elles et avec des professionnels. Sous des dénominations diverses - « maison de la famille », « boutique famille », « espace famille » - ces lieux ont peu ou prou les mêmes objectifs.*

*Les contrats « enfance » expérimentaux, signés entre les conseils généraux et des CAF ont également pour objectif d'améliorer l'information des familles. Des plaquettes d'information recensant les définitions, les possibilités, la localisation géographique, les contacts utiles sur les différents types d'accueil, ainsi que les prestations familiales existantes ont été élaborées avec les partenaires locaux et départementaux et diffusés en nombre par un certain nombre de CAF (Vannes ; Quimper et Brest ; Besançon, etc.). Des guichets uniques d'information aux familles sont en cours d'élaboration dans le Rhône.*

*Par ailleurs, suite aux mesures prévues dans le cadre de la conférence de la famille de 2003, la CNAF participe au comité de pilotage pour la création des points information familles (PIF). Les services de la CNAF ont contribué, dans le cadre d'un groupe de travail interpartenarial installé et piloté par la délégation interministérielle à la famille, à l'élaboration du cadrage national des points info famille (cahier des charges, procédure de labellisation). Un million d'euros devrait être inscrit dans la loi de finances 2004 pour accompagner les appels à projet et le développement des PIF, au titre des dépenses d'investissement.*

# 2

# La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme

## *PRÉSENTATION*

*L'alcoolisme est, en France, un problème majeur de santé publique. Même si la mesure exacte du phénomène soulève encore des difficultés, les données actuellement disponibles sont éloquentes.*

*- Globalement, cinq à six millions d'adultes s'exposent à des difficultés d'ordre médical, psychologique et social, du fait de leur consommation d'alcool. Deux millions au moins sont en situation de dépendance.*

*- Un patient sur cinq hospitalisé ou consultant en médecine de ville présente de forts symptômes d'alcoolisme. Ce pourcentage est nettement plus élevé au sein des populations fragilisées, par le chômage notamment, ou en situation de précarité.*

*- Les décès par alcoolisme (au moins 45 000 par an) représentent 10 % de la mortalité générale. Entre 45 et 55 ans, la part de la mortalité masculine liée à l'alcool est de une sur cinq.*

*- Selon certaines études citées par l'INSERM, les dépenses de soins ambulatoires (hors dispositif spécialisé) et de soins hospitaliers concernant des patients ayant un problème avec l'alcool serait de l'ordre de 2,5 à 3 Md€. Ces chiffres qui sont à comparer aux 35 M€ accordés aux soins spécialisés et aux 19 M€ consacrés à la prévention, donnent une idée de l'ampleur du coût sanitaire global de l'alcoolisme.*

*La baisse de la consommation nationale d'alcool observée depuis 20 ans n'est pas forcément significative de la diversité des comportements individuels : des signes de reprise de la consommation sont ainsi observés chez les jeunes, particulièrement exposés aux offensives commerciales des producteurs et des distributeurs.*

*Au bout du compte, le coût social brut et non plus simplement sanitaire de l'alcoolisme se situerait, selon l'office français des drogues et toxicomanies (OFDT), autour de 15 Md€, soit plus de 1 % du PIB. Cette estimation, bien qu'elle repose sur de nombreuses hypothèses, tant sur les définitions que sur les chiffrages, donne néanmoins un ordre de grandeur des dépenses induites par l'alcoolisme (hors achat d'alcool).*

*La lutte contre l'alcoolisme est dès lors un véritable enjeu national tant en termes de santé et de bien être social que d'affectation optimale des moyens, notamment des fonds publics. Elle n'en est pas moins confrontée à des intérêts économiques majeurs - le chiffre d'affaires hors taxes des producteurs de boissons alcoolisées était de 17,3 Md€ en 2001 - et à des obstacles culturels importants,*

*Les analyses de la Cour ont porté principalement sur le rôle des autorités sanitaires et des autres acteurs de santé publique dans la définition et la mise en œuvre de la prévention et du traitement de l'alcoolisme. Elles concernent également les politiques et les dispositifs mis en place, les moyens engagés et les activités. Les enquêtes menées dans cinq régions ont permis par ailleurs d'apporter certains éclairages sur l'organisation de la lutte contre l'alcoolisme au niveau local et sur son articulation avec l'échelon national.*

# I – Les acteurs de la lutte contre l'alcoolisme et les financements

A la différence d'autres politiques de santé publique, la lutte contre l'alcoolisme n'est pas consensuelle dans ses objectifs. Elle nécessite de ce fait un engagement politique fort. Tel n'est pas le cas actuellement. L'Etat ne s'est pas donné les moyens de déployer une stratégie d'ensemble, la CNAMTS dispose d'une réelle autonomie et la coordination entre les différents acteurs est des plus limitée. Bien qu'en augmentation, les moyens financiers engagés restent modestes par rapport aux enjeux.

## A – La répartition des rôles

La lutte contre l'alcoolisme est une compétence d'Etat : le code de la santé publique prévoit que ce dernier « organise et coordonne la prévention et le traitement de l'alcoolisme (…) les dépenses correspondantes sont à sa charge, sans préjudice de la participation de

l'assurance maladie ». Depuis le transfert du financement du dispositif spécialisé du ministère de la santé à la CNAMTS, la participation financière de cette dernière n'a cessé de croître. Parallèlement, les conditions de l'action interministérielle restent insuffisamment définies.

Enfin, une association reconnue d'utilité publique, l'Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA)[136], est l'opérateur essentiel des politiques ainsi élaborées.

**Le dispositif spécialisé de lutte contre l'alcoolisme**

L'organisation des soins aux personnes malades de l'alcool se répartit entre des structures à vocation générale – médecine ambulatoire, hôpitaux et cliniques y compris psychiatriques et soins de suite – et des dispositifs spécialisés – structures de prévention et centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA).

- les structures de prévention (dénommées comités départementaux de prévention de l'alcoolisme lorsqu'elles sont gérées par l'ANPAA) assurent quatre grands types de missions : l'information, la sensibilisation et l'éducation sur les risques liés à l'usage de l'alcool ; la formation des personnels en fonction dans des structures de prévention et des CCAA ou en contact avec le risque alcool ; la conception d'outils pédagogiques ; les interventions sociales en direction des personnes prises en charges ; le conseil.

Les centres de cure ambulatoire en alcoologie sont chargés d'assurer le diagnostic, l'orientation et la prise en charge des personnes présentant une consommation d'alcool à risque ou atteintes de dépendance alcoolique ainsi que l'accompagnement social de ces personnes et de leur familles.

La gestion des structures de prévention et des CCAA est assurée par des associations pour la majorité d'entre elles mais aussi par des hôpitaux et des collectivités territoriales. La plupart des structures assurent simultanément une mission de prévention et une mission de soins. Un certain nombre de CPDA gèrent des CCAA.

Les lieux d'activité sont plus nombreux que les structures gestionnaires dans la mesure où celles-ci s'efforcent par la multiplication de leurs implantations de se rapprocher des usagers.

136) Dénommée association nationale de prévention de l'alcoolisme (ANPA) avant 2002.

### 1 – L'Etat

Jusqu'en 1998, l'essentiel des crédits relatifs à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme ont figuré au chapitre 47-17 du budget du ministère en charge de la santé. Ces moyens étaient, en priorité, affectés à la lutte contre l'alcoolisme. Depuis, deux changements importants sont intervenus :

- Fin 1998, les centres d'hygiène alimentaire en alcoologie (CHAA) qui assurent le traitement ambulatoire des malades alcooliques acquièrent, sous la nouvelle dénomination de centres de cure ambulatoires en alcoologie (CCAA), le statut d'établissements médico-sociaux[137] : leur financement est confié à l'assurance maladie (enveloppe médico-sociale de la loi de financement de la sécurité sociale) et s'effectue sous forme de dotation globale. L'objectif est de doter les CCAA à la fois d'un statut conforme à leur vocation et de ressources stables.

- En juin 2001, l'avenant n° 1 à la convention d'objectifs et de gestion 2000-2003 conclue entre l'Etat et la CNAMTS entérine le transfert du versement des subventions aux opérateurs locaux de prévention de l'alcoolisme au fonds national de prévention, d'éducation et d'information en santé (FNPEIS) de la CNAMTS, le but recherché étant d'éviter de scinder les sources de financement des soins et ceux de la prévention.

Le ministère de la santé considère que cette réduction drastique de ses moyens financiers ne remet pas en cause ses responsabilités en matière de lutte contre l'alcoolisme. Il a, ainsi, publié en 2001 une « stratégie d'action alcool 2002-2004 ». Ce document, très complet du point de vue de l'analyse de l'alcoolisme en France, présente quelques objectifs généraux et axes d'intervention sans toutefois revêtir un caractère directif ou s'imposer à l'ensemble des acteurs sanitaires. En particulier, il ne propose ni priorités, ni programmes concrets et ne prévoit aucun moyen. Pour leur part, certains services déconcentrés du ministère interrogés par la Cour estiment avoir perdu de leur influence auprès des organismes locaux de prévention, dès lors qu'ils ne contribuent pratiquement plus à leur financement.

Au moment où s'effectuait le transfert du financement du dispositif spécialisé vers l'assurance maladie, le gouvernement adoptait le 16 juin 1999 un plan triennal interministériel (1999-2001) de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances. Ce document préconise une stratégie nouvelle, fondée sur une approche globale de l'ensemble des

137) Loi 98-657 du 29/7/1998 relative à la lettre contre les exclusions (art 72).

conduites de consommation de produits psychoactifs (tabac et alcool compris) et la prise en compte des divers niveaux d'usage, de la consommation modérée à la dépendance.

Parallèlement, le champ de compétence du Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie (CILDT) et de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) jusqu'ici spécialisés dans la lutte contre la drogue, a été étendu à l'alcool. Les conditions d'application de ces nouvelles dispositions sont pourtant restées assez floues. Certes, la mission, placée sous l'autorité du Premier ministre, est chargée de coordonner l'activité des administrations dans le domaine de la prévention, la prise en charge sanitaire et sociale, la répression, la formation, la communication, la recherche, et les échanges internationaux en matière de drogues ; mais le décret du 15 septembre 1999 qui l'institue sous une forme nouvelle n'apporte aucune définition précise du contenu des responsabilités élargies confiées désormais à la MILDT.

Une telle définition apparaît pourtant d'autant plus opportune que cette instance a, dans le passé, déjà éprouvé des difficultés à jouer un véritable rôle de coordination interministérielle. Un rapport, adressé au premier ministre, le 15 octobre 1998, a d'ailleurs rappelé cette nécessité[138].

A ces imprécisions, s'ajoute une incertitude sur l'avenir du nouveau dispositif puisque le plan triennal précité est arrivé à terme en juin 2001 et n'a pas été reconduit depuis. L'objectif recherché par la réforme, à savoir le renforcement de l'action interministérielle pour la prévention de l'alcoolisme et des autres dépendances, reste donc suspendu au maintien des orientations de ce plan.

### 2 – La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

Dans le cadre de sa mission d'éducation pour la santé, confirmée par les deux conventions d'objectifs et de gestion conclues avec l'Etat, la CNAMTS organise depuis le début des années 80, des campagnes nationales d'information et de sensibilisation sur l'alcool et l'alcoolisme avec le concours du Comité français d'éducation pour la santé (CFES)[139].

138) « Propositions d'orientation pour une politique interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Rapport d'étape dans le cadre de la préparation du plan triennal ».

139) Créé par la loi du 4 mars 2002, l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a désormais remplacé le CFES.

Sa marge d'initiative en la matière est importante et confine à l'autonomie, la convention d'objectifs et de gestion 1997-2000 allant jusqu'à préciser « que la CNAMTS décide seule de la mise en œuvre de ses campagnes ». Ces dernières sont, par ailleurs, intégralement financées par le FNPEIS sans participation du budget de l'Etat.

Le transfert, précédemment évoqué, du financement des organismes locaux de prévention de l'alcoolisme a permis à la CNAMTS de prendre en charge à travers le FNPEIS et de manière plus marginale, le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS), la programmation et la mise en œuvre de la quasi totalité de la prévention de l'alcoolisme, soit en 2001, 89 % des crédits publics affectés à cette mission. Cette opération a renforcé le poids de la CNAMTS dans le dispositif. Elle va toutefois au-delà du simple réaménagement financier, la CNAMTS ayant mis à profit la réforme pour jeter les bases d'une nouvelle organisation et d'une nouvelle procédure de financement fondée sur l'appel à projets, plutôt que sur l'octroi de subventions annuelles.

### 3 – L'Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA)

Créée il y a cent trente ans, reconnue d'utilité publique depuis 1880, l'ANPAA a pour objet statutaire « le développement d'une politique globale de prévention de l'alcoolisme » et la « surveillance de l'application de la législation et de son amélioration ». L'ANPAA dont les activités de prévention et de soins sont financées à 80 % par des subventions de l'Etat, de l'assurance maladie et des collectivités territoriales contribue à la cohésion du dispositif national de lutte contre l'alcoolisme par sa taille et son organisation :

- le personnel salarié de l'ANPAA représente environ 60 % des effectifs recensés du dispositif national. L'association met en œuvre 61 % des crédits publics affectés aux soins au travers de la dotation aux CCAA et 70 % de ceux consacrés à la prévention ;
- l'ANPAA a une structure unitaire. Son siège national anime et coordonne un réseau local composé de 100 centres départementaux de prévention et de 217 points de consultation et de soins représentant la majorité d'entre eux.

Depuis 2000, l'Etat ne finance pratiquement plus que le fonctionnement du siège de l'ANPAA. Mais sa convention avec l'association définit désormais les grandes missions dévolues à l'organisme : soins et prise en charge, participation aux programmes

régionaux de santé publique, mise en œuvre du plan triennal gouvernemental…

### 4 – Les associations d'aide aux personnes en difficulté avec l'alcool

Financés principalement sur des fonds publics de prévention, ces associations ont une présence sur le terrain et une action de proximité importantes. Elles sont traditionnellement centrées sur la prévention des rechutes. Depuis quelques années, ces organismes ont toutefois tendance à étendre leur activité à d'autres formes de prévention, primaire notamment.

## B – La coordination entre les acteurs

Jusqu'en 1999, les relations entre l'Etat et la CNAMTS dans le domaine de la lutte contre l'alcoolisme se sont pratiquement limitées à la participation du ministère de la santé aux comités de pilotage des campagnes nationales de communication organisées par la Caisse nationale et financées par le FNPEIS.

L'extension des compétences du CILDT et de la MILDT à l'alcool aurait dû normalement se traduire par l'établissement de liens plus étroits entre les principaux acteurs de la lutte contre l'alcoolisme. La réalité s'est révélée jusqu'ici quelque peu différente.

La MILDT n'a pas été associée à la préparation de la convention d'objectifs et de gestion Etat/CNAMTS 2001/2003, notamment pour ce qui concerne les orientations pluriannuelles du FNPEIS.

Au nom de l'approche globale des consommations à risques qu'elle a été chargée de promouvoir, la MILDT a décidé en 2000 d'étendre à l'alcool ses actions d'information et de communication en direction du grand public, notamment autour du thème « Drogue, savoir plus pour risquer moins ». Ces opérations se sont déroulées sans véritable coordination avec la CNAMTS, qui disposait jusqu'ici du monopole de l'information sur le risque alcool : la Caisse nationale n'a participé que de manière très marginale aux initiatives de la MILDT et ne s'est pas montrée favorable à la présence de cette dernière aux comités de pilotages de sa propre campagne « Et vous avec l'alcool, vous en êtes où ? », en dépit de plusieurs appels lancés par la Présidente de la mission. Enfin, la CNAMTS s'est opposée à l'ouverture à l'alcool et au tabac du site d'information géré par le GIP « Drogue info services » - dont elle refuse

de faire partie aux cotés de la MILDT - et a maintenu sa propre ligne téléphonique « Tabac Info service ».

Cette situation a certes permis d'équilibrer le nombre des appels reçus entre les 2 sites ; elle est cependant préjudiciable à la cohérence des campagnes d'éducation et de communication sur l'alcool et à une utilisation optimale des fonds publics et ne pourra vraisemblablement être dénouée que lorsque les missions de la MILDT en matière de coordination auront été précisées par voie réglementaire.

Les relations entre l'Etat et l'ANPAA ont parfois manqué de suivi : les services de l'Etat n'ont pas toujours assumé les missions d'orientation et d'information qui leur incombent. Ainsi l'ANPAA a arrêté sa stratégie 1999-2003 sans faire référence au plan triennal interministériel 1999-2001 et sans que la direction générale de la santé ait donné le moindre avis sur le projet qui lui a été soumis par l'association. Il a fallu attendre la première convention pluriannuelle 2001-2003 entre l'ANPA, le ministère de la santé et la MILDT pour que le plan triennal soit cité.

Ce nouveau type de convention doit, à l'avenir, servir à renforcer les liens entre l'Etat et l'ANPAA, renforcement d'autant plus nécessaire que l'action de cette association repose de moins en moins sur l'adhésion et la mobilisation des bénévoles.

C'est en définitive au niveau local que les efforts de coordination entre les services déconcentrés de l'Etat, l'assurance maladie et les collectivités locales sont, en matière de lutte contre l'alcoolisme, les plus nombreux.

Durant les années 90, la mise en place successive de programmes régionaux de santé (PRS), de programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et des plans départementaux de prévention de la MILDT a favorisé la définition locale de priorités et d'objectifs concertés et la création de guichets communs pour l'instruction et le financement de projets de prévention locaux. Mais ces dispositifs, échelonnés dans le temps et de portée territoriale différente, ne sont pas suffisamment articulés et ont remis en cause, à chaque création nouvelle, l'objectif de cohésion qu'ils étaient censés servir.

Ainsi, parmi les cinq régions enquêtées par la Cour, seul le Nord-Pas-de-Calais est parvenu à mettre au point, sur le thème des addictions, un système intégré contrat de plan Etat-région, PRS, PRAPS, coordonné par le Préfet de région.

**Les programmes régionaux de santé (PRS)**

Les programmes régionaux de santé « comportent des actions de promotion de la santé, d'éducation pour la santé, de prévention, de soins, de rééducation et de réinsertion » (article R 767-6 du code de la santé publique).

Le thème de chaque PRS est déterminé par le Préfet de région, en fonction des priorités établies par la conférence régionale de santé.

En 2002, 8 PRS étaient consacrés à l'alcoolisme et 6 à l'ensemble des addictions. Les régions présentant un taux de mortalité supérieur à la moyenne nationale avaient, pour la plupart, un PRS « alcool » ou « addictions ».

## C – Les financements

### 1 – Financements spécifiques et non spécifiques

La diversité de financeurs (ministère de la santé, MILDT, assurance maladie, collectivité locales, organismes privés…) et l'existence de financements non spécifiques ne concernant que partiellement l'alcool nuisent à la précision des analyses, qu'il s'agisse de prévention ou de soins.

Les crédits et dotations publics affectés de manière spécifique à la lutte contre l'alcoolisme ou aisément isolables ont une double origine : le budget du ministère en charge de la santé d'une part, le FNPEIS de la CNAMTS, d'autre part. En 2001, leur montant global s'élève à 55,25 M€. Sur la période 1997-2001 leur progression est de 60 %.

En raison du désengagement financier du ministère de la santé intervenu en 1998 et 2001, les financements de la CNAMTS sont devenus en fin de période très largement majoritaires (95 %) ce qui représente un renversement radical de situation par rapport à 1997 :

**Financements spécifiques publics en matière de lutte contre l'alcoolisme**

| Financements | 1997 | | | 2001 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Etat(1) | CNAMTS(2) | Total | Etat | CNAMTS | Total |
| Total | 29,09 | 5,52 | 34,61 | 2,66 | 52,59 | 55,25 |
| Dont | | | | | | |
| Prévention | (non ventilé) | (4,45) | non ventilé | (1,98) | (16,62) | (18,60) |
| Soins | (non ventilé) | (0) | non ventilé | 0 | (34,83) | (34,83) |
| Autres *(3)* | (0,55) | (1,07) | (1,62) | (0,68) | (1,14) | (1,82) |

(1) Ministère de la santé - chapitres 47-17, 47-15-art. 40, depuis 2000, 47-11-art. 30 (PRS)
(2) FNPEIS et FNASS (prévention) LFSS (soins)
(3) subventions à des associations nationales

En 2001, les deux tiers des crédits totaux sont affectés aux soins (CCAA et équipes hospitalières en alcoologie) et le solde à la prévention. Il n'est pas possible de connaître l'évolution de cette répartition sur moyenne période, soins et prévention étant confondus en 1997 dans une même ligne budgétaire du ministère de la santé.

Certaines dépenses relatives à la lutte contre l'alcoolisme ne peuvent en revanche être isolées. Il en est ainsi des dépenses de la MILDT, imputées sur le chapitre 47-16 article 10 du ministère de la santé et désormais affectables pour partie à l'alcoolisme. Il faut préciser toutefois que depuis l'ouverture de compétences de la MILDT aux drogues licites (alcool, tabac, médicaments psychotropes), son budget a diminué en monnaie constante (45 M€ en 1997, 43 M€ en 2001).

### 2 – La répartition locale des crédits spécifiques déconcentrés

Qu'il s'agisse de l'enveloppe affectée aux CCAA ou de la dotation aux actions locales de prévention, la répartition des crédits de lutte contre l'alcoolisme s'effectue au niveau national au prorata de la population et du taux de mortalité par alcool. Bien qu'il ait été assoupli dans le domaine des soins, en fonction des demandes des régions, ce système, conçu pour réduire les inégalités locales, laisse subsister des distorsions - héritées de bases anciennes - entre répartition théorique et répartition réelle et n'a pas comblé tous les retards. Ainsi, la région Nord Pas-de-Calais, dispose d'une dotation réelle nettement inférieure à la dotation théorique : 5,8 % du total contre 8,6 % théoriques. Il en est de même d'autres grandes régions, notamment l'Aquitaine et Rhône Alpes.

La mise en place d'une planification à moyen terme de l'offre de soins et de programmes de prévention réellement coordonnés permettrait d'améliorer le système de répartition actuel en favorisant une meilleure prise en compte des besoins régionaux, sous forme d'enveloppes indicatives pluriannuelles. Ce nouveau dispositif présenterait notamment l'avantage d'offrir une certaine garantie de continuité pour le financement de projets importants inscrits dans les programmes régionaux et dépassant le cadre annuel. La Cour a pu constater en effet que certains opérateurs, en l'absence d'une telle stabilité, avaient recours à des montages financiers éphémères, improvisés et parfois périlleux.

## II – La mise en œuvre des politiques de lutte contre l'alcoolisme

Les politiques sanitaires mises en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux. Elles ne se déclinent pas avec la même intensité de la prévention primaire aux soins et à la prise en charge, alors que les interventions devraient répondre à la gradation usage - abus - dépendance. L'évaluation des résultats se heurte à l'absence de données pertinentes.

### A – Les politiques de prévention

#### 1 – La prévention primaire

En matière d'alcoolisme, elle recouvre deux domaines :

- la législation et la réglementation sur les boissons alcoolisées et leur usage qui ne s'inspirent que partiellement de considérations de santé publique. Elles n'en présentent pas moins un caractère préventif et ont été récemment incluses dans le code de la santé publique.
- les actions d'éducation pour la santé (nationales et de proximité), qui font intervenir plus directement l'autorité sanitaire et les acteurs de santé.

*a) L'application de la législation sur les boissons et son contrôle*

La législation relative aux boissons alcooliques, leur fabrication, leur distribution et leur consommation fait partie du livre III du code de la

santé publique, au titre de la « lutte contre l'alcoolisme ». Les dispositions de ce livre proviennent, pour la plupart, du code des débits de boissons désormais abrogé. Elles reprennent également l'ensemble des mesures inscrites dans la loi 91-32 du 10 janvier 1991 (dite loi Evin) en matière de publicité, d'information, de consommation, d'encadrement de l'offre des produits, de veille juridique et de renforcement des peines.

En dépit de son intégration dans le code de la santé publique, cette législation ne s'inspire pas exclusivement de préoccupations sanitaires. Un certain nombre de ses dispositions - notamment en matière de zones protégées, d'exploitation des débits ou de répression de l'ivresse - relèvent également de la tranquillité et de la sécurité publique. Certains de ses volets en sont de surcroît désuets ou mal adaptés aux évolutions sociales et aux pratiques de consommation. C'est le cas, par exemple, de la réglementation des distances entre les édifices publics et les débits de boissons qui a perdu une grande partie de sa signification.

Quant aux dispositions de la loi Evin - en particulier celles concernant la publicité -, elles ont, selon le rapport de la commission d'évaluation de ce texte, largement été vidées de leur sens par des amendements ultérieurs. Les recommandations de cette commission en la matière n'ont pour leur part, pas été suivies d'effet[140].

Enfin, la présence obligatoire d'un message d'alerte sur le produit lui-même n'est pas, à la différence du tabac, prévue par la loi.

Par ailleurs, selon les statistiques publiées en la matière, le nombre des infractions à la réglementation sur l'alcool comme celui des condamnations est très faible (une dizaine par région examinée). En l'absence de données sur le nombre et la nature des contrôles, il est toutefois impossible d'interpréter ces résultats. Ces contrôles échappent en tout état de cause aux autorités sanitaires.

De plus, aucun bilan global et régulier n'existe sur l'orientation vers le système de soins des personnes condamnées pour un crime ou un délit commis sous l'emprise de l'alcool. Il n'est donc pas possible à l'heure actuelle d'évaluer les conséquences de l'extension des

140) Dans son « évaluation de la loi relative à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme » publiée en 1999, cette commission recommandait, en matière de publicité, « un nouveau et véritable débat où serait examinée la cohérence des règles de droit au regard des enjeux de santé publique et de protection de la jeunesse ».

conventions départementales d'objectif et des conventions de prestation à ce type de populations[141].

Enfin, la fiscalité n'est pas utilisée pour dissuader la consommation d'alcool à la différence de la politique de lutte contre le tabac. Hormis le cas particulier des « Premix », qui ont disparu du marché suite à leur forte imposition, les alcools ne sont que faiblement taxés. Les droits d'accises sur le vin n'ont pas été augmentés de 1982 à 2001. En 2002, ils sont passés de 3,35 à 3,40 € par hectolitre.

### *b) Les actions d'éducation pour la santé sur le thème de l'alcool*

#### ** Les actions nationales*

Elles reposent essentiellement sur la communication « grand public » et donnent lieu depuis vingt ans à des « campagnes » organisées par la CNAMTS et CFES/INPES. En 2000, ces dernières représentaient environ 10 % des crédits nationaux (tous financements confondus) et plus de 80 % de crédits du FNPEIS consacrés à l'alcoolisme.

Entre 1984 et 1996, huit campagnes annuelles ont été organisées autour de grands slogans tels que : « un verre ça va, trois verres, bonjour les dégâts » - « Tu t'es vu quand tu as bu ? » - « Et vous, avec l'alcool, vous en êtes où ? » Cette série a pourtant été longuement interrompue entre 1986 et 1991. A partir de 1997, un effort a été fait pour organiser des campagnes nationales pluriannuelles et les inscrire dans des plans triennaux d'éducation pour la santé comportant parallèlement d'autres types d'actions : communication de proximité, sensibilisation du monde du travail, des professionnels de santé, études…

Même si le bilan des ces campagnes se révèle, au vu des évaluations qui en ont été faites, largement positif, un certain nombre d'obstacles subsistent qui en restreignent la portée, notamment :

- la persistance d'une certaine ambiguïté du discours, dès lors qu'il s'agit d'évoquer des seuils de consommation à ne pas dépasser. Alors que l'OMS a clairement fixé des repères, le CFES utilisait encore en 2002 la notion de « consommation modérée » tandis que la stratégie de la direction générale de la santé prônait une consommation « faible et basse » ;

141) Ces conventions, crées en 1993 et initialement limitées à la drogue sont conclues entre les préfets, les procureurs de la République, et les organismes de soins, en vue de la prise en charge sanitaire des consommateurs abusifs sous main de justice.

**Recommandations OMS pour une consommation à moindre risque**

1 unité = un verre standard, 10g d'alcool par unité ou par verre

Consommations régulières

- Femmes : pas plus de 2-3 unités d'alcool en moyenne par jour (moins de 14/semaine)
- Hommes : pas plus de 3-4 unités d'alcool en moyenne par jour (moins de 21 /semaine)
- Au moins une fois par semaine sans boisson alcoolique

Consommations occasionnelles

Pas plus de 4 unités d'alcool en une seule occasion

Pas d'alcool dans certaines circonstances :

grossesse, enfance, conduite de véhicule, conduite de machine dangereuse, exercice de responsabilités qui nécessitent de la vigilance, prise de certains médicaments, certaines maladies aiguës ou chroniques, ancien alcoolo-dépendant.

- depuis 1998, la réticence de la MILDT et de la CNAMTS à coopérer, cette dernière revendiquant vis-à-vis de l'instance interministérielle la même autonomie que celle qui lui est reconnue par la convention d'objectif et de gestion vis-à-vis du ministère.

Le plan triennal interministériel de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances propose, comme on l'a vu précédemment, une stratégie novatrice fondée sur une approche globale, et non plus cloisonnée par produit, de la prévention des risques liés aux pratiques addictives. Sur certains points importants, ses orientations auraient toutefois mérité d'être plus développées :

- la place de l'alcool dans la nouvelle démarche de prévention est mal définie, et la question du maintien éventuel d'actions spécifiques dans le domaine n'est pas clairement évoquée. Cette absence de précision semble avoir - au départ tout au moins - quelque peu déconcerté les opérateurs spécialisés en alcoologie : l'ANPAA notamment n'a pas caché sa frilosité face à la nouvelle stratégie ;

- le plan ne propose pas suffisamment d'objectifs quantifiés et dans des domaines clés comme la formation ses modalités de mise en œuvre ne sont pas précisées. L'évaluation du plan effectuée en

2002 recommande d'ailleurs, dans la perspective d'une poursuite de l'effort de planification, « de traduire sous forme de programmes et de mesures pertinentes les objectifs définis en décrivant les moyens réglementaires, administratif et financiers nécessaires ». Début 2003, un an après l'expiration du plan, cette poursuite n'était pas encore décidée.

La diffusion par les pouvoirs publics de messages publics fermes et clairs est d'autant plus nécessaire que les producteurs ou associations de producteurs d'alcool prennent appui sur le thème de la prévention de l'alcoolisme pour fonder une partie de leur promotion publicitaire, avec des moyens financiers non négligeables : en 2000 les seuls budgets cumulés de deux associations d'alcooliers (1 M€) représentent plus du tiers de celui des campagnes nationales financées par le FNPEIS.

** Les actions locales*

Ces actions de proximité sont, depuis le désengagement financier du ministère de la santé, à la charge de l'assurance maladie et, pour une part non isolable, de la MILDT.

La participation des collectivités locales est toutefois loin d'être négligeable : près de 30 % des financements publics totaux dans les cinq régions enquêtées par la Cour. Les opérateurs sont pour leur part nombreux – la région Rhône Alpes en a recensé plus de cinquante pour les seuls organismes spécialisés en prévention - mais le réseau de l'ANPAA – un centre au moins par département - constitue le noyau de cette nébuleuse.

A la multiplicité des intervenants, s'ajoute celle des types d'intervention qui peuvent prendre la forme de spectacles, éducation participative, animation de groupes, formation de relais… ainsi que celle des publics concernés : jeunes, milieux professionnels, population en difficulté, utilisateurs de véhicules …

Pour avoir mobilisé des idées beaucoup plus que des moyens, les programmes locaux mis en place - PRS, PRAPS, plans départementaux MILDT - ne sont pas totalement parvenus jusqu'ici à assurer la cohésion nécessaire. Dans les cinq régions étudiées par la Cour, le contraste est frappant entre les ambitions et les objectifs affichés des PRS « alcool » et

« addictions »[142] et la part relativement modeste des financements programmés dans le total des financements en région consacrés à la prévention de l'alcoolisme. Celle-ci est minoritaire : 36 % pour l'Aquitaine, 29 % pour la Bretagne, 22 à 24 % pour Rhône Alpes et Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, plus des deux tiers des actions locales de prévention - dont celles financées par l'Etat avant leur reprise par la CNAMTS - s'effectuent encore « hors programmes ».

### 2 – La prévention secondaire

#### *a) Le dépistage précoce de consommateurs à risques*

Ce type de prévention vise à repérer les consommateurs abusifs et à réduire les risques d'usage nocif et de dépendance auxquels ils s'exposent. Il relève de la compétence des médecins dans le cadre de leur activité de consultation, en ville ou à l'hôpital.

Le dépistage médical représente le maillon faible du continuum d'interventions prévention/soins/prise en charge en matière de lutte contre l'alcoolisme.

Bien que certains médecins se soient engagés dans la création de réseaux de prévention et de soins contre l'alcoolisme, le corps médical français est majoritairement peu mobilisé dans ce domaine : selon le CFES/INPES, plus de la moitié des médecins estime que parmi les thèmes de santé publique l'alcool était de ceux sur lequel leur rôle était limité voire inexistant. Les raisons invoquées sont de nature diverse : manque de temps, de formation, difficultés d'orientation, faible valorisation de l'alcoologie à l'hôpital…).

Les actions d'encouragement engagées depuis la fin des années 90, notamment par l'assurance maladie, ne rencontrent qu'un succès très limité.

L'outil pédagogique et d'aide au diagnostic mis au point par la CNAMTS et intitulé « Alcool, ouvrons le dialogue » n'a suscité l'intérêt que de moins de 10 % de l'ensemble des médecins généralistes entre 1998 et 2000. Quant à la MSA, elle a suspendu une opération analogue en 2000.

142) Tous les aspects de la prévention sont en général concernés en fonction des spécificités locales (réglementation, connaissance des publics et des comportements, amélioration des pratiques et des modes d'intervention, formation…). La question des soins est également évoquée en termes qualitatifs (accessibilité, protocoles, qualité).

Enfin, même s'ils représentent un volet important du système de prévention français (100 M€ à la charge du FNPEIS en 2002), les 500 000 examens de santé gratuits organisés chaque année par l'assurance maladie ne peuvent être considérés dans leur ensemble comme des outils spécifiques de dépistage des consommateurs abusifs d'alcool.

Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante qu'une enquête récente du ministère des affaires sociales et des ORS auprès de patients présents au jour donné dans un hôpital ou un cabinet de ville révèle que près de 20 % des patients (plus de 30 % pour les hommes) présentent de forts symptômes d'alcoolisme.

La stratégie d'action « alcool 2002/2004 » de la DGS a évoqué le problème et préconisé la mise en place d'un programme d'information du public et de formation des médecins aux outils de repérage. Dans ce dernier domaine, un programme d'action a été lancé qui reste pour l'instant au stade expérimental.

*b) Les contrôles routiers préventifs dans le domaine de l'alcoolémie*

Ces dépistages « hors accidents » sont prévus par le code de la route et sont en général effectués par les forces de l'ordre[143]. Ils répondent à la fois à des préoccupations de sécurité routière et de santé publique.

Selon l'OFDT, près de 8 millions de dépistages de ce type auraient été effectués en 1999. Leur nombre aurait baissé entre 2000 et 2001 (10 %).

La mise en place par le ministère de l'intérieur de bilans départementaux mensuels de sécurité routière (mai 2000) pourra permettre un meilleur suivi et une évaluation de ces dépistages, si les efforts récemment entrepris par les pouvoirs publics dans le domaine de la sécurité routière se poursuivent avec la détermination actuellement affichée.

143) Quelques actions de dépistage sur des conducteurs volontaires sont également effectuées par des associations de prévention.

## B – L'organisation des soins et des prises en charge

En France, les soins et le suivi des patients en difficulté avec l'alcool sont assurés à la fois par les centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) et les établissements de santé.

Paradoxalement, ni les capacités actuelles des deux secteurs ni le niveau des besoins en soins ne sont connus avec précision. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la planification de l'offre se révèle quasi inexistante. En revanche, un certain nombre de dispositions nouvelles ont été, ces dernières années, mises en œuvre dans le domaine de l'organisation des soins.

### 1 – Les structures actuelles et leurs capacités

Même si les estimations ne sont pas toujours concordantes, on peut considérer qu'il existait en 2002, 185 CCAA de plein exercice pour un total d'environ 350 points de consultation (CCAA de plein exercice et annexes). Ces capacités seraient des plus insuffisantes, le déficit national théorique s'élevant, au regard des normes figurant dans le rapport de MM. Parquet et Reynaud[144], à quelque 400 centres. Les investigations locales conduites par la Cour ont permis par ailleurs de constater qu'il n'existe pas de relation systématique entre les capacités des régions enquêtées et le niveau de leurs besoins, exprimé en termes de mortalité alcoolique (le même phénomène s'observant à l'échelon infra régional) : les capacités de soins de la région Nord-Pas-de-Calais, de loin la plus touchée par l'alcoolisme se révèlent, par exemple, inférieures à celles de Rhône Alpes, qui se trouve dans la situation inverse.

S'agissant des capacités hospitalières, l'imprécision des données est encore plus grande, les lits « dédiés à l'alcoologie » appartenant soit à des unités spécialisées, soit à des services de médecine où leur recensement devient plus aléatoire. Quant aux hospitalisations liées à la consommation abusive d'alccol dans les hôpitaux psychiatriques et aux capacités d'accueil correspondantes, elles restent pratiquement méconnues.

Au niveau national, l'enquête annuelle du ministère de la santé sur les établissements hospitaliers (SAE) a recensé en 1999, 1 800 lits dans les hôpitaux non psychiatriques « ayant déclaré une activité alcoologique ». Les recoupements effectuées avec les recensements

144) « Evaluation du dispositif de soins pour les personnes en difficulté avec l'alcool » - Editions CFES – 1999.

locaux communiqués par certaines agences régionales de l'hospitalisation (ARH) laissent penser que ces chiffres sont sous estimés. Dans le Nord-Pas-de-Calais, par exemple, les résultats de l'enquête nationale et les données des ARH varient du simple au double.

Si, au niveau régional, les ARH se sont efforcées de mieux mesurer les capacités hospitalières en soins alcoologiques, une seule d'entre elles (le Nord-Pas-de-Calais) a, en revanche, cherché à comparer ses capacités aux besoins.

A la différence du secteur ambulatoire, il semble toutefois que les régions les plus touchées par l'alcoolisme disposent de capacités d'accueil hospitalières nettement plus élevées que les autres. Mais cette situation s'explique davantage par des raisons historiques que par une volonté récente d'adaptation de l'offre aux besoins.

### 2 – La programmation de l'offre et l'organisation des soins

L'insuffisante évaluation des besoins précédemment relevée montre à l'évidence que la planification de l'offre de soins aux personnes ayant une consommation abusive d'alcool n'a pas été jusqu'ici une préoccupation prioritaire des autorités sanitaires. Si l'on excepte les quelques objectifs très globaux fixés par le plan triennal en matière d'installation de nouveaux CCAA, aucun programme digne de ce nom n'a été mis en place à l'échelon national, qu'il s'agisse du secteur ambulatoire ou des hôpitaux. Au niveau régional, les PRS examinés par la Cour proposent des objectifs en matière de qualité et d'accessibilité des soins, de formation des médecins et d'amélioration des protocoles, mais pas en matière d'équipements (CCAA nouveaux, lits supplémentaires).

Les mêmes lacunes ont été constatées dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS), qui ne comportent aucun calendrier d'installation d'équipements nouveaux, le problème des soins alcoologiques, qui ne fait nulle part partie des priorités premières, étant plutôt abordé sous l'angle du rééquilibrage des capacités (Bretagne) de la répartition géographique des pôles de référence (Rhône-Alpes) ou du renforcement des soins de ville (Nord-Pas-de-Calais).

Ni les PRS, ni les SROS les plus récents ne font d'ailleurs référence aux objectifs nationaux du plan triennal en matière de CCAA.

En revanche, des dispositions nouvelles ont été récemment prises en matière d'organisation des soins. Précisées par une circulaire du ministère de la santé du 8 septembre 2000, elles concernent le développement d'équipes de liaison et de soins en addictologie au sein

des établissements de santé d'une part, et celui des partenariats ville/hôpital d'autre part.

La mise en place des équipes hospitalières de liaison s'effectue de manière progressive : 307 équipes en addictologie dont 120 compétentes en alcoolo-addictologie fonctionnaient selon le ministère de la santé, en 2002 dans 262 établissements. Les objectifs proposés par le rapport Parquet Reynaud précité (une équipe hospitalière dans tous les hôpitaux) sont donc loin d'être atteints.

Au regard des moyens totaux consacrés à la lutte contre l'alcoolisme, les crédits accordés par l'Etat aux ARH pour le développement des équipes de liaison représentent un effort considérable (17 M€ entre 1999 et 2000) pour se ralentir ensuite (13,6 M€ entre 2000 et 2002 dont une fraction est consacrée à l'alcoologie). Il s'est malheureusement révélé impossible de vérifier si l'intégralité des montants ainsi attribués sont effectivement alloués à cet objectif.

Quant aux réseaux de soins, leur développement semble avoir été jusqu'ici freiné par l'imprécision de leur statut juridique et les difficultés de leur mode de financement, autant que par des rivalités entre organismes locaux. La réorganisation intervenue en 2002 pourrait à l'avenir leur donner un nouvel élan.

## C – La connaissance des résultats

### 1 – La mesure des activités

Quelques outils de mesure quantitative des activités existent, tant du côté des pouvoirs publics que de celui des opérateurs.

Le ministère de la santé a mis en place depuis 1994 une enquête annuelle sur le dispositif national de lutte contre l'alcoolisme. Cette dernière a un champ très large : elle couvre l'ensemble du territoire national et concerne plus de deux cents structures (mixtes ou non) de soins et prévention, dont l'ensemble des CCAA ; les établissements de santé en sont exclus.

Cet outil est destiné à mesurer à partir de paramètres précis (nombre de consultants, nombre d'actes médicaux en CCAA, nombre d'actions de prévention, nombre de personnes concernées…) le volume des activités de lutte contre l'alcoolisme, mais aussi les moyens humains qui leur sont consacrés.

Cependant la collecte des données de l'enquête est mal contrôlée et les résultats peu exploités. Le ministère de la santé n'a en effet jamais utilisé ces résultats à des fins d'évaluation globale du dispositif national de lutte contre l'alcoolisme, et se contente d'en extraire certaines informations ponctuelles.

Du côté des opérateurs spécialisés, l'ANPAA ne semble, en revanche, s'être préoccupée de la mise en place d'un système interne de suivi quantitatif de ses activités locales qu'à des fins épidémiologiques et non de gestion.

De simples accords entre le ministère, les DDASS et l'ANPAA permettraient à la fois d'améliorer le contrôle d'une bonne partie des données de l'enquête nationale et de fournir en contrepartie, aux comités locaux et au siège de l'Association des tableaux de bord extraits de cette dernière.

Le tableau ci-après fournit pour l'année 2000, quelques résultats extraits de l'enquête du ministère de la santé. Il portent sur l'activité nationale de soins et de prévention dans le domaine de l'alcoolisme.

**Activité de soins et de prévention en matière d'alcoolisme**

| | 2001 | (rappel 1997) |
|---|---|---|
| Soins (CCAA) | | |
| Nombre de consultants | 86 600 | 93 900 |
| Nombre d'actes médicaux | 341 400 | 391000 |
| Nombre d'interventions sociales | 246 200 | 231 700 |
| Nombre de médecins (en ETP) | n.d. | 102,3 |
| Prévention | | |
| Information sensibilisation bénéficiaires | 521 800 | 423 000 |
| Formation /conseil bénéficiaires | 43 900 | 45 000 |

*Source : Direction générale de la santé – Cour des comptes*

Ces chiffres font apparaître - notamment pour les soins - une certaine faiblesse de l'activité globale (550 consultations par CCAA en 2000) ; mais force est de reconnaître qu'en raison d'une mauvaise maîtrise de la collecte des informations, et de la variabilité d'une année sur l'autre du champ de l'enquête, ces données manquent de fiabilité et que leur évolution sur le moyen terme est largement dépourvue de sens. Les exploitations régionales demandées par la Cour se sont avérées tout aussi difficilement utilisables et confirment ces remarques.

Ces défauts persistants et bien connus pourraient vraisemblablement être corrigés sans difficultés majeures.

### 2 – L'évaluation des activités

#### *a) L'évaluation globale des dispositifs de lutte contre l'alcoolisme*

La faible visibilité des moyens financiers affectés à l'alcoolisme et l'insuffisance patente des informations quantitatives font obstacle à une analyse des dépenses, en relation avec les activités, et à une évaluation globale des dispositifs nationaux ou locaux de lutte contre l'alcoolisme.

Dans le secteur des soins ambulatoires, il est par exemple impossible de comparer l'évolution des financements de l'ensemble des CCAA et celle du volume des consultations et des activités d'accompagnement des malades.

En matière de prévention, les conditions d'une évaluation globale des dispositifs ne sont pas davantage réunies. Les données épidémiologiques permettant de suivre l'incidence et la prévalence ne sont pas disponibles. Dans l'état actuel du système d'information, il ne semble même pas possible de confronter, sur longue période, l'évolution des activités de prévention primaire et de leur financement d'une part et celle de la consommation abusive d'alcool d'autre part.

#### *b) L'évaluation des actions et de programmes*

L'évaluation des actions par les opérateurs eux mêmes est une pratique courante dans le cas des campagnes nationales d'éducation sur l'alcoolisme. Depuis 1990, le CFES a régulièrement évalué l'impact de celles qu'il a mises en place pour le compte de la CNAMTS et leur utilité a été plusieurs fois démontrée.

L'évaluation des actions de proximité par les opérateurs locaux semble moins systématique : l'examen des rapports d'activité 1999 et 2000 des huit centres départementaux de prévention de l'alcoolisme de l'ANPA implantés dans la région Rhône-Alpes n'a permis de relever que quelques expériences, concernant des actions de formation en milieu scolaire, en école de conduite, en entreprise et en milieu judiciaire. En matière de soins, en revanche, aucune opération d'évaluation n'est citée.

L'évaluation par les financeurs peut se fonder pour sa part sur celle des opérateurs ou adopter un cadre et une approche plus large, notamment dans le cas de programmes locaux. Ainsi, la conférence

régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais a créé, en juin 2002, une instance d'évaluation du PRS « addictions », compétente à tous les niveaux (actions, objectifs, orientations). Le PRS « alcool » de la région Rhône- Alpes a de son côté défini les moyens et les méthodes de suivi de chacun de ses trente cinq thèmes d'actions.

Fin 2002, aucune expérience concrète d'évaluation, même partielle, des programmes n'avait pourtant été encore engagée dans ces deux régions. Les autres programmes régionaux examinés par la Cour (Aquitaine et Bretagne pour l'alcool, Pays de Loire pour les addictions) n'avaient à la même époque même pas prévu de dispositif d'évaluation.

## ——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

*Au cours de la dernière décennie, la lutte contre l'alcoolisme qui représente un enjeu sanitaire majeur n'a connu en France aucune avancée, bien au contraire.*

*Les dispositions de la loi Evin, notamment celles concernant la publicité des boissons alcoolisées, ont été atténuées, voire vidées de leur sens par des amendements ultérieurs et les recommandations de la commission d'évaluation de ce texte en faveur de leur réhabilitation, n'ont pas été suivies d'effet.*

*Les actions de prévention demeurent ponctuelles - une dizaine de campagnes nationales d'information en plus de 20 ans - et insuffisamment coordonnées au niveau local, tandis que certains domaines charnières comme le dépistage de la consommation à risques étaient délaissés. En matière de soins spécialisés, les capacités hospitalières et ambulatoires sont mal connues, les besoins non évalués et les efforts de planification inexistants.*

*Cette situation tient pour une part aux hésitations et aux incertitudes entourant les choix stratégiques de base en matière de lutte contre l'alcoolisme. Le plan triennal gouvernemental de 1999-2001 contre les dépendances qui préconisait une approche novatrice de l'ensemble des pratiques addictives, alcool inclus, et un renforcement de l'action interministérielle n'a pas été jusqu'ici reconduit. La place de la prévention et du traitement de l'alcoolisme n'y était d'ailleurs pas clairement précisée.*

*Par ailleurs, l'intervention financière du ministère de la santé dans la lutte contre l'alcoolisme s'est considérablement réduite depuis 1998 sans pour autant que celui-ci ait affirmé et renforcé son pouvoir*

*d'orientation et d'impulsion des actions de santé publique, ni vraiment assuré la mission de pilotage qui lui incombait dans ce domaine.*

*Dans ces conditions, la Cour ne peut que souhaiter une réhabilitation du rôle et de l'influence de l'Etat dans la définition de la politique de prévention et le traitement de l'alcoolisme conformément d'ailleurs aux dispositions du code de la santé publique. Ceci suppose :*

*- la définition d'orientations stratégiques claires et volontaristes sur l'alcool, au sein de l'ensemble de la lutte contre les dépendances, ainsi que le choix d'objectifs prioritaires dont les conditions de financement auront été fixées ;*

*- le renforcement de la cohésion du dispositif national - notamment de la législation - et des différentes initiatives locales dans le respect des orientations de santé publique ainsi retenues ;*

*- le réaménagement et la valorisation du système d'information sur l'alcoolisme dont les faiblesses actuelles rendent les tentatives d'évaluation illusoires.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPEES*

***« Les acteurs de la lutte contre l'alcoolisme et les financements »***

*La Cour indique que « L'Etat, ne s'est pas donné les moyens de déployer une stratégie d'ensemble ; la CNAMTS dispose d'une réelle autonomie et la coordination entre les différents acteurs est des plus limitée. Bien qu'en augmentation, les moyens financiers engagés restent modestes par rapport aux enjeux ».*

*Cette affirmation appelle les observations suivantes tant sur la stratégie que sur les moyens financiers.*

- *Pour ce qui concerne la stratégie de l'Etat :*

*Le ministère de la santé, et plus particulièrement la direction générale de la santé (DGS), a défini une stratégie d'action alcool 2002-2004 qui vise à intensifier la prévention et le traitement des problèmes de santé liés à la consommation d'alcool. Cette stratégie se décompose en cinq objectifs :*

- *réduire la consommation d'alcool pour réduire les risques de long terme liés à l'usage de l'alcool ;*
- *réduire la mortalité, la morbidité et les handicaps résultant des accidents de circulation liés à la consommation d'alcool ;*
- *prévenir le développement de l'usage nocif et l'installation de la dépendance liée à l'alcool ;*
- *développer l'accessibilité des modes de prise en charge efficaces pour les personnes en difficulté avec l'alcool sur le plan social et médical ;*
- *améliorer la qualité et la précision du dispositif de suivi des usages et consommations et de leur retentissement épidémiologique.*

*Ces objectifs se traduisent par une centaine d'actions dans les domaines législatif, de la prévention, de la prise en charge et du soin.*

*Il existe donc bien une volonté politique de lutte contre l'alcoolisme et un soutien à la prise en charge des personnes en difficulté avec l'alcool.*

- *Pour ce qui concerne les moyens :*

*La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins a accordé aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH) 17 M€ entre 1999 et 2000 pour le développement des équipes de liaison en alcoologie. Des crédits spécifiques d'un montant de 13,6 M€ ont été attribués entre 2000 et 2002 pour la création d'équipes hospitalières de liaison en addictologie dont*

*le tiers est consacré à l'alcoologie et 40 % à l'alcoologie associée à la toxicomanie et la tabacologie. Pour ce qui concerne les moyens engagés en faveur des dispositifs de lutte spécialisés, notamment les centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA), des mesures nouvelles ont été régulièrement demandées et obtenues par les services de l'Etat (DGS) dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et ce, depuis 2000 (au total, entre 2000 et 2003, 27 M€).*

***« La répartition des rôles »***

- *La Cour fait part d'un « transfert du financement du dispositif spécialisé du ministère de la santé à la CNAMTS » :*

*Le transfert de financement du dispositif spécialisé, constitué notamment des centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) de l'Etat vers l'assurance maladie vise à leur conférer un statut financier et juridique plus favorable puisque ces établissements sont devenus par la loi de lutte contre les exclusions de juin 1998 des établissements médico-sociaux. Ce sont des structures de soins, elles ont donc vocation à être financées par l'assurance maladie dans le cadre de l'ONDAM.*

- *Par ailleurs, la Cour considère que « les conditions de l'action interministérielle restent insuffisamment définies » :*

*L'action de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) est toutefois à prendre en considération, notamment l'élaboration du plan triennal qui reprend les constatations du rapport des Professeurs Parquet et Reynaud, pour apporter des réponses en particulier en termes de prise en charge des personnes en difficulté avec l'alcool. Enfin, les actions en faveur du développement de la veille judiciaire notamment pour toutes les questions relatives à la sécurité routière, ont été impulsées par la MILDT.*

***« L'Etat »***

- *La Cour indique que « La stratégie alcool ne propose ni priorité, ni programmes concrets et ne prévoit aucun moyen » :*

*La stratégie d'action alcool 2002-2004 est déclinée en cinq objectifs (précités dans l'observation ci-dessus).*

*Pour ce qui concerne les moyens, des éléments de la stratégie action alcool 2002-2004 ont été repris dans le plan national de mobilisation contre le cancer. Ce plan prévoit en effet de renforcer les actions de promotion de l'hygiène alimentaire et d'information sur les dangers de l'excès d'alcool et ainsi de diminuer de 20 % le nombre d'adultes dépendants de l'alcool. Cette mesure se concrétisera par la mise en place d'un avertissement sanitaire plus lisible et plus utile aux consommateurs sur les emballages, également par*

*l'aide à l'arrêt de la consommation excessive d'alcool (formation des médecins et infirmières au cours de leur cursus, inclusion d' une démarche de conseil dans la consultation de prévention prévue par la loi relative à la santé publique, renforcement de la prise en charge par des équipes de liaison hospitalière). Enfin il est prévu de relancer une campagne d'information grand public sur les risques sanitaires liés à l'excès d'alcool.*

***« Les associations d'aides aux personnes en difficulté avec l'alcool »***

*Les associations d'aide aux personnes en difficulté avec l'alcool sont financées sur des fonds publics de prévention mais aussi sur des fonds provenant du chapitre 47-11/30 du budget de l'Etat intitulé « Lutte contre les pratiques addictives, dépenses non déconcentrées ».*

*Ainsi en 2002, 840 758 € ont été consacrés à 8 des associations nationales de lutte contre l'alcoolisme, dont 4 associations d'anciens buveurs (Amis de la santé, Croix bleue, Croix d'or, Vie Libre).*

***« La coordination entre les acteurs »***

- *Concernant l'appréciation de la Cour sur la position de la CNAMTS et du CFES à propos de la téléphonie sociale :*

*Il est souhaitable de mentionner certaines données que tempèrent cette appréciation : aujourd'hui, le GIP DATIS précise qu'il reçoit quotidiennement plus de 10 000 appels et peut en traiter à peine 300. Les filtrages technique et humain des erreurs et des appels périphériques coûte 0,5 M€. Après filtrage la saturation des lignes d'écoute ne permet pas de traiter plus de la moitié des demandes réelles d'information, pour un budget annuel d'environ 4,5 M€. C'est précisément dans un souci de bonne utilisation de l'argent public mais aussi de qualité du service public (95 % d'appels traités avec TIS) que le gouvernement a décidé de faire figurer le numéro payant de TIS sur les paquets de cigarettes et non celui de DATIS initialement retenu. La multiplication par 8 du nombre des appels à TIS en 2003 avec l'apparition sur les paquets conforte la pertinence de ce choix.*

*Par ailleurs, le ministère de la santé souhaite améliorer et renforcer la coordination des politiques au niveau local, puisque le projet de loi de santé publique prévoit l'instauration des groupements régionaux de santé publique (GRSP).*

- *La Cour indique que « Les relations entre l'Etat et l'ANPAA ont parfois manqué de suivi » :*

*Dans le cadre de la demande de modification de ses statuts de l'ANPAA, le ministère de la santé a demandé de ne plus faire partie du conseil d'administration mais de pouvoir, le cas échéant, être invité à titre consultatif si un point à l'ordre du jour le nécessite (modification des statuts*

*de l'ANPAA, saisine du ministère de l'intérieur en juin 2003). Ceci dans le but de clarifier sa position par rapport à cette association qu'il finance et suite à une recommandation de l'IGAS en ce sens. Toutefois cette absence de siège au conseil d'administration ne représente pas une volonté politique de se désengager des travaux de l'ANPAA qui reste l'un des principaux opérateurs pour l'Etat en matière de lutte contre l'alcoolisme.*

*Par ailleurs, les relations entre l'Etat et l'ANPAA restent très suivies dans la mesure où depuis plusieurs années déjà, l'ANPAA est consultée et/ou associée aux différents travaux du ministère de la santé pour ce qui concerne son champ de compétence (groupe de travail sur le rapport d'activité des CCAA par exemple, élaboration de textes réglementaires, travail en commun sur les incidences financières de l'adhésion de l'ANPAA à la convention collective du 15 mars 1966…).*

***« La mise en œuvre des politiques de lutte contre l'alcoolisme »***

- *S'agissant de « l'évaluation des résultats se heurtant à l'absence de données pertinentes » :*

*Face à la pénurie des données en alcoologie, la DGS a fait de la définition des indicateurs de santé une des priorités de sa « stratégie alcool ». En 2002, elle a saisi le groupe IDA (indicateurs en alcoologie) de l'OFDT de cette question. Ce groupe travaille actuellement au recensement des données existantes, à la pertinence des indicateurs existants et à la nécessité d'en proposer d'autres plus adaptés à l'évaluation des résultats des politiques publiques.*

***« L'application de la législation sur les boissons et son contrôle »***

*La direction générale de la santé, en concertation avec d'autres ministères (tourisme notamment), procède à une réflexion sur la nécessité d'un « toilettage » de certains articles du code de la santé publique (CSP) relatifs aux débits de boisson, devenus obsolètes.*

*Par ailleurs, lors de la discussion en première lecture de la Loi relative à la politique de santé publique à l'Assemblée nationale, des mesures ont été proposées par le gouvernement et les députés. Les dispositions nouvelles concernent d'une part, la possibilité d'ester en justice pour un plus grand nombre d'associations dans le cadre de la lutte contre l'alcoolisme (modification de l'article L 3355-1 du CSP) et, d'autre part, le remplacement de l'avertissement sanitaire apposé sur les publicités en faveur de l'alcool, « l'abus d'alcool est dangereux pour la santé » par de nouveaux messages, dans la perspective d'améliorer la prévention, d'adapter les messages aux évolutions scientifiques (modification de l'article L 3323-4 du CSP).*

*Par ailleurs, en 2003 l'ANPAA a relancé sa vigilance judiciaire avec des procès contre des campagnes de publicité litigieuses grâce à un*

*financement spécial octroyé par la DGS fin 2002. Une meilleure application de la législation impliquerait aussi que ce soit une priorité pénale des services régaliens, ce qui a largement fait défaut (l'ANPAA regrettant le peu d'intérêt du parquet de Paris, par exemple).*

*En outre, dans le projet de loi relatif à la loi de santé publique, une mesure vise à donner une compétence aux agents de la DGCCRF pour contrôler les publicités pour les boissons alcooliques (article 16bis de la petite loi).*

*S'agissant de la fiscalité, le Gouvernement a décidé, conformément à ses orientations en matière de politique de santé publique, de constituer un groupe de travail interministériel, chargé d'examiner l'évolution de la fiscalité des boissons alcooliques en France pour lutter efficacement contre l'alcoolisme. Ce groupe constitué en 2003 poursuivra ses travaux en 2004.*

***« Les actions d'éducation pour la santé sur le thème de l'alcool »***

***« Les actions nationales »***

- *La Cour indique que « Alors que l'OMS a clairement fixé des repères, le CFES utilisait encore en 2002 la notion de ''consommation modérée'' tandis que la stratégie de la direction générale de la santé prônait une consommation ''faible et basse''»* ***:***

*Les standards fixés par l'OMS sont intégrés dans les références françaises et dans les campagnes de communication de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), anciennement Comité français d'éducation pour la santé (CFES).*

*Par ailleurs, il existe un groupe de travail santé, alcool, au sein de la région Europe de l'OMS aux travaux duquel la DGS est associée.*

- *Concernant « La diffusion par les pouvoirs publics de messages publics fermes et clairs » :*

*Le plan de lutte contre le cancer prévoit des avertissements sanitaires sur les emballages, et le projet de loi relatif à la loi de santé publique prévoit également un renforcement des messages sur les publicités.*

***« La prévention secondaire »***

***« Le dépistage précoce des consommateurs à risque »***

*L'alcoologie occupe déjà une place importante en terme de soins hospitaliers, que ce soit en médecine interne ou dans les services spécialisés. Depuis les circulaires du 19 novembre 1996, créant les équipes hospitalières de liaison en alcoologie, et celle du 8 septembre 2000, créant les équipes de*

*liaison en addictologie, l'accent est mis dans le secteur hospitalier sur le repérage précoce, la formation du personnel soignant, le soutien dans la prise en charge et la préparation à la sortie afin d'assurer une continuité à la sortie de l'hôpital.*

- *A propos d'un programme d'information du public :*

*La DGS travaille en collaboration avec l'INPES sur les campagnes de communication, sur la base des priorités fixées par la « stratégie alcool ». Les campagnes menées jusqu'à présent visent à informer le public, en particulier les jeunes, sur les risques non seulement d'une consommation aigüe abusive mais également d'une consommation régulière, même « modérée » qui peut mener à la dépendance, aux complications somatiques et psychiques. Les grands axes des campagnes à venir portent sur les repères de consommation donnés par l'OMS et sur les groupes vulnérables (femmes enceintes, populations précaires).*

- *A propos d'un programme de formation des médecins aux outils de repérage :*

*La stratégie alcool 2002/2004 a fait de la mise en œuvre du programme OMS « Boire moins c'est mieux » une de ses priorités. Avec l'appui de l'ANPAA et d'une équipe dédiée, ce programme de diffusion du repérage précoce et de l'intervention brève a franchi plusieurs étapes : un premier cercle de médecins généralistes a été formé en région parisienne et a expérimenté plusieurs outils de repérage afin de définir celui qui est le plus adapté à la pratique médicale française. Puis, le programme a été étendu à quatre régions pilotes (Aquitaine, Bretagne, Nord et Bourgogne) où des formations de formateurs sont déjà bien avancées. A terme, et au vu de l'évaluation de la mise en œuvre du programme dans ces régions, celui-ci sera étendu à l'ensemble du territoire.*

*Le financement de ce programme est assuré conjointement par la DGS et la MILDT, à hauteur de 60 980 € chacune, chaque année depuis 2001. Ces financements sont reconduits en 2003.*

***« L'organisation des soins et des prise en charge »***

***« Les structures actuelles et leurs capacités »***

*La Cour fait état de l'imprécision des données relatives aux capacités hospitalières et à l'absence de données sur les besoins en soins :*

- *A propos de l'imprécision des capacités d'accueil en terme de lits, des malades hospitalisés pour un problème d'alcool :*

*L'imprécision de la capacité en lits dédiés à l'alcoologie relève du système de fonctionnement interne des établissements de santé. En effet, à l'exception des unités spécialisées qui disposent d'un nombre de lits défini et*

*connu, les autres services (médecine interne, hépatogastroentérologie, nutrition…) dépendent entièrement de l'intérêt que porte le chef de service à l'alcool. C'est le système des « lits non fléchés ». A titre d'exemple, un chef de service de médecine interne peut décider que trois ou quatre lits seront consacrés au sevrage sans qu'ils ne soient déclarés et comptabilisés comme des lits d'alcoologie au sein de l'établissement. Le résultat est une fluctuation dans la capacité d'hospitalisation des personnes ayant un problème avec l'alcool. La comptabilisation des lits d'alcoologie relève donc plus d'un affichage que d'un reflet de la réalité.*

- *A propos de l'absence des données concernant les besoins en soins :*

*L'enquête de la DREES de septembre 2002 sur les risques d'alcoolisation excessive chez les patients ayant recours aux soins un jour donné, menée auprès des médecins généralistes libéraux et des établissements de santé, donne un état des lieux du poids de l'alcool dans la demande soins, avec des disparités régionales. En particulier, cette enquête montre que 20 % des personnes hospitalisées ont un problème avec l'alcool.*

- *S'agissant du nombre d'équipes hospitalières :*

*Il faut noter que le nombre d'équipes hospitalières de liaison en addictologie (circulaire du 8 septembre 2000) est, en septembre 2002, de 307 implantées dans 262 établissements de santé : 29 % de ces équipes se consacrent exclusivement à l'alcoologie, et 39 % à l'alcool et d'autres produits psychotropes. A l'exception de deux départements, tous disposent d'au moins une équipe de liaison.*

***« La connaissance des résultats »***

***« La mesure des activités »***

- *S'agissant de l'enquête annuelle menée par la DGS sur le dispositif national de lutte contre l'alcoolisme :*

*Le rapport élaboré par la DGS, son exploitation et la synthèse nationale qui en résulte sont certes perfectibles. Ils permettent, toutefois, de comparer les données d'activités des structures ambulatoires d'une année sur l'autre et certaines données permettent néanmoins « d'observer » le dispositif. L'enquête ne concerne que les CCAA.*

- *Concernant « La mauvaise maîtrise de la collecte des informations relatives à l'activité des CCAA » :*

*Le décret n°98-1229 du 29 décembre 1998 relatif aux CCAA fixe l'obligation de rédiger un rapport annuel d'activité. Cependant, malgré cette obligation, tous les centres ne fournissent pas ce document, ou le transmettent mal complété, voire hors délais d'exploitation.*

*Aucune solution acceptable afin de fiabiliser les informations n'a, pour l'instant, été trouvée.*

***« Conclusion et recommandations »***

- *La Cour indique qu'en matière de soins spécialisés, les efforts de planification sont inexistants :*

*S'il n'existe pas de schémas en alcoologie ou en addictologie, des efforts ont été faits par les services de l'Etat pour tenter de réduire les inégalités d'offre de soins entre les régions et départements et ce, notamment pour ce qui concerne le dispositif médico-social. Ainsi, la mise en place d'indicateurs pour optimiser l'allocation de ressources a permis de réduire pour partie les inégalités en terme de couverture par les CCAA. Tous les départements en sont désormais pourvus.*

*Par ailleurs, une réflexion est actuellement en cours au niveau de l'administration centrale du Ministère de la Santé pour mettre en place ces schémas.*

*Enfin, 12 régions ont mis en place des programmes régionaux de santé (PRS) « alcool ». Ces programmes permettent de mobiliser les partenaires régionaux autour des besoins et des priorités définies par les conférences régionales de santé. Ce travail partenarial a permis de mettre en œuvre des actions innovantes, en particulier dans le domaine de la prévention, et de renforcer le travail en réseau pour améliorer les prises en charge.*

- *La Cour indique que « l'intervention financière du ministère de la santé dans la lutte contre l'alcoolisme s'est considérablement réduite depuis 1998 sans pour autant que celui-ci ait affirmé et renforcé son pouvoir d'orientation et d'impulsion des actions de santé publique, ni vraiment assuré la mission de pilotage qui lui incombait dans ce domaine ».*

*Le transfert de financement du dispositif médico-social de prise en charge (CCAA), de l'Etat vers l'assurance maladie à hauteur de 18,5 M€, en 1999, vise, en réalité, à stabiliser le financement de ce secteur de soins. Ainsi, les moyens des CCAA ont été en constante évolution depuis 2000, des mesures nouvelles ont été demandées le ministère de la santé (DGS) en faveur des CCAA et octroyées par l'assurance maladie entre 2000 et 2003. Le dispositif a ainsi bénéficié pour cette période de 27 M€ de mesures nouvelles, soit une augmentation de près de 60 % de ses moyens.*

*Par ailleurs, entre 1999 et 2000, 17 M€ ont été consacrés à la création d'équipes de liaison hospitalière en alcoologie.*

*En 2000, une circulaire du 8 septembre met en place les équipes de liaison en addictologie, ainsi, en 2000, 2001 et 2002, 13 M€ ont été consacrés à la création de ces équipes, dont 70 % proposent une prise en*

*charge en alcoologie (certaines exclusivement, d'autres alcool et tabac et toxicomanie).*

*De plus, la Stratégie Alcool a contribué à encadrer la politique en la matière.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)*

## *Les acteurs de la lutte contre l'alcoolisme et les financements*

### *La répartition des rôles*

*Globalement et sur la partie financière qui nous intéresse, le rapport de la Cour des comptes insiste, notamment, sur les errements de la lutte contre l'alcoolisme.*

*La Cour constate que la lutte contre l'alcoolisme "nécessite un engagement politique fort. Tel n'est pas le cas actuellement. L'Etat dépourvu de moyens financiers, n'a pas défini de stratégie claire ; la CNAMTS dispose d'une réelle autonomie et la coordination entre les différents acteurs est des plus limitée. Les moyens financiers engagés sont en tout état de cause modestes.*

*Dans les développements suivants la Cour des comptes précise que "la lutte contre l'alcoolisme est une compétence d'Etat.*

*En effet, l'article L. 3311-1 du code de la santé publique dispose que "L'Etat organise et coordonne la prévention et le traitement de l'alcoolisme, sans préjudice du dispositif prévu à l'article L. 3221-1 (sectorisation psychiatrique).*

*Les dépenses entraînées par l'application du présent article sont à la charge de l'Etat, sans préjudice de la participation des régimes d'assurance maladie aux dépenses de soins de ville et d'hospitalisation, et aux dépenses médico-sociales des centres mentionnés à l'article L. 3311-2 (les centres de cure ambulatoire en alcoologie - CCAA)".*

*Or, la Cour des comptes constate le désengagement financier de l'Etat et le transfert de la charge financière sur l'assurance maladie.*

*En effet, l'assurance maladie assume une grande part de ces dépenses, que ce soit dans le cadre de la prévention, de la prise en charge sociale et des soins y afférents.*

*L'Etat a, de plus, enclenché un double mouvement au détriment de l'assurance maladie :*

- *il s'est désengagé financièrement de tous les aspects de la lutte contre l'alcoolisme au moment de l'accroissement des besoins, donc de l'augmentation des dépenses,*
- *en parallèle et de manière paradoxale, il a retiré à l'assurance maladie les recettes destinées à compenser le coût social et sanitaire dû à la consommation d'alcool.*

*Ainsi, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, l'assurance maladie assume intégralement les dépenses médico-sociales des centres de cure ambulatoire en alcoologie. Ce transfert de charges s'élève à 18,74 Md€.*

*Les dépenses en la matière n'ont pas cessé d'augmenter sans devoir se stabiliser.*

*Les opérations de débudgétisation constituent une pratique récurrente.*

*Les transferts de 2001, vers l'assurance maladie (FOREC), viennent s'ajouter aux 15,25 Md€ que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a déjà transférés de l'Etat à l'assurance maladie pour financer l'intégralité des dépenses des centres de dépistage anonyme et gratuit, des centres de planification ou d'éducation familiale ainsi que les dépenses de désintoxication des toxicomanes réalisées avec hébergement dans les établissements de santé.*

*L'évolution des coûts des centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) pour l'assurance maladie se traduit de la façon suivante :*

- *En 1999, le transfert des CCAA à la charge de l'assurance maladie s'élevait à 18,74 Md€.*
- *Au titre de l'exercice 2001, le montant total des dotations versées aux CCAA s'élève à 33 797 191,40 € pour 175 structures.*
- *Pour l'exercice 2002, le montant total de ces dotations versées aux CCAA s'élève à 38 326 200,07 € pour 185 établissements, soit une augmentation de 13,4 % par rapport 2001*
- *Fin août 2003, ce montant s'élève à 28 997 527,57 € pour 192 établissements, soit 43 496 291,35 € sur l'année 2003 si on extrapole en année pleine, cela équivaudrait à une hausse de 13,5 % par rapport à 2002.*

*Ainsi, la charge des CCAA a augmenté de 104,5 % de 1999 à 2002.*

*Pour l'avenir et prenant en compte les différentes orientations de la politique gouvernementale actuelle, la CNAMTS estime que les charges des CCAA pour l'assurance maladie vont encore s'accroître.*

*En effet, il est probable que ces structures soient de plus en plus sollicitées dans l'avenir, du fait de la réalisation de deux des trois grands chantiers définis par le Président de la République.*

*La lutte contre l'insécurité routière et la lutte contre le cancer visent conjointement la consommation excessive d'alcool et de tabac, avec sur ce dernier point la récente mise en place des consultations de tabacologie dans les CCAA (circulaire ministérielle du 04.03.03).*

*Enfin, un volume important de personnes est orienté par le système judiciaire (19 % de toutes les infractions seraient en lien avec l'alcoolisation chronique ou aiguë de leurs auteurs ou victimes).*

*Ainsi, les centres de cure ambulatoire en alcoologie sont un outil en développement intervenant dans la réalisation de plusieurs politiques nationales.*

*De plus la Cour des comptes indique dans son rapport que "les capacités seraient des plus insuffisantes, le déficit national théorique s'élevant, au regard des normes figurant dans le rapport Parquet/Reynaud à quelque 400 centres".*

*Cet objectif est partagé par le plan triennal gouvernemental afin "de disposer d'environ 600 structures capables de répondre, en fonction des spécificités locales, aux besoins des usagers de drogues, d'alcool et de tabac".*

*Soit, un coût d'environ 124 M€, si l'on extrapole à 600 structures sur la base des chiffres actuels.*

*Enfin il apparaît nécessaire de rappeler qu'au moment où les dépenses concernant la lutte contre l'alcoolisme augmentent fortement, l'Etat a affecté au profit du fond de financement de la réforme des cotisations de sécurité sociale (FOREC prévu par la LFSS pour 2000), les ressources financières originellement dédiées à l'assurance maladie.*

*Reprenant le rapport du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, "la mise en place du FOREC a, ainsi, permis à l'Etat de mettre à contribution la "manne financière" de la sécurité sociale pour se défausser d'une charge qu'il avait lui-même, par une politique coûteuse d'aide à l'emploi, contribué à rendre difficilement supportable par les finances publiques".*

*Ainsi, en 2002, le FOREC sera attributaire de 100 % du produit des droits sur les alcools (2 647 M€), de 100 % du produit de la taxe sur les véhicules à moteur (899 M€) et de 90,77 % du produit des droits sur le tabac (8 115 M€).*

*C'est à juste titre que le rapport sénatorial critique cette utilisation : "la création de ces divers droits ou taxes avait été justifiée, à l'origine, par la contribution nécessaire des Français au coût, pour l'assurance maladie, de l'alcoolisme, du tabagisme et des accidents de la circulation. Le fait de les affecter à un fonds dont la vocation est totalement différente remet en cause, du même coup, leur légitimité".*

*En conséquence et au vu de l'ensemble des éléments évoqués, il apparaît que, non seulement l'Etat s'est déchargé financièrement de la lutte contre l'alcoolisme au détriment de l'assurance maladie, mais a utilisé à d'autres fins les ressources dédiées à ce champ d'intervention. alors que les dépenses ne cessent d'augmenter*

***La coordination entre les acteurs***

*A la lecture du rapport de la Cour, mon attention a été appelée par le paragraphe relatif à la coordination des acteurs. Il y est fait état de l'opposition de la CNAMTS à l'ouverture du site d'information "Drogues Info Services" aux problématiques liées à l'alcool et au tabac.*

*Il convient de rappeler que la MILDT participait, avec le comité français d'éducation pour la santé (CFES), au comité de pilotage de la campagne nationale de prévention du tabagisme (au moment où cette campagne relevait de la gestion de la CNAMTS) lorsque la décision dont il est question a été prise.*

*Cette décision qui a été prise d'un commun accord n'avait pas pour objet de garder un quelconque monopole sur la thématique concernée mais répondait à une constatation relevée lors de diverses études effectuées auprès des populations ciblées qui souhaitaient voir dissociés tabac, alcool et drogues.*

*Si les populations interrogées acceptaient le terme "dépendances" à l'alcool ou au tabac, il semblait très clairement avéré qu'elles rejetaient en effet l'association tabac/alcool avec le terme "drogues".*

*C'est pourquoi dans le souci de ne pas heurter les intéressés, il a été, en l'occurrence, décidé de garder une ligne dédiée au tabac, d'autant qu'une refonte de cette ligne Tabac Info Service avait été arrêtée, permettant à des tabacologues de prendre les coordonnées des appelants afin de les suivre dans leurs démarches de sevrage.*

*La MILDT avait indiqué à la CNAMTS que cette procédure ne pouvait de toute façon pas être assurée par Drogues Info Services.*

*Telles sont les raisons pour lesquelles cette ligne Tabac Info Service a perduré dans sa spécificité et il semblait nécessaire de rappeler le contexte de cette décision.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR DE DE L'ASSOCIATION NATIONALE DE PRÉVENTION EN ALCOOLOGIE ET ADDICTOLOGIE (ANPAA)*

*L'ANPAA souhaite apporter les précisions suivantes aux constats de la Cour :*

***1°) A propos de la description du dispositif spécialisé et de la présentation de l'ANPAA***

*Constat de la Cour : « L'organisation des soins aux personnes malades de l'alcool se répartit entre des structures à vocation générale – médecine ambulatoire, hôpitaux et cliniques y compris psychiatriques et soins de suite – et des dispositifs spécialisés – structures de prévention et centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA). » « La gestion des structures de prévention et des CCAA est assurée par des associations pour la majorité d'entre elles mais aussi par des hôpitaux et des collectivités territoriales. »*

*Les comités départementaux de prévention de l'alcoolisme, gestionnaire ou non de CCAA, sont des établissements de l'ANPAA sans personnalité juridique autonome. Il découle ainsi des statuts mêmes de l'ANPAA que les CDPA sont partie intégrante de l'ANPAA, association à la fois unitaire et décentralisée.*

*De 2000 à 2002 ( au 31 décembre), l'effectif de l'ANPAA est passé de 569 à 817 ETP, correspondant à 1 215 salariés. Cette progression de l'effectif traduit l'extension des activités de l'ANPAA (ouverture de consultations tabacologiques ou accompagnement de personnes sous main de justice par exemple) qui a participé activement à la mise en œuvre du plan triennal 1999-2001 adopté par le gouvernement.*

***2°) La coordination entre les acteurs***

*Constat de la Cour : « Les relations entre l'Etat et l'ANPAA manquent de suivi »*

*L'ANPAA tient à souligner, de manière générale, les bonnes relations et les échanges qui ont eu lieu régulièrement au cours de ces années entre la direction générale de la santé et elle-même et, notamment, avec le bureau des pratiques addictives de la sous-direction Santé et société. A titre d'exemple, nous pouvons évoquer la collaboration qui s'est instaurée entre la DGS et l'ANPA à l'occasion de la transformation des Centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie (CHAA) en Centre de cure ambulatoire en alcoologie (1998 et 1999). Nous pouvons également citer la concertation qu'a souhaitée instaurer la DGS lors de l'élaboration de la « Stratégie d'action alcool 2002-2004 » et du projet de loi relative à la santé publique (pour les plans de lutte contre le cancer et contre la violence et les conduites addictives). Il en a été de même pour l'élaboration du projet de décret pour les CSAPA ajourné en automne 2002, pour le projet en voie de finalisation d'un rapport annuel*

*d'activité commun aux CCAA et CSST, et pour la mise au point du logiciel GISPAC (voir ci-dessous) en 2002 et 2003.*

***3°) A propos de la mesure des activités***

*Constat de la Cour : « Du côté des opérateurs spécialisés, l'ANPAA ne semble, en revanche, s'être préoccupée de la mise en place d'un système interne de suivi quantitatif de ses activités locales qu'à des fins épidémiologiques et non de gestion ».*

*Depuis 1989, l'ANPAA publie des informations à caractère épidémiologiques sur les nouveaux consultants des CCAA. A partir de 1993, le traitement a été facilité par la mise en œuvre du logiciel GISPAC (Gestion informatisée du suivi des patients et des activités des centres d'alcoologie), créé par l'ANPAA et diffusé progressivement à toutes ses équipes. Depuis 1995 cette étude est réalisée avec le concours de l'INSERM.*

*Une nouvelle version du logiciel GISPAC, dont installation dans tous les CCAA est actuellement en cours et sera terminée fin décembre 2003, permettra dès 2004 de centraliser par internet au siège national tous les trois mois des données quantitatives sur l'ensemble des consultants et les actes médico-sociaux. Ce logiciel permettra également de suivre les activités de prévention.*

*Bien entendu, dans un souci d'harmonisation du recueil des données des structures d'addictologie, et afin d'obtenir, à la demande des pouvoirs publics, des données nationales consolidées, les items de ce logiciel ont fait l'objet de discussions tant avec la direction générale de la santé qu'avec l(observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT).*

***4°) A propos de l'évaluation des actions et de programmes***

*Constat de la Cour : « En matière de soins, en revanche, aucune opération d'évaluation n'est citée »*

*Des recommandations pour la pratique clinique (RPC) en alcoologie ont été publiées par la société française d'alcoologie (SFA) en mars 2001. Ces recommandations élaborées selon la méthodologie de l'ANAES (Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé) ont notamment pour finalité de promouvoir une culture alcoologique commune à tous les professionnels de la prévention, de l'éducation, du soin et de l'insertion pour favoriser la coordination des outils et méthodes d'intervention aujourd'hui disponibles et validés. Elles proposent pour la première fois des bases méthodologiques pour l'évaluation de l'efficacité des prises en charge, au moyen d'études de suivi individuel ou de cohorte. Ces recommandations représentent une étape importante dans la mise en œuvre d'une démarche évaluative dont les outils restent à définir avant qu'elle puisse être assurée en routine dans les différents points du dispositif de soins aux personnes malades de l'alcool.*

# 3

# La prise en charge du cancer : suivi des recommandations de la Cour

***PRÉSENTATION***

*Le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2000 comprenait des observations sur « la mise en œuvre de la politique de santé : l'exemple de la lutte contre le cancer ». Depuis cette publication, le programme national de lutte contre le cancer 2000-2005 a poursuivi sa montée en charge, avant d'être relayé et amplifié par le plan cancer présenté par le Président de la République le 24 mars 2003, dont le contenu n'a pas été analysé par la Cour compte tenu de son caractère encore récent. Sans s'engager sur un terrain proprement médical qui n'est pas le sien, la Cour avait, avant cette annonce, cherché à connaître les évolutions intervenues en matière de mise en œuvre de la lutte contre le cancer dans les trois domaines sur lesquels elle avait formulé des recommandations : les fondements de la politique de lutte contre le cancer, la prévention et le dépistage, la prise en charge thérapeutique.*

## I – Les fondements de la politique de lutte contre le cancer

En 2000, la Cour avait relevé que l'information nécessaire à l'élaboration d'une politique structurée de lutte contre le cancer n'était pas disponible, qu'il s'agisse des données épidémiologiques, de l'exploitation et de la valorisation des informations existantes ou des moyens financiers engagés. Ses recommandations portaient sur le

développement des registres[145], l'amplification de l'évaluation des résultats des modes de prise en charge, enfin sur l'amélioration de la connaissance des coûts par pathologie.

Force est de constater que depuis trois ans les progrès ont été inégaux.

## A – Le dispositif de surveillance

### 1 – La définition d'une politique nationale des registres

La mesure de l'incidence– c'est-à-dire du nombre de nouveaux cas enregistrés en une année - des différents types de cancers repose principalement sur l'exploitation des données recueillies par les registres du cancer. La Cour, en soulignant en 2000 la faiblesse de cette organisation, appelait à la définition d'une politique nationale pour rendre représentatif l'échantillon de population couvert par les registres et stabiliser les conditions de leur financement.

Depuis cette date, la couverture territoriale des registres n'a pas été étendue.

Les financements publics ont en revanche été accrus. Les subventions versées par l'Institut national de veille sanitaire (InVS) ont été multipliées par plus de 2,5 entre 2000 et 2002, passant de 0,47 à 1,25 M€ ; celles versées par l'INSERM sont restées constantes, à 0,32 M€. En 2003, la totalité de la dotation en fonctionnement de 11 des 21 registres existants devrait être prise en charge par l'Etat.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de moyens de l'institut de veille sanitaire (InVS) pour les années 2002 à 2004 prévoit le rattachement progressif des registres à statut associatif à des établissements publics ou participant au service public hospitalier. Ces établissements seront sollicités pour recruter une partie du personnel des registres, et notamment un épidémiologiste par registre.

La définition d'une politique nationale des registres, déjà bien engagée, devrait se poursuivre au cours de la mise en œuvre du plan cancer, qui prévoit un renforcement de leurs moyens et la création de trois

145) Un registre est un recueil continu et exhaustif des données nominatives intéressant un ou plusieurs événements de santé dans une population géographiquement définie, à des fins de recherche et de santé publique, par une équipe ayant des compétences appropriées.

nouveaux registres urbains (dans le Nord, en Aquitaine et en Ile-de-France).

### 2 – L'intégration des différentes sources de données publiques sur le cancer

La Cour constatait en 2000 que les différentes sources susceptibles de fournir des informations sur le cancer et sa prise en charge (données des certificats de décès, des registres, de l'assurance maladie, du programme de médicalisation des systèmes d'information -PMSI-, de la statistique annuelle des établissements, des anatomo-pathologistes) n'étaient pas coordonnées entre elles et faisaient rarement l'objet de recoupements.

Entre 2000 et 2003, les progrès ont été modestes. Le système d'information relatif à la prise en charge hospitalière du cancer a certes bénéficié des améliorations du PMSI. Celui-ci intègre désormais les cliniques privées et permet un suivi des trajectoires de soins des patients (« chaînage des séjours ») à partir des données 2001. Ces données sont disponibles depuis juin 2003. La Cour n'a toutefois connaissance d'aucune étude utilisant le chaînage des séjours pour analyser le parcours des patients atteints de cancer, notamment entre établissements publics ou privés.

L'exploitation coordonnée de données en provenance de sources différentes fait toujours défaut. L'InVS a, certes, élaboré une stratégie d'exploitation des données du PMSI, de l'assurance maladie et des anatomo-pathologistes, qui repose sur leur croisement avec les données issues des registres, mais elle n'a pas encore été mise en pratique.

En outre, les données des anatomo-pathologistes, seules sources certaines de diagnostic de cancer, ne peuvent être exploitées directement en l'absence de système d'information ad hoc des laboratoires.

## B – L'évaluation du coût des traitements du cancer

La Cour avait relevé que la mesure directe des coûts totaux relatifs au traitement du cancer était impossible, seule une approche indirecte par le biais du PMSI étant envisageable.

La connaissance du coût global du traitement du cancer a légèrement progressé, à la faveur des améliorations de ce système d'information.

A partir des données de la base nationale du PMSI de 1996, le coût des traitements du cancer avait été évalué en 2000 à 4,42 Md€, pour la seule hospitalisation publique[146]. Cet ordre de grandeur a été confirmé par une étude plus récente, exploitant les données de 1999, dont le champ s'étend aux cliniques privées : le coût du traitement du cancer à l'hôpital ou en clinique est évalué à 6,04 Md€, le secteur privé lucratif représentant 34 % des coûts de l'ensemble. Une extrapolation conduit à estimer le coût total du cancer pour l'assurance maladie, y compris les soins de ville, à 10,6 Md€[147].

Par ailleurs, la Cour s'était prononcée en faveur d'une meilleure mesure du coût des traitements par pathologie. Peu de progrès sont constatés dans la mise en œuvre de cette recommandation. Le codage par pathologie de l'activité de ville n'a pas vu le jour. Le développement de la comptabilité analytique hospitalière est insuffisant pour permettre une connaissance fine des coûts par pathologie. Les études ponctuelles effectuées par les établissements, les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ou les caisses locales d'assurance maladie ne font pas l'objet d'une exploitation systématique par l'administration centrale. L'expérimentation de tarification à la pathologie, engagée à la suite de la loi du 27 juillet 1999, n'est pas achevée.

Le plan cancer du 24 mars 2003 s'inscrit cependant dans la perspective d'un développement de la tarification à l'activité pour l'hospitalisation publique et privée. Le futur Institut national du cancer, dont la mission inclut le développement des études en économie de la santé, devrait coordonner la réalisation d'études de coûts par pathologie et par parcours thérapeutique.

## II – La prévention et le dépistage des cancers

En 2000, la Cour recommandait d'assortir la nécessaire augmentation des dépenses de prévention d'une évaluation stricte de leur efficacité, d'évaluer les pratiques de prévention et de dépistage et d'effectuer des études coût-efficacité des programmes de dépistage, enfin d'arrêter les modalités de mise en œuvre des programmes de dépistage prévus par la loi de financement de la sécurité sociale de 1999.

146) Borella et al., Revue d'épidémiologie et de santé publique, 2000, 48 : 53-70.

147) Borella et al., Bull. Cancer 2002, 89 (9) : 809-821. Cette évaluation inclut le coût de la radiothérapie libérale.

## A – L'accroissement des dépenses de prévention

Les travaux de la commission d'orientation sur le cancer[148] ont confirmé le constat dressé par la Cour d'une relative faiblesse des moyens consacrés à la prévention par rapport aux enjeux sanitaires en cause, Quelques progrès ont été enregistrés entre 2000 et 2002 dans deux domaines.

Les moyens consacrés à la lutte contre le tabagisme par l'Etat et l'assurance maladie ont été accrus de 25 % pour s'établir à 16,5 M€ en 2002. En outre, 47 consultations de sevrage antitabagique nouvelles en 2001 et 22 en 2002 se sont ajoutées aux 214 déjà existantes dans les établissements de santé. Seuls 16 départements en étaient encore dépourvus fin 2002. De même, les moyens financiers consacrés à la lutte contre l'alcoolisme ont été renforcés entre 2000 et 2002, autorisant la création de nouveaux centres de consultations ambulatoires d'alcoologie (CCAA) et le renforcement des moyens des centres existants.

Toutefois, l'accroissement des moyens consacrés à la prévention ne s'est pas accompagné d'une évaluation de son impact à moyen terme. Ni l'assurance maladie, ni la direction générale de la santé, ni la direction de la sécurité sociale ne s'estiment responsables de la mise en œuvre d'un tel programme d'évaluation.

Or, malgré le renforcement du dispositif anti-tabac, l'objectif du programme national de lutte contre le cancer de 2000 d'une diminution de 20 % en cinq ans du nombre de fumeurs ne sera pas atteint, sauf inflexion très forte de la tendance actuelle. En effet, le nombre de personnes qui déclarent fumer -environ 15 millions- est resté inchangé entre 1997 et 2002[149]. Pour sa part, l'objectif d'une diminution de 20 % de 2000 à 2005 du nombre de consommateurs alcoolo-dépendants ou excessifs ne peut même pas être suivi, les dernières estimations disponibles datant de 1996. Le renforcement de l'évaluation des liens de causalité entre les actions menées et l'évolution des comportements s'avère encore nécessaire.

## B – Les difficultés du dépistage organisé

Le dépistage consiste à rechercher de manière systématique dans une population en bonne santé les porteurs de symptômes latents

148) Rapport de la Commission d'orientation sur le cancer, 16 janvier 2003.

149) Programme national de lutte contre le cancer et rapport de la Commission d'orientation sur le cancer, p. 65.

nécessitant un suivi particulier. Il peut être réalisé à l'initiative des individus ou des professionnels de santé, sous l'appellation de dépistage spontané - ou dans le cadre d'un programme mis en place par les pouvoirs publics sur la base d'un cahier des charges et associé à un suivi épidémiologique - on parle alors de dépistage organisé ou systématique.

Le dépistage du cancer du sein est à l'heure actuelle le seul qui ait fait l'objet en France d'une tentative d'organisation systématique sur une grande échelle. Les lenteurs de sa généralisation sont symptomatiques des difficultés de définition et de mise en œuvre d'une politique de santé publique cohérente et structurée. La Cour avait déjà relevé l'existence de ces difficultés en 2000.

Expérimenté par l'assurance maladie dans 11 départements à partir de 1989, annoncé en 1994 par le ministre chargé de la santé comme devant être généralisé avant mai 1997, institutionnalisé dans le code de la santé publique par la loi de financement de la sécurité sociale de1999[150], évoqué à nouveau en 2000 dans le programme national de lutte contre le cancer qui a prévu de généraliser le dépistage organisé du cancer du sein à toutes les femmes de 50 à 74 ans, cette fois avant janvier 2001, il ne couvrait que le tiers des départements avant l'intervention du plan cancer du 24 mars 2003.

L'organisation mise en place a deux caractéristiques, qui expliquent largement l'incapacité des pouvoirs publics à tenir leurs engagements successifs de généralisation : la réalisation des examens de dépistage a été confiée aux radiologues libéraux et son organisation est mise en place dans le cadre départemental.

La négociation entre les pouvoirs publics, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la fédération nationale des médecins radiologues pour définir les modalités techniques et financières de leur participation au dépistage a duré plus de 30 mois. De ce fait, les textes d'application des dispositions prévoyant une prise en charge à 100 % par l'assurance maladie de la mammographie de dépistage organisé, adoptées en décembre 1998, ne sont parus qu'entre septembre 2001 et février 2002. L'accord de bon usage des soins du 27 septembre 2001, fixant la rémunération de cette mammographie au niveau de celle des mammographies de diagnostic ou de dépistage individuel (70 € environ) n'a pas suffi à éteindre l'opposition de certains radiologues aux conditions de sa rémunération.

150) Article L. 1411-2 relatif aux programmes de dépistage organisé des maladies aux conséquences mortelles évitables

C'est ainsi que, dans quelques départements, les radiologues estiment insuffisant le tarif proposé par la CNAMTS pour deuxième lecture : compte tenu du nombre de clichés lus à l'heure, celle-ci permet une rémunération horaire égale ou supérieure à 200 €.

Le recours à l'ensemble des radiologues libéraux, sans que la réalisation des examens de dépistage organisé ait été confiée à un nombre limité d'opérateurs[151], permet un maillage géographique fin, mais implique en contrepartie des mesures lourdes : formation préalable de milliers de professionnels (médecins et manipulateurs), organisation du circuit matériel des clichés pour seconde lecture entre de très nombreux sites.

La coexistence de compétences concurrentes entre l'Etat et les conseils généraux en matière de dépistage des cancers[152] et la préexistence de programmes départementaux a constitué une deuxième source de difficultés.

La mise en place d'une structure de gestion, sous statut de groupement d'intérêt public ou d'association, chargée de l'organisation matérielle du dépistage, des secondes lectures et du suivi des femmes ayant fait l'objet d'un dépistage, n'a pas été possible dans tous les départements pour deux raisons. D'une part, certains conseils généraux ont refusé de participer financièrement aux structures de gestion. D'autre part, les professionnels volontaires ont parfois manqué à l'appel.

Le 22 octobre 2002, la généralisation du dépistage organisé du cancer du sein a pour la 5ème fois été annoncée par le ministre de la santé, avec pour échéance la fin de l'année 2003 ; les compétences de l'Etat en matière de santé publique (hormis la protection maternelle infantile -PMI-), notamment de dépistage des cancers, devraient être confirmées par la prochaine loi de décentralisation. Des mesures nouvelles ont été prévues à cette fin dans le budget 2003.

Par ailleurs, alors que les normes scientifiques européennes de qualité du dépistage organisé recommandent un taux de participation des femmes concernées supérieur ou égal à 60 % pour obtenir une réduction significative de la mortalité, ce taux ne s'élevait qu'à 43 % en 2000 dans les 32 départements participants. D'après l'InVS, une des raisons de ce

151) Parmi les 13 autres pays européens ayant mis en œuvre ce dépistage organisé, le nombre de sites dédiés à ces examens se situe entre un (Danemark) et 94 (Grande-Bretagne). Il y a près de 5 200 radiologues libéraux en France. Environ 2 500 mammographes sont en fonctionnement.

152) Article L1423-1 du code de la santé publique

faible taux de participation reste que le dépistage individuel occupe une place importante de manière concomitante avec le dépistage organisé.

Le plan cancer du 24 mars 2003 prévoit de maintenir la coexistence entre les deux modalités du dépistage. Il n'appartient pas à ce stade à la Cour de se prononcer sur ce choix, mais, en tout état de cause, une évaluation précise des résultats de ce double dispositif est indispensable.

Le coût annuel du dépistage organisé une fois généralisé peut être estimé à 150 M€ par an. Compte tenu de l'importance des frais fixes dans la structure des coûts du dépistage organisé, plus le taux de participation des femmes à ce dépistage est faible, plus le coût par cancer dépisté est élevé. L'incidence financière de cette politique pour l'assurance maladie dépendra donc au total de l'ampleur et de la rapidité de l'éventuelle substitution du dépistage organisé au dépistage spontané.

S'agissant d'autres cancers, le plan cancer de février 2000 prévoyait la généralisation du dépistage du cancer colo-rectal et du col de l'utérus.

Pour le premier, le dépistage n'a pas été généralisé. Une extension de l'expérimentation par le biais de l'Hémoccult® est engagée, elle devrait concerner 22 départements pilotes au lieu de 12 pour l'instant.

Pour le second, le programme national de lutte contre le cancer prévoyait la généralisation du dépistage du cancer du col de l'utérus pour les femmes de 25 à 65 ans avant février 2003 ; toutefois, les difficultés rencontrées sur le dossier du cancer du sein ont conduit le ministère de la santé à différer la mise en œuvre de cet engagement, d'ailleurs abandonné par le plan cancer 2003.

## III – La prise en charge thérapeutique

En matière de prise en charge, le rapport publié en 2000 comportait quatre recommandations concernant : l'amélioration de la connaissance de l'offre de soins, la poursuite de l'identification des trois niveaux de prise en charge hospitalière, la mise en œuvre des référentiels de soins et la réduction des distorsions en matière de financement entre le réseau des établissements publics ou participant au service public hospitalier et celui des établissements privés à but lucratif.

## A – L'offre de soins

La circulaire du 24 mars 1998 relative à l'organisation des soins en cancérologie dans les établissements d'hospitalisation publique et privée visait la création de filières de soins fondées sur une gradation des établissements en fonction de leur activité : « sites de référence », « sites orientés » et « moyens de proximité traitant les patients cancéreux ». Le programme national de lutte contre le cancer de 2000 insistait sur la nécessité d'une mise en œuvre de cette circulaire pour réduire les inégalités régionales d'accès aux soins et améliorer leur organisation.

Certains progrès ont été accomplis sur ce point. Ainsi, en janvier 2003, la majorité des régions disposaient de schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) dont le volet cancérologique prévoyait la gradation des sites selon la nomenclature de la circulaire du 24 mars 1998. Toutefois, cette gradation n'a pas pu être imposée sur l'ensemble du territoire, certains établissements n'acceptant pas la hiérarchie implicite qui la sous-tendait. Ainsi, la gradation n'a pas encore été appliquée en Ile-de-France. En région Rhône-Alpes, seuls des « sites de référence » ont été identifiés, alors qu'en Pays-de-Loire, les notions de « site orienté » et de « site de référence » ont été fusionnées pour aplanir les difficultés. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le nombre et la localisation de sites de chaque niveau ont été arrêtés, sans que le nom d'aucun établissement soit formellement accolé aux étiquettes ainsi définies.

Aucune évolution notable ne peut être relevée en matière d'offre de soins chirurgicaux. Le plan cancer 2003 reprend la notion de seuils minimaux d'activité compatibles avec une exigence de qualité, introduit la notion d'agrément des structures de soins à prendre en charge cette pathologie, sans présenter toutefois sur ce point de modalité d'application ni de calendrier.

En matière de radiothérapie, comme pour d'autres équipements, le régime d'autorisation des appareils d'irradiation a été confié au niveau régional : les ARH se partagent une augmentation du parc comprise dans une fourchette de 40 à 55 appareils[153]. Le nombre d'appareils ainsi autorisés n'est pas connu de l'administration centrale, non plus que celui des nouveaux accélérateurs effectivement mis en service. Surtout, quoique l'estimation des besoins en personnel soignant par nombre de traitements effectués ait été faite, aucune mesure n'a été prise à ce jour

153) L'autorisation initialement prévue de 100 appareils supplémentaires a été considérée excessive et contestée par les radiothérapeutes eux-mêmes.

quant à la démographie des radiothérapeutes ou à la formation et l'embauche de radiophysiciens ou de dosimétristes.

En matière de chimiothérapie, la répartition géographique de l'offre de soins n'a pas été modifiée. En revanche les modifications de tarification et la diffusion des « standards, options, recommandations » (SOR) de la fédération nationale des centres de lutte contre le cancer (FNCLCC) (cf. infra) commencent à produire leurs effets.

Enfin, en sept ans, 52 autorisations de tomographes à émission de positons (TEP), outils de diagnostic et de suivi de certains cancers, ont été accordées (34 en CHU, 15 en CLCC, trois en secteur libéral). Fin 2002, 12 installations étaient en fonctionnement et selon la direction des hôpitaux et de l'offre de soins (DHOS), 24 devraient l'être à la fin 2003. Toutefois, dans le même temps, on constate que, en 2002, sur l'enveloppe de 6,8 M€ destinée au financement du produit radioactif nécessaire à cet examen, 2,5 M€ ont été versés à des établissements dans lesquels aucun TEP ne fonctionne à ce jour, et 1,1M€ à trois établissements dont le TEP n'a été mis en fonctionnement que fin 2002.

## B – La qualité des soins

La DHOS prévoyait de réaliser pour la fin 2002 une étude sur l'évaluation de l'utilisation des protocoles par les professionnels, dont les résultats ne sont pas disponibles à ce jour. Toutefois, une enquête commandée par la FNCLCC auprès de médecins spécialistes traitant des patients atteints de cancer indique que 84,6 % des répondants utilisaient des recommandations pour la pratique clinique. Les SOR produits par la FNCLCC étaient utilisés par 83,4 % d'entre eux, 46,5 % se référant aux référentiels des réseaux, 38,2 % utilisant les documents de l'agence nationale d'accréditation et d'évaluation de la santé (ANAES) et 33,7 % ceux de *l'American society of clinical oncology*.

Des études ponctuelles de l'assurance maladie ou des agences régionales de l'hospitalisation montrent que les écarts des pratiques par rapport aux référentiels sont encore fréquents et importants ; or, en Rhône-Alpes, la déclinaison au plan local des référentiels de soins nationaux par le réseau cancérologique ONCORA a entraîné une réduction de ces écarts et une démarche qualité efficace et persistante[154]. Ainsi, le développement par un réseau de l'utilisation de référentiels

154) Voir notamment : Ray Coquard et al., « A controlled 'before after' study : impact of clinical guidelines programme and regional cancer network organization on medical practice », British Journal of Cancer (2002) 86, pp. 313-321.

communs, de politiques cohérentes d'adressage des patients et de coordination des soins permet de pallier l'absence de formalisation complète de gradation des sites.

Enfin, le dossier médical commun standardisé au plan national, prévu par le programme national de lutte contre le cancer, n'ayant pas été mis en œuvre, son élaboration a été laissée à l'initiative des réseaux de soins les plus dynamiques.

C'est notamment pour ces raisons que la poursuite du développement des réseaux est un axe majeur du plan cancer du 24 mars 2003.

## C – La tarification et le financement des soins

La Cour relevait en 2000 que le système de tarification des soins provoquait des distorsions importantes dans la prise en charge des patients. Si les causes de ces distorsions n'ont pas encore été éliminées, leurs conséquences ont été atténuées.

La nomenclature de radiothérapie, qui favorisait certaines techniques d'irradiation dépassées, tout en omettant de valoriser des actes techniques importants (notamment la préparation des irradiations) a été modifiée. Les tarifs de la cobaltothérapie ont été réduits, alors que la cotation des actes de préparation ont été améliorés, pour un surcoût net supporté par l'assurance maladie de 31 M€. En conséquence, les cabinets privés de radiothérapie ont commencé très rapidement à investir dans des matériels plus performants.

Par ailleurs, le PMSI a été affiné pour mieux prendre en compte la diversité et la complexité croissantes des traitements radiothérapiques mais les modifications retenues ne rendent pas parfaitement compte de ces évolutions à l'hôpital. Il est également prévu que le PMSI recueille également l'activité de la radiothérapie libérale.

De même, la Cour avait relevé que les modalités de financement de la chimiothérapie avaient des conséquences en termes de soins dispensés. Pour les établissements publics, financés par dotation globale, cette activité était mal prise en compte par le PMSI ; la contrainte financière de plus en plus forte qui en résultait pouvait conduire à limiter l'usage des molécules les plus récentes et à privilégier les traitements en hospitalisation complète. Les établissements privés à but lucratif étaient pour leur part remboursés de la totalité du coût des chimiothérapies, majoré d'une marge pouvant atteindre 30 % si elles intervenaient en traitement ambulatoire, ce qui était de nature à les inciter à l'utilisation

des médicaments les plus coûteux, alors que seule une somme forfaitaire, très inférieure au coût réel des traitements, était reçue en cas de chimiothérapie réalisée en hospitalisation complète.

La création d'une enveloppe destinée au financement des molécules onéreuses, dotée de 75 M€ en 2001 et 82,2 M€ en 2002 et leur meilleure valorisation en points ISA ont permis d'atténuer les effets de la mauvaise prise en compte par le PMSI du coût des chimiothérapies pour les établissements financés par dotation globale. En outre, entre 2000 et 2002, 51,5 M€ leur ont été attribués dans le cadre de protocoles de recherche financés au titre du volet cancer du programme de soutien aux innovations diagnostiques et thérapeutiques coûteuses. Ces mesures sont toutefois loin de suffire à couvrir le coût réel des nouvelles molécules[155].

La marge des cliniques privées sur la chimiothérapie en ambulatoire a été supprimée en avril 2001. La somme correspondante (45,7 M€ en année pleine) leur a été reversée sous forme d'une revalorisation des forfaits de chimiothérapie et d'une contribution au développement des soins palliatifs.

### *CONCLUSION*

*L'émergence d'une politique intégrée de lutte contre le cancer, à la fin des années 1990, manifestait la volonté des pouvoirs publics d'élaborer une politique qui, au-delà de l'amélioration de l'organisation des soins, s'étende à tout le champ de la santé publique. Les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre, notamment s'agissant de la généralisation du dépistage du cancer du sein, reflètent encore, malgré les progrès en cours, l'atomisation et le cloisonnement du système de santé.*

155) Voir le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de septembre 2002, pp. 370-371.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prend acte avec grand intérêt des analyses de la Cour.*

*Dans les observations qu'elle formule sur l'évaluation du coût des traitements du cancer, la Cour des comptes regrette que les établissements de soins n'aient pas réalisé de progrès dans la mesure du coût des traitements par pathologie, le développement de la comptabilité analytique hospitalière étant insuffisant pour permettre une connaissance fine de ces coûts. À cet égard, la mise en œuvre de la tarification à l'activité dès le 1er janvier 2004 devra conduire les établissements hospitaliers à se doter des outils nécessaires à la mesure de leurs coûts par pathologie, la connaissance précise de ceux-ci étant indispensable pour répartir les moyens budgétaires entre les services médicaux dans la nouvelle configuration du financement des hôpitaux.*

*Sur les autres points, les observations de la Cour n'appellent pas d'autres commentaires que ceux formulés par le ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPEES*

### *« Le dispositif de surveillance »*

*Concernant les registres, des moyens financiers spécifiques supplémentaires permettant d'étendre la couverture géographique ont été alloués à l'Institut de veille sanitaire dès 2003, à hauteur de 0,7 M€ dans le cadre des mesures du plan de mobilisation nationale de lutte contre le cancer. La création de nouveaux registres concerne quatre régions : le Nord, le Limousin, l'Aquitaine, l'Ile de France.*

### *« La prévention et le dépistage des cancers »*

#### *« L'accroissement des dépenses de prévention »*

*La Cour souligne l'accroissement des dépenses de prévention, et le manque de résultats de la politique de lutte contre le tabac. Il est vrai que de 1998 à 2001, les ventes de tabac ont, en moyenne, stagné en France. La modération de la politique fiscale à cette époque explique en grande partie*

*cet échec dans la lutte contre le tabagisme. En effet, les prix des cigarettes augmentaient chaque année en moyenne de 3 à 5 %. Durant cette période, l'action du ministère chargé de la santé avait essentiellement porté sur l'amélioration de l'offre de soins de sevrage aux fumeurs, tant en qualité qu'en quantité. Pourtant en 1999, la proportion de fumeurs s'étant arrêté de fumer dans l'année a été particulièrement faible (9,2 % contre 12,3 % en 1995 et 16,3 % en 2003, d'après l'INPES). En 2003, sous l'impulsion donnée par le Président de la République à l'occasion du plan de mobilisation contre le cancer, le Gouvernement a conduit une politique particulièrement efficace contre le tabagisme. Parmi toutes celles adoptées ou en préparation, trois mesures sont particulièrement importantes :*

- *une action fiscale vigoureuse : hausse des taxes et augmentation moyenne des prix des cigarettes d'environ 30 % pour 2003,*
- *le premier renforcement notable de la législation contre le tabac depuis la loi du 10 janvier 1991 : la loi du 31 juillet 2003 comportant des mesures visant à dissuader les jeunes de fumer et le projet de loi en santé publique qui contient un certain nombre de dispositions en vue de renforcer la lutte contre le tabagisme, notamment la possibilité pour les associations familiales et de consommateurs d'ester en justice ; la compétence donnée à des corps d'inspection du ministère de la santé de pratiquer des contrôles de la conformité de la législation sur le tabac.*
- *la multiplication par 16 des subventions aux associations, dont 6 M€ distribués par appels à projets en région et au niveau national.*

*Cette politique commence à donner des résultats. En effet, les données de l'INPES confirment que la chute des ventes de tabac observée (- 12 % pour les ventes de cigarettes sur les onze premiers mois de 2003 comparé à la même période de 2002) correspond à une véritable diminution de la consommation. Ainsi, la baisse de la prévalence du tabagisme chez les 15-75 ans observée entre 1999 et 2003 est supérieure à 4 %, soit l'équivalent de 2,5 millions de fumeurs en moins.*

*Cette baisse de la consommation se traduit par une multiplication des arrêts du tabac que confirme l'envolée des ventes de substituts nicotiniques observée. La proportion de personnes qui se sont arrêtées de fumer au cours des douze derniers mois est en nette augmentation : 16,3 % contre 9,2 % en 1999, année où la proportion d'arrêt de la consommation du tabac était en diminution par rapport à 1995 où elle était de 12,3 %.*

*En ce qui concerne l'évaluation de l'impact de cette baisse de la consommation sur la santé des Français, des études seront demandées à l'InVS (FRANCIM) sur l'impact sur les cancers et les maladies respiratoires, et à l'Inserm en ce qui concerne l'impact sur les maladies cardiovasculaires.*

### *« Les difficultés du dépistage organisé »*

- *Concernant la coexistence du dépistage organisé et du dépistage individuel, une précision s'impose. En effet, un accord de bon usage des soins (ACBUS) publié le 24 mars 2002 au JO, signé par les organisations représentatives médicales et les organismes d'assurance maladie, prévoit que les radiologues ne participant pas à un programme de dépistage seront pénalisés financièrement (5Z) puis exclus de l'activité mammographique.*

*La pénalisation financière devait intervenir en janvier 2003 et l'exclusion d'activité en juillet 2004. Ces dates ont été reportées et ont fait l'objet d'un avenant à l'ACBUS, publié en juillet 2003, qui propose des délais plus conformes à l'état d'avancement du dépistage sur le terrain : dès juin 2004 pour les anciens programmes et au plus tard le 1er janvier 2005 pour les autres, en ce qui concerne la décote de 5Z.*

*Compte tenu de ce qui précède et pour la tranche d'âge concernée par le programme de dépistage (soit 50-74 ans), seul le dépistage organisé devrait subsister à terme.*

- *La Cour relève la faiblesse du taux de participation au programme de dépistage organisé du cancer du sein en 2000 dans les 32 départements qui l'avaient mis en place à cette date. Cette situation était en partie due à la relative mauvaise image du dépistage organisé par rapport au dépistage individuel, tant auprès des femmes que des médecins. Les cahiers des charges ont été modifiés en 2001 afin d'augmenter la participation des femmes et des médecins au dépistage organisé. L'introduction d'un examen clinique par le radiologue, d'une interprétation immédiate des clichés avec compte-rendu provisoire en attendant la deuxième lecture, de la possibilité pour le radiologue de réaliser immédiatement des examens complémentaires en cas de lésions suspectes, ainsi que le retour des clichés au femmes permettant au médecin traitant de voir ces clichés, vont certainement contribuer à améliorer l'image du dépistage organisé et donc à agir positivement sur les taux de participation des femmes. Une étude sera réalisée en 2004 à partir des données recueillies par les structures de gestion sur les taux de participation. Elle permettra de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse d'un meilleur taux de participation.*

*Concernant la mise en œuvre du programme de dépistage du cancer du sein, des progrès considérables ont été réalisés puisque, à fin décembre*

*2003, 94 départements auront mis en œuvre un programme de dépistage organisé du cancer du sein et que la généralisation de ce type de dépistage organisé sera effective dans le courant du premier trimestre 2004.*

- *La Cour précise que la réalisation des examens de dépistage, dans le cadre du dépistage organisé du cancer du sein, a été confiée aux radiologues libéraux et son organisation mise en place dans le cadre départemental.*

*Le financement de ce programme a été conçu au départ, principalement par rapport à un mode d'organisation des radiologues libéraux. Néanmoins, 10 % des mammographies de dépistage sont réalisées au sein des établissements de santé publics et participant au service public hospitalier. Une note DHOS/DGS du 3 novembre 2003 a précisé aux agences régionales de l'hospitalisation les modalités de participation de ces établissements au programme de dépistage organisé. L'avis de l'ARH, qui conditionne le financement de cette activité, devra être sollicité avant agrément par la structure départementale de gestion. Il est précisé que les établissements de santé qui ont vocation à s'inscrire dans cette démarche sont ceux qui répondent à un besoin avéré de proximité, non couvert par la radiologie libérale, et/ou ceux qui ont déjà une activité mammographique conséquente et ouverte sur l'extérieur, et/ou ceux qui offrent une prise en charge sénologique complète.*

- *S'agissant de la coexistence des compétences entre l'Etat et les conseils généraux en matière de lutte contre le cancer, identifiée par la Cour comme une source de difficultés, il convient de signaler que le projet de loi sur les responsabilités locales comporte une disposition transférant la compétence en matière de lutte contre le cancer des conseils généraux à l'Etat. Celui-ci a d'ailleurs anticipé cette disposition en soutenant, en 2003, à hauteur de 18 millions d'euros, la mise en œuvre des programmes de dépistage du cancer du sein dans les départements où la participation des conseils généraux étaient insuffisante. Cet engagement de l'Etat se poursuivra dans les années à venir.*

- *Concernant le programme de dépistage du cancer du colon, 22 départements pilotes ont été retenus fin 2002 pour mettre en place ce programme à titre expérimental. Cette expérimentation sera évaluée fin 2004-début 2005.*

- *Enfin, concernant la mise en œuvre du dépistage organisé du cancer du col de l'utérus, si le plan de mobilisation contre le cancer n'en reprend pas strictement le principe, il prévoit, dans sa mesure n° 26 un renforcement des actions de dépistage du cancer du col de l'utérus pour les femmes à risque ou qui ne bénéficient pas d'un suivi par un gynécologue ainsi qu'un accès au test HPV. L'inscription à la nomenclature des actes de biologie médicale de ce test pour les frottis de type ASCUS est en cours.*

### *« La prise en charge thérapeutique »*

#### *« L'offre des soins »*

- *La Cour précise que la gradation des soins, prévue dans le cadre de la circulaire du 24 mars 1998, n'a pas été encore appliquée en Ile de France.*

*L'ARH Ile de France vient de finaliser la gradation régionale des sites de cancérologie en s'appuyant sur une méthodologie élaborée à partir de l'activité de cancérologie de chaque établissement, en termes à la fois quantitatif et qualitatif.*

- *La Cour souligne qu'en matière d'offre de soins chirurgicaux le plan cancer reprend la notion de seuils minimaux d'activité compatibles avec une exigence de qualité, introduit la notion d'agrément des structures de soins à prendre en charge cette pathologie, sans présenter toutefois sur ce point de modalités d'application ni de calendrier.*

*La notion d'agrément des structures pratiquant la cancérologie est intégrée dans les travaux menés en application de l'ordonnance du 4 septembre 2003, portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé, dans le cadre de l'autorisation des activités de soins. L'activité de chirurgie carcinologique sera particulièrement analysée. D'ores et déjà, des recommandations très opérationnelles coordonnés par l'ANAES sont en cours de diffusion : elles concernent la prise en charge chirurgicale des lésions mammaires de première intention.*

- *La Cour précise que le nombre de nouveaux appareils de radiothérapie, autorisés par les ARH depuis la déconcentration des autorisations et l'ouverture de la carte sanitaire, n'est pas connue de l'administration centrale et qu'aucune mesure n'a été prise à ce jour sur la démographie des radiothérapeutes ou la formation et l'embauche de radiophysiciens ou de dosimétristes.*

*La modernisation et l'augmentation du parc de radiothérapie constituent une priorité du plan cancer 2003-2007. A ce titre, des objectifs spécifiques à la cancérologie ont été arrêtés dans le cadre du plan d'investissement « Hôpital 2007 » pour appuyer l'installation de toutes les nouvelles machines autorisées depuis 2002 (réduction des délais entre autorisation et installation) et moderniser le parc (remplacement des cobalts et de tous les appareils autorisés avant 1991). Dans ce contexte, les remontées des ARH font état, à ce jour, de 38 nouveaux accélérateurs autorisés dont une majorité seront installés en 2004 et 2005.*

*Concernant la formation et le cadre d'emploi des radiophysiciens, il est prévu à compter de début 2004, pour favoriser leur recrutement,*

*d'indemniser le stage que les radiophysiciens effectuent en établissement de santé avant de prendre leurs fonctions. D'autre part, un arrêté transposant en droit interne la directive Euratom de 1997 devrait être finalisé avant la fin de l'année : il concernera la formation, les missions et les conditions d'intervention des personnes spécialisées en radiophysique médicale. Un article de la loi de santé publique, qui fait l'objet d'un amendement en cours du gouvernement, devrait également permettre, par un décret d'application, de faire évoluer le cadre d'emploi des radiophysiciens et de favoriser leurs recrutements.*

*La fonction de dosimétriste n'est à ce jour pas reconnue en France. Le plan cancer précise qu'une réflexion doit être menée sur ce sujet. Une expérimentation, dans le cadre de la mission confiée au Professeur Berland sur les nouveaux métiers, débutera en début d'année sur la fonction de dosimétriste. En lien avec cette phase expérimentale, la DHOS lancera la réflexion sur ce sujet, en concertation avec les représentants des manipulateurs d'électro- radiologie, des radiophysiciens et des radiothérapeutes*

- *La Cour constate que 52 autorisations tomographes à émission de positons (TEP) ont été accordées à ce jour et que 24 appareils devraient être installés fin 2003. Des établissements de santé ont reçu en 2002 des financements au titre du marqueur radioactif nécessaire à la réalisation de l'examen bien que les TEP n'aient pas été mis en fonctionnement.*

*A ce jour, 55 autorisations ont été accordées et 25 appareils seront opérationnels en décembre 2003. Le plan hôpital 2007, en application des objectifs du plan cancer, permettra que chaque région métropolitaine dispose en 2004 d'au moins une TEP en activité. Concernant le marqueur radioactif, des établissements ont reçu ce financement en tenant compte des informations transmises par les promoteurs sur la date de mise en fonction des équipements. Force est de constater que les délais d'installation annoncés ont été retardés, du fait en particulier des évolutions de technologies entraînant des modifications dans le choix des appareils et le coût du matériel.*

### *« La qualité des soins »*

- *La Cour précise que la DHOS prévoyait de réaliser pour la fin 2002 une étude sur l'évaluation des protocoles par les professionnels, dont les résultats ne sont toujours pas disponibles à ce jour.*

*Cette étude, initialement prévue pour 2002, a démarré avec retard faute de financements. Ses résultats seront disponibles avant la fin de l'année 2003.*

- *La Cour constate que le dossier médical commun standardisé au niveau national, prévu par le programme national de lutte contre le cancer,*

*n'ayant pas été mis en œuvre, son élaboration a été laissée à l'initiative des réseaux de soins les plus dynamiques.*

*En application du plan cancer, une expérimentation de dossier communiquant en cancérologie est en cours dans 4 régions françaises : les Pays de Loire, l'Aquitaine, la Basse-Normandie et la Réunion. Ces expérimentations anticipent et préparent la généralisation du dispositif prévue en 2007 : elles permettront d'élaborer un cahier des charges national.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS (CNAMTS)*

*La Cour a souhaité examiner les suites données aux recommandations qu'elle avait faites en 2000 concernant la prise en charge du cancer, en particulier dans trois domaines :*

- *les fondements de la politique de lutte contre le cancer,*
- *la prévention et le dépistage,*
- *la prise en charge thérapeutique.*

*Ces trois domaines, comme la Cour le rappelle utilement, sont caractérisés par la multitude d'acteurs concernés, dont l'action doit être coordonné pour une meilleure efficacité collective.*

*En premier lieu, il faut noter que* ***sur chacun de ces domaines, l'assurance maladie a privilégié le partenariat conventionnel*** *en sorte de garantir une implication forte du corps médical dans ces actions de santé publique. Elle a ainsi pu obtenir, dans une période marquée par le refus des syndicats de médecins spécialistes de développer des relations contractuelles avec les caisses d'assurance maladie, la signature d'un accord avec la Fédération nationale des médecins radiologues, également contresigné par la CSMF et la FMF.*

*Ce contreseing est d'autant plus important à signaler, qu'il marque un engagement jusqu'alors inédit des syndicats médicaux en faveur d'une forme d'habilitation des professionnels, qui doit devenir opposable à l'ensemble des radiologues effectuant des mammographies, y compris en dehors du dépistage organisé du cancer du sein.*

*Cet accord marque en outre la détermination des partenaires conventionnels à maîtriser le dépistage spontané qui ne répond ni aux exigences d'équité, ni à celles d'efficience qui doivent régir toute action de santé publique.*

*C'est cette même volonté de privilégier l'implication des professionnels qui a amené l'assurance maladie à conclure un accord avec le syndicat des radiothérapeutes, dont la réforme de la nomenclature mentionnée par la cour est la simple traduction réglementaire.*

*Cette détermination continue de guider l'action de l'assurance maladie qui a proposé aux représentants des médecins anatomo-cyto-pathologistes, la conclusion d'un contrat de santé publique permettant d'améliorer le recueil des données issues des examens réalisés par ces professionnels qui bénéficieraient alors d'une majoration forfaitaire en sus de la cotation de l'examen concerné.*

*S'agissant de la* ***mesure des dépenses de prévention et de l'évaluation de leur impact****, la Cour déplore que « l'accroissement des moyens consacrés à la prévention ne s'est pas accompagné d'une évaluation de son impact à moyen terme. Ni l'assurance maladie, ni la direction générale de la santé, ni la direction de la sécurité sociale ne s'estiment responsables de la mise en œuvre d'un tel programme d'évaluation".*

*Il faut tout d'abord rappeler la difficulté d'appréhension de l'ensemble des dépenses relatives à des actions de prévention ou de dépistage. En effet, le système de soins et son mode de tarification actuel aboutit à ce que nombre de dépenses de ce type soient prises en charge au titre du fonds national d'assurance maladie au même titre que les soins curatifs ; les dépenses retracées dans le fonds national de prévention et d'éducation sanitaires ne constituent donc qu'une faible partie des fonds consacrés à la prévention en France.*

*Dans ces conditions, l'évaluation du dépistage organisé du cancer du sein ne peut actuellement porter que sur des actions précisément définies concernant le recueil d'informations médicales issues des données transmises par les structures de gestion et permettant notamment de connaître le nombre de tumeurs malignes détectées, leurs caractéristiques, au-delà des taux de participation au dépistage.*

*Ce recueil est formalisé et l'Institut national de veille sanitaire a la charge de le centraliser, d'en effectuer l'analyse et la synthèse et de le transmettre au ministère chargé de la santé.*

*Par ailleurs, l'assurance maladie met en place un système responsabilisant les caisses primaires sur le recueil d'informations relevant du champ administratif auprès de la structure de gestion ; celle-ci sera, de façon systématique pour l'exercice 2003, tenue de fournir à la CPAM son rapport d'activité ainsi que ses bilans financiers et comptables.*

*En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité du dépistage organisé, au-delà d'un bilan qui reste actuellement essentiellement quantitatif, elle ne peut s'envisager qu'après plusieurs années de mise en œuvre effective de ce dépistage généralisé ; elle restera difficile à formaliser car elle doit prendre*

*en compte des données comparatives en terme de mortalité et de morbidité liées à des facteurs complexes (effets des protocoles de soins harmonisés, évolution des thérapeutiques mises en œuvre…) autres que le dépistage lui-même.*

*Enfin, convaincue de la nécessité de veiller à la qualité des soins dispensés aux patients pour lesquels une pathologie cancéreuse a été diagnostiquée, l'assurance maladie a mobilisé ses moyens d'investigation, de contrôle et d'évaluation dans le cadre de deux enquêtes :*

- *la première porte sur la radiothérapie. Les résultats en ont été diffusés aux ministères, aux sociétés savantes, aux professionnels de santé, aux établissement de santé et aux organismes du réseau de l'assurance maladie. Cet état des lieux complet de la radiothérapie en France a contribué aux prises de décisions de 2002 ; à savoir le renouvellement ou l'augmentation du parc ainsi que des radiophysiciens et manipulateurs spécialisés et à la modification des actes en radiothérapie pour mieux intégrer la préparation au traitement.*
- *la seconde porte sur la pratique de la chimiothérapie anti-cancéreuse : elle va permettre de réaliser un état détaillé des lieux du fonctionnement des structures, une analyse des pratiques de chimiothérapie anticancéreuse et des dépenses de médicaments anticancéreux et de certains traitements associés.*

*En outre, dans le domaine de l'offre de soins et de la qualité, l'ordonnance du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé, en supprimant le taux de conversion de lits pour la création de places en hospitalisation à domicile, devrait permettre le développement de places supplémentaires pour la chimiothérapie à domicile et plus généralement les soins à domicile.*

# Chapitre X

# Agriculture

# 1

# L'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)

# L'Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL)

***PRÉSENTATION***

*L'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) est à bien des égards un établissement singulier dans le paysage agricole national. Créé en 1936, sous le nom d'office du blé, il fut pendant trois décennies l'artisan d'une politique nationale d'intervention et de régulation du marché national des céréales, en même temps qu'un instrument de modernisation des structures agricoles dans le secteur céréalier.*

*L'organisation française du marché des céréales ayant inspiré la création et le fonctionnement de l'organisation commune de marché issue de la « première » politique agricole commune (PAC), l'ONIC est devenu dans son secteur le principal maître d'œuvre de la PAC à partir des années 1960. Depuis la réforme intervenue en 1992, fondée sur une réduction générale des prix compensée par des aides directes aux exploitants, l'ONIC constitue même le premier organisme payeur européen en montant de subventions versées chaque année.*

*Depuis le 1er janvier 1999, l'office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL), qui a succédé à l'ancienne société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO), est intégré à l'ONIC, dont il partage la direction et les services, tout en conservant une personnalité juridique distincte. L'ensemble ONIC-ONIOL forme ainsi le pôle « grandes cultures » des offices agricoles d'intervention.*

# I – Les particularités de l'ONIC-ONIOL

Le maintien de compétences et de caractéristiques anciennes issues d'une réglementation nationale, d'une part, et l'évolution de ses missions communautaires, d'autre part, confèrent à l'établissement un particularisme prononcé.

## A – Des compétences multiples

A raison de ses compétences nationales et communautaires, l'ONIC-ONIOL est amené à jouer plusieurs rôles de nature bien distincte.

En premier lieu, l'ONIC et l'ONIOL sont agréés par l'Etat comme organismes payeurs des aides européennes, c'est-à-dire qu'ils exercent en principe les fonctions d'instruction, de liquidation, de paiement et de contrôle administratif préalable des subventions communautaires versées aux acteurs sur les marchés céréaliers (entreprises pour les restitutions aux exportations, producteurs pour les aides directes, organismes divers pour les aides à la production de semences).

A s'en tenir au strict critère budgétaire, cette fonction d'organisme payeur est évidemment la plus importante, puisqu'en 2001 elle justifiait 5 612 M€ sur les 5 797 M€ dépensés par l'ensemble ONIC-ONIOL. En 2001, les principales aides communautaires versées par l'ONIC-ONIOL s'élevaient à 5 312 M€ pour les aides aux surfaces, 135,6 M€ pour les aides à la production et à la transformation, 119,67 M€ pour les aides aux échanges extérieurs et 39,13 M€ pour les frais de stockage à l'intervention[156].

En deuxième lieu, l'ONIC et l'ONIOL assument la fonction d'organismes interprofessionnels, qui représentent les différents acteurs des filières céréalière et oléo-protéagineuse et sont chargés par le ministère de l'agriculture de gérer différentes aides nationales, ainsi que différentes actions techniques dans le secteur des grandes cultures. Au titre de cette fonction de représentation et d'organisation de la filière céréalière, l'ONIC agrée ainsi les collecteurs et définit des grilles de qualité pour les céréales.

156 En 1998 et 1999, compte tenu des récoltes record enregistrées par le secteur céréalier, les interventions de marché et les restitutions aux exportations ont connu un regain d'activité : les montants furent respectivement de 323,45 M€ et 287,05 M€ pour les frais de stockage à l'intervention et de 272,14 M€ et de 424,42 M€ pour les restitutions.

En troisième lieu, l'ONIC-ONIOL joue le rôle d'un centre de ressources sur le secteur céréalier et oléo-protéagineux, chargé de collecter les statistiques de campagne et d'en surveiller les conditions économiques.

Enfin, l'ONIC remplit deux rôles spécifiques.

Le premier est celui d'un opérateur de marché, puisqu'il continue de gérer pour le compte du FEOGA le mécanisme de l'intervention issu de « l'ancienne PAC », c'est-à-dire l'achat, le stockage et la revente de céréales. Ce mécanisme ne joue toutefois plus dans l'économie de la nouvelle PAC que le rôle d'un « filet de sécurité », c'est-à-dire d'instrument conjoncturel qui n'est activé qu'en cas de baisse exceptionnelle des prix de marché.

L'ONIC remplit aussi une mission quasi-bancaire, en tant qu'il accorde une garantie sur les effets de commerce que les organismes collecteurs émettent en contrepartie de leurs stocks et qu'ils escomptent auprès des établissements de crédit. Cette procédure, dite d'aval, est examinée plus loin.

## B – Des responsabilités diffuses

La juxtaposition de ces différentes fonctions a pour corollaire une dispersion des responsabilités. A cet égard, la situation de l'ONIC-ONIOL s'éloigne sensiblement de celle qui prévaut dans les établissements publics classiques.

En premier lieu, la coexistence de deux entités juridiques distinctes, ONIC et ONIOL, s'est traduite par une intégration de leurs services et de leur direction générale, mais pas de leurs organes délibérants. L'ONIOL comprend ainsi un conseil de direction, dont la composition et les compétences, régies par le décret du 29 décembre 1998, l'apparentent à un conseil d'administration traditionnel[157].

A l'inverse, le statut de l'organe délibérant de l'ONIC présente plusieurs ambiguïtés. Le « conseil central » est en effet une institution historique remontant à 1936, qui présente la particularité de ne réserver aucune place à l'Etat : ses 49 membres sont tous issus des professions céréalières, à l'exception de deux représentants des consommateurs qui n'y ont fait leur entrée qu'en 1999. De surcroît, les attributions de ce

157 Deux éléments illustrent ce point : les pouvoirs publics, c'est-à-dire les ministères concernés, sont représentés par quatre membres du conseil sur un total de 27, et le conseil se prononce sur le budget et les comptes financiers dans les conditions de droit commun issues du décret du 8 juillet 1999.

conseil sont largement déléguées à un « comité permanent » qui en émane, mais dont l'ouverture au pluralisme syndical, exigé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, ne s'est pas encore pleinement réalisée.

La nature même du conseil central de l'ONIC prête à confusion. Le décret du 30 septembre 1953 qui en régit le fonctionnement exige en effet que ses délibérations soient expressément approuvées par le ministre chargé de l'agriculture et par les autres ministres intéressés pour être exécutoires. Cette disposition devrait conférer un rôle exclusivement consultatif à ce conseil : or, le décret du 8 avril 2002 introduit l'hypothèse de délibérations exécutoires même sans approbation ministérielle, bien que n'aient pas été abrogées les dispositions de 1953. Le conflit entre ces normes d'égal niveau est prévenu en pratique par une surveillance active de la tutelle, exercée par la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère chargé de l'agriculture[158]. Une clarification serait toutefois bienvenue.

L'absence de l'Etat au sein de l'organe délibérant de l'ONIC n'est plus adaptée, dès lors que la quasi-totalité des ressources de cet organisme proviennent de dotations publiques et que l'essentiel de ses missions est de nature administrative.

La présence de l'Etat se fait néanmoins indirectement sentir à travers les procédures budgétaires d'affectation des crédits qui permettent au ministère de tutelle de flécher l'utilisation des subventions versées aux offices et de piloter directement certaines actions comptabilisées dans les opérations nationales.

L'exercice défaillant des responsabilités affecte également les fonctions d'ordonnateur et de comptable qui structurent tant le régime français de comptabilité publique que le régime communautaire des organismes payeurs. Ces deux fonctions ne sont pas pleinement assumées.

Les fonctions assignées par la réglementation communautaire aux ordonnateurs des organismes payeurs ne sont pas exercées par les offices agricoles dans des conditions juridiquement satisfaisantes. En effet, certaines de ces fonctions sont de fait déléguées à d'autres autorités ou organismes, par exemple les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ou les services des douanes, mais cette « délégation » manque de base juridique et n'a même pas été formalisée par une convention.

158 La composition professionnelle du conseil oblige parfois la tutelle à « passer en force » : les budgets et les comptes financiers 2000 à 2002, rejetés par le conseil central, ont été imposés par les autorités de tutelle.

Les différents mécanismes qui affaiblissent le rôle du comptable public au sein des offices agricoles ont été aussi relevés par la Cour dans le rapport public précité. Dans le cas de l'ONIC, il convient d'ajouter que le comptable s'en remet à une banque du secteur privé pour procéder au règlement des aides les plus importantes, dans les conditions exposées plus avant dans la troisième partie. Dès lors, tout au moins sous cet angle, la question de la présence d'un agent comptable au sein de cet office se trouve posée.

Enfin, toute notion de responsabilité disparaît dans la gestion de certaines aides, lorsque celles-ci sont créées et définies par « lettres interministérielles ». De fait, la mention dont ces lettres sont parfois assorties (« *La présente lettre vaut décharge de responsabilité de l'ordonnateur et de l'agent comptable.* »)[159] ne participe pas d'un bon système de gouvernance.

En définitive, les particularités de l'ONIC-ONIOL conduisent à s'interroger sur sa nature juridique. Erigé en établissement public industriel et commercial depuis l'origine, ses interventions sur le marché ne cessent de décliner et les aides directes à la production sont attribuées selon une procédure et des règles administratives, sur des ressources exclusivement publiques. L'ONIC-ONIOL se comporte donc en réalité comme un établissement public administratif, tout en étant doté d'un organe délibérant, le conseil central, uniquement composé de professionnels.

## II – La gestion des aides

La confusion des deux natures de l'établissement, à la fois organisme payeur des aides européennes et office national d'intervention revêtant la forme juridique d'un établissement public, n'est pas sans incidence sur les pratiques de gestion observées.

### A – La conformité au cadre comptable national

Les modes de comptabilisation pratiqués par les deux offices jusqu'à 2001 n'étaient pas conformes au cadre comptable applicable aux établissements publics nationaux.

159 Lettre du 10 mars 2000 adressée au directeur de l'ONIOL par le ministre chargé de l'agriculture et la secrétaire d'Etat au budget afin de mettre en place une aide au soja de qualité. Celle-ci est évoquée dans la deuxième partie de cette insertion.

Les opérations financées par l'Union européenne n'étaient enregistrées en droits constatés dans aucun des deux offices, contrairement aux prescriptions du décret portant règlement général de la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et de l'instruction comptable applicable aux établissements publics industriels et commerciaux. L'obligation faite aux organismes payeurs par la réglementation communautaire de déclarer mensuellement leurs décaissements minorés de leurs encaissements, selon une logique de trésorerie, ne dispense pourtant pas les organismes payeurs de tenir une comptabilité des opérations communautaires conforme aux dispositions nationales qui leur sont applicables.

De surcroît, dans le cas de l'ONIC, les aides nationales n'étaient pas davantage enregistrées en droits constatés. Les dépenses étaient comptabilisées au jour le jour par le mouvement d'un compte de tiers attribué à l'Etat et du compte de trésorerie correspondant, mais elles n'étaient inscrites en charge qu'une fois par mois, à hauteur des décaissements effectués, un titre de recettes étant émis à due concurrence. Par construction, aucun résultat n'était donc constaté en fin d'exercice, et les excédents dégagés par les opérations pour le compte de l'Etat n'apparaissaient jamais dans les réserves de l'établissement. Cette comptabilisation hétérodoxe n'a été régularisée qu'en 2002. La signification des comptes examinés par la Cour s'en trouve singulièrement amoindrie.

Jusqu'en 2002, les établissements n'ont pas été en mesure de présenter un compte de résultat et un bilan agrégés, rendant compte de leur situation financière d'ensemble.

Les offices devront appliquer les dispositions du récent décret du 8 avril 2002 portant règlement financier et comptable des offices d'intervention agricole. Ce texte demandé par la Cour dès 2001 devrait remédier à la plupart des insuffisances qu'elle a relevée notamment en ce qui concerne la comptabilité en droits constatés, mais pas avant l'exercice 2004.

## B – L'interprétation de la réglementation communautaire

Les règlements communautaires laissent « *à l'autorité compétente* » le soin de fixer certaines des caractéristiques des aides dont l'office a la responsabilité. L'établissement, parfois sous l'impulsion de sa tutelle ministérielle, applique toujours les dispositions les plus

favorables aux agriculteurs et aux opérateurs nationaux, induisant un coût de gestion supplémentaire.

Ainsi, l'article 24 du règlement n° 800/99 relatif aux restitutions à l'exportation autorise les Etats membres à avancer « *tout ou partie* » du montant de ces dernières, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation du bénéficiaire – et donc avant la sortie des marchandises du territoire de l'Union européenne, qui fait naître dans la majorité des cas le droit à un paiement définitif. En France, c'est le principe de l'avance intégrale et inconditionnelle qui a été retenu, y compris pour des montants minimes. Pourtant, il s'écoule souvent peu de temps entre le moment où une avance peut être versée, et celui où le paiement définitif est dû. Eu égard à la grande complexité du dispositif de l'avance, qui est assortie d'un système de caution, il serait sans doute préférable d'en limiter le bénéfice aux opérations pour lesquelles elle est justifiée par l'importance du délai qui s'écoule entre ces deux moments, c'est-à-dire les opérations qui nécessitent l'apport des preuves de l'arrivée des marchandises à destination[160].

Par ailleurs, l'article 49-9 du même règlement permet à *« l'autorité compétente* » de ne pas verser les restitutions inférieures à 100 €. L'ONIC n'a pas fait usage de cette possibilité pendant toute la période contrôlée par la Cour. L'application de ce seuil aurait pourtant représenté une économie de gestion tout à fait significative puisque 21 % des dossiers aboutissent à des aides inférieurs à ce montant et ce, sans gêne majeure pour les opérateurs, ces micro-paiements ne représentant que 0,62 % des sommes distribuées.

En réponse à la Cour, l'ONIC a indiqué qu'il envisageait de mettre ce seuil de paiement en application à compter de 2004 : cette intention doit être encouragée.

Enfin, l'interprétation des textes communautaires dans le sens le plus favorable aux opérateurs conduit à léser les intérêts financiers communautaires : les cautions déposées par les bénéficiaires d'aides, supposées préserver les intérêts financiers de l'Union européenne en cas d'inexécution des obligations qui leur incombent, ne sont pour ainsi dire jamais appréhendées par l'établissement en vue d'un recouvrement forcé des pénalités émises. Cette pratique laxiste fait peu de cas de l'article 29 du règlement n° 2220/85, qui indique clairement que « *au cas où le paiement n'a pas été effectué dans le délai prescrit [*trente jours*], l'autorité compétente (…) exige sans tarder que la caution procède au*

160 Seules les « restitutions différenciées », qui concernent les exportations vers une liste de pays limitée, nécessitent l'apport de ces preuves. Dans les autres cas, la sortie du territoire communautaire suffit.

*paiement, ce paiement devant être effectué dans un délai maximal de trente jours à compter de la réception de la demande* ».

L'établissement – notamment son agent comptable - a indiqué qu'il entendait désormais appliquer strictement ces dispositions. Cette résolution paraît être efficace : à l'été 2003, l'ONIOL avait pu recouvrer 192 des 195 titres de recettes évoqués ci-dessus, dont 43 par appréhension directe des cautions, et 132 par paiement des opérateurs sous menace d'utilisation des cautions. La situation est moins favorable à l'ONIC, la plupart des 41 dossiers mentionnés ci-dessus ayant déjà donné lieu à la libération des cautions correspondantes.

Les exemples précédents sont essentiellement issus du régime des aides à l'exportation. Un autre cas dans lequel la réglementation communautaire est interprétée au profit des opérateurs peut être relevé dans le champ des interventions de marché. Ainsi, l'ONIC accepte de prendre provisoirement à sa charge les frais de stockage afférents aux lots qu'il a déjà revendus, mais que l'adjudicataire n'a pas encore fait enlever. L'établissement supporte ainsi en lieu et place des stockeurs, sans base réglementaire, le risque de ne pas recouvrer les sommes supposées être remboursées par l'adjudicataire : à l'été 2003, ce sont 131 957 € qui restaient dus à l'office, après un pic de 1,95 M€ en décembre 2001.

## C – La régularité des opérations nationales

Les opérations nationales financées par l'ONIOL recouvrent des actions dites d'intervention, notamment l'aide alimentaire nationale et des actions de coopération, et des actions dites d'orientation de la filière. Ces dernières se sont élevées à 8,78 M€ en 2000 et 17,29 M€ en 2001. Les plus substantielles d'entre elles ont été mises en œuvre de manière irrégulière.

### 1 – L'aide agri-environnementale en faveur du tournesol

La Commission européenne avait accepté, lors du compromis du 11 mars 1999 sur l'Agenda 2000, qu'une mesure agri-environnementale couvrant la production de tournesol puisse être incluse dans le cadre du règlement national sur le développement rural, pour autant qu'elle aille au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles.

Sans attendre que le plan national de développement rural soit élaboré et approuvé formellement par la Commission, le ministre de l'agriculture a chargé le directeur de l'ONIOL, par lettre du 17 février 2000, de mettre en œuvre de manière anticipée cette aide selon des

modalités précisées par une circulaire du 28 mars 2000. Par lettre interministérielle du 8 novembre 2000, les ministres chargés de l'agriculture et du budget autorisaient le directeur de l'ONIOL à verser les aides correspondant à la part nationale, pour un montant de 6,18 M€.

Le cahier des charges de l'aide, tel qu'il avait été défini par le ministère dans la circulaire précitée, prévoyait que le désherbage puisse être chimique ou mécanique, au choix de l'exploitant. Le désherbage mécanique, plus exigeant et coûteux, ouvrait seulement droit à une majoration de l'aide. Or, la Commission a subordonné l'intégration de cette aide dans le plan de développement rural national, agréé le 7 septembre 2000 et applicable à compter de 2001, à des modalités plus contraignantes, en rendant le désherbage mécanique obligatoire, sans majoration.

L'aide a donc été versée en 2000 à 12 552 exploitants sur la base de modalités d'attribution ne répondant pas aux critères environnementaux approuvés par la Commission. De fait, 95 % d'entre eux se sont retirés dès 2001 de ce dispositif supposé quinquennal, le vidant ainsi de sa substance[161].

Cette situation s'est traduite pour l'ONIOL par un excédent de trésorerie non négligeable. En effet, 16 M€ de crédits sur les 22,87 M€ versés au début de l'exercice 2000 sous forme de subvention spécifique par le ministère de l'agriculture au titre de cette aide ont été annulés en 2000 ou 2001. Les fonds correspondants n'ont pas été restitués au ministère, et sont venus abonder la trésorerie de l'établissement.

### 2 – Les aides nationales décidées par des lettres inter-ministérielles

Outre la mesure agri-environnementale en faveur du tournesol, les principales actions d'orientation financées par l'ONIOL en 2000 et 2001 ont été des actions strictement nationales : une mesure de soutien en faveur du soja de qualité et des actions de filière fédérées dans des plans de développement.

L'aide nationale en faveur du soja de qualité a été mise en œuvre par l'ONIOL en 2000 et 2001 sur la base d'une lettre interministérielle du 10 mars 2000 co-signée par le ministre de l'agriculture et le secrétaire d'Etat au budget. Pour ces deux exercices, les aides versées par l'établissement ont représenté 14 M€, sans que la mesure ait été notifiée à

161 En 2001, le montant versé au titre de cette mesure n'a été que de 0,43 M€.

la Commission comme l'exige l'article 88, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

Les plans de rénovation oléicole, de relance des protéagineux et de développement des légumes secs, qui ont porté sur des montants financiers moindres, n'ont été quant à eux notifiés et approuvés que tardivement, alors que la mise en œuvre des aides prévues dans ces plans était déjà engagée, parfois depuis de nombreuses années. Ainsi, le plan de rénovation oléicole, recouvrant des aides à la recherche, des aides à la plantation et à la restructuration des oliveraies et des aides à la promotion de l'huile d'olive, n'a été notifié à la Commission que le 7 décembre 2000 et accepté par elle le 11 avril 2001, alors qu'il avait été mis en place par la SIDO dès 1996.

L'organisation communautaire du marché des céréales étant plus structurée que celle qui couvre les oléagineux, l'ONIC est moins souvent appelé que l'ONIOL à mettre en place de telles aides nationales. Cependant, le plan de développement de l'agriculture biologique mis en œuvre par les deux offices a accusé les mêmes anomalies de gestion. Il a donné lieu à des paiements dès 1999, alors son approbation formelle par la Commission n'a été acquise que le 17 juillet 2001. De surcroît, certaines de ses aides ont dépassé les taux plafonds mentionnés au cours de la procédure de notification, tandis que le budget global du plan, accepté pour 381 000 € par la Commission, était dépassé de 90 % en 2001.

## D – La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs

La procédure d'aval constitue une survivance de l'organisation du marché des céréales issue de la loi du 15 août 1936, qui a été maintenue lorsque a été mise en place la politique agricole commune, puis lors de la réforme de cette dernière en 1992.

L'aval se présente comme la contrepartie de la triple obligation imposée aux organismes collecteurs par l'article L.621-26 du code rural de :

- se porter acquéreur de toutes les céréales qui leur sont offertes ;
- payer le prix intégral de celles-ci à la livraison ;
- dans le cas de livraisons différées, verser aux producteurs un acompte pouvant aller jusqu'aux deux tiers du prix final.

Ces obligations faisant peser sur les collecteurs une forte contrainte de liquidité, l'aval constitue pour eux la garantie financière de l'ONIC sur

les effets de commerce créés par ces organismes en contrepartie des céréales qu'ils détiennent, lesquels effets sont escomptés auprès d'établissements de crédit en vue d'assurer la mise à disposition de la trésorerie nécessaire au paiement des céréales stockées.

Le montant des garanties accordées par l'ONIC au titre de l'aval a représenté 10,8 Md€ en 2001, l'encours avalisé, c'est-à-dire le montant des garanties « vivantes » à un instant donné, variant quant à lui selon les mois de 1 à 3 Md€.

L'importance de ces engagements hors bilan exige qu'ils soient correctement suivis et que le risque financier encouru par l'établissement en cas de défaillance d'un collecteur soit prévenu.

Si la surveillance par l'ONIC de la situation financière des collecteurs avalisés apparaît de qualité et si les obligations de gestion liées à l'aval semblent globalement respectées par les opérateurs, la question de la couverture du risque, en revanche, reste posée.

Depuis plusieurs années, l'établissement affiche une « réserve d'aval », dotée de 76 M€ de 1995 à 2002, qui procède en fait des excédents accumulés de 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public[162].

La Cour estime plus légitime que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval. C'est du reste ce que prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953, jamais appliqué, qui autorise l'ONIC à subordonner l'octroi de sa garantie à la perception d'une redevance maximale de deux pour mille du montant des effets avalisés.

L'ONIC a indiqué en réponse à cette observation qu'il était prêt à envisager la mise en œuvre de cette disposition. Sur la base des montants avalisés en 2001, cette facturation modeste permettrait de reconstituer très rapidement une réserve suffisante pour couvrir un risque qui ne s'est pas présenté au cours des quinze dernières années[163].

---

162 Pendant ces exercices, le forfait sur la base duquel l'Union européenne remboursait à l'ONIC certains des frais liés au stockage public était avantageux par rapport aux coûts réellement supportés par l'établissement : en peu d'années, celui-ci a ainsi enregistré des excédents de gestion significatifs, faute d'un ajustement du forfait européen.

163 Depuis 1989, le seul cas où l'ONIC a été appelé en garantie est survenu en novembre 2002, pour 0,75 M€. Dans la mesure où la défaillance en cause procédait d'une escroquerie instruite par la justice, il est du reste possible que l'établissement récupère cette somme par un contentieux récursoire ou par la voie d'indemnités.

## III – Les aides directes aux exploitants

Les aides directes aux surfaces portant des cultures arables ont été instituées en 1992 dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune. Avec 5,2 Md€ en 2001, elles représentent de très loin le premier poste de dépense de l'ONIC-ONIOL.

### A – Les conséquences de la réforme de la politique agricole commune engagée en 1992

Cette réforme se donnait pour objectifs de stabiliser le montant des dépenses agricoles européennes et de donner une plus grande efficacité économique à la politique agricole commune. La révision de ses instruments devait par ailleurs s'insérer dans le contexte de réduction des barrières douanières lié aux négociations du cycle de l'Uruguay, qui se déroulaient au même moment et se sont conclues par la signature des accords de Marrakech, le 15 avril 1994. Elle devait aussi tenir compte des positions des consommateurs, qui reprochaient aux modes de production intensifs de ne pas apporter des garanties sanitaires suffisantes et de dégrader l'environnement sans préserver le bien-être des animaux.

Un premier facteur d'amélioration de l'efficacité économique de la PAC consistait à limiter l'apparition de surplus qui ne trouvaient un débouché sur les marchés qu'après des opérations de stockage public onéreuses et grâce à des aides à l'exportation. Pour cela, il a été décidé de baisser les prix garantis aux producteurs, et de « geler » une partie des superficies portant des cultures arables. La baisse des prix garantis était de nature à rendre plus compétitifs sur les marchés internationaux les produits dont les prix communautaires se rapprocheraient des cours mondiaux. Il était aussi attendu que ces mêmes produits, jusque là concurrencés par des importations à plus bas prix en provenance de pays tiers, trouvent leur place sur le marché communautaire de l'alimentation animale.

Les aides directes versées aux producteurs ont été conçues pour compenser la baisse de rémunération liée à ces deux mesures.

Cette réforme s'est traduite par une augmentation substantielle des sommes directement versées par le FEOGA aux acteurs de la filière céréalière : alors que les aides communautaires distribuées par l'ONIC avaient représenté 16 Md€ au cours de la période 1983-1991, elles ont atteint 42,3 Md€ au cours des années 1993-2001 (en euros courants).

Sans qu'il soit question ici d'une évaluation économique d'ensemble de la politique agricole commune dans le secteur des grandes cultures depuis dix ans, plusieurs constats doivent être faits en regard de cet accroissement des aides publiques.

Les « anciens » instruments de l'organisation commune du marché des céréales, qui ont été conservés en 1992, continuent de jouer un rôle important, en complément des aides directes. Ainsi, le stockage public et les restitutions aux exportations ont encore représenté respectivement 763 et 2 404 M€ au cours des exercices contrôlés par la Cour, c'est-à-dire de 1996 à 2001, avec, il est vrai, des variations tenant à l'évolution du prix sur le marché mondial.

L'appel à ces mécanismes est rendu nécessaire par les variations de la production nationale de céréales, qui, après une légère contraction liée à l'impact de l'obligation de gel, a retrouvé dès 1995 le niveau de 1992. Les récoltes des campagnes 1998 à 2000 ont d'ailleurs été considérées comme des records. Ce résultat est lié pour l'essentiel à une poursuite de la croissance des rendements : de 1990 à 1999, le rendement moyen d'un hectare de blé est passé de 61 à 73 quintaux au niveau national.

## B – Les montants et la répartition des aides directes

Le montant des aides directes versées en France est passé de 4,9 Md€ en 1995 à 5,2 Md€ en 2001. Selon les chiffres publiés par la Commission européenne dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 17 juillet 2002, relative à la révision à mi-parcours de la PAC, les aides directes aux superficies consacrées en France aux céréales, aux oléagineux, aux protéagineux et aux surfaces gelées correspondantes se sont élevées à 36 % du total des dépenses agricoles communautaires en 2000, ce qui fait de la France le premier bénéficiaire.

S'agissant d'aides versées en fonction de la superficie des exploitations, il est logique de constater une concentration marquée sur les exploitations les plus vastes. Ainsi, en 2001, les 1,6 % plus grandes exploitations, toutes supérieures à 200 hectares, ont touché près de 562 M€, cependant que les plus petites exploitations, chacune de 10 à 20 hectares représentant 19,3 % du total n'ont touché que 361 M€.

Le montant des aides versées aux superficies cultivées en céréales est passé de 3,6 Md€ en 1995 à 4,2 Md€ en 2001, pour des superficies respectives de 9,317 millions d'hectares et 10,077 millions d'hectares, alors que le nombre de producteurs aidés est passé dans le même temps de 415 018 à 361 784. L'aide moyenne par hectare a augmenté de 386 € à

416 € tandis que l'aide moyenne par bénéficiaire est passée de 8 848 à 12 023 €.

L'évolution des surfaces cultivées en oléagineux et protéagineux apparaît quant à elle fortement dépendante de la variation des taux d'aide appliqués à ces productions.

Ces surfaces « primées » font l'objet au niveau national d'un double plafonnement complexe.

En effet, les superficies éligibles aux aides directes ont été plafonnées en 1992 dans chaque Etat membre sur la base de références historiques, correspondant au nombre moyen d'hectares consacrés aux grandes cultures en 1989, 1990 et 1991. Les terres consacrées au 31 décembre 1991 au pâturage et aux cultures permanentes, à la forêt et aux usages non agricoles sont très explicitement exclues du bénéfice de ces aides. Une « enveloppe budgétaire » a été attribuée à chaque Etat membre, sous la forme d'un plafonds d'hectares éligibles chaque année : cette enveloppe est répartie en plusieurs « bases », qui correspond à chaque mode de culture, en sec ou en irrigué, deux bases ayant été par ailleurs individualisées pour la culture du maïs.

Lorsque le total national des superficies faisant l'objet d'une demande d'aide dépasse, par base, le nombre d'hectares éligibles attribués à la France, un coefficient d'abattement est appliqué à l'ensemble des superficies relevant des bases considérées[164].

Le montant des aides aux surfaces accordées chaque année à un producteur est établi en appliquant un taux monétaire à sa production théorique (exprimée en tonnes), cette production étant elle-même calculée sur la base des surfaces déclarées et de rendements de référence fixés au niveau départemental. Depuis la campagne 2002/2003, le taux est le même pour toutes les cultures à raison de 63 € par tonne, sauf pour les protéagineux qui bénéficient toujours d'un taux plus élevé à 72,5 €.

Pour les oléagineux, ce même système est appliqué depuis la campagne 2000/2001. Auparavant, le montant de l'aide était lié à la superficie cultivée, et non à la production « théorique » correspondante.

164 Cette situation s'explique par le fait que, lors de la détermination des superficies éligibles, toutes les superficies arables au 31 décembre 1991 ont été prises en compte, y compris celles qui étaient cultivées avec des plantes qui n'étaient pas éligibles aux ACS, par exemple celles cultivées en pommes de terre. Si la même année, de nombreux producteurs sèment, par exemple, du blé sur des terres jusque là cultivées en pomme de terre, les superficies pour lesquelles des demandes d'aides recevables sont déposées vont augmenter par rapport à ce qu'elles étaient au départ.

C'est à ce stade que prend place le second système de plafonnement. Lorsque le volume national pour lequel des demandes d'aides ont été introduites, exprimé en tonnes de céréales, est supérieur à celui obtenu en multipliant le total des superficies de référence par le rendement moyen historique (6,02 tonnes par hectare), un nouveau coefficient d'abattement[165] est appliqué aux paiements compensatoires à verser pour l'année suivante.

En outre, chaque producteur qui réclame des paiements compensatoires se voit contraint de geler une superficie proportionnelle à la superficie emblavée. Le taux de gel initialement fixé à 15 % a en fait varié de 5 % (1997 et 1998) à 12% (1999).

## C – Des conditions de versement contestables

### 1 – L'inclusion de terres inéligibles

Certaines superficies qui ne sont pas réglementairement éligibles aux aides directes ont été admises à en bénéficier par une lettre interministérielle du 11 décembre 1995 dont les dispositions ont été reconduites jusqu'à 1999.

La réglementation communautaire pose comme principe général que seules les surfaces arables cultivées avant le 31 décembre 1991 sont éligibles. Ce principe ne connaît qu'une exception pour les vignobles ayant donné lieu à un arrachage avant le 31 décembre 1991. Or, la lettre interministérielle précitée a étendu cette dérogation à des vignobles sur lesquelles cet arrachage avait été effectué postérieurement, en 1992 ou 1993, ainsi qu'à des vergers et des prairies reconvertis.

Le risque financier encouru pour ces irrégularités peut être estimé à plus de 42 M€ pour les seules superficies résultant de l'arrachage de vignes et de vergers, l'évaluation du risque lié au retournement des prairies n'ayant pas pu être évalué faute d'éléments. Le risque financier s'accroît avec le temps, puisque des aides sont versées chaque année au titre de superficies qui n'ont jamais été légalement éligibles.

De la même façon, des lettres interministérielles ont permis de déroger aux règles relatives aux rendements de référence[166].

165 Ce coefficient est appelé coefficient stabilisateur de rendement.

166 Ces règles sont posées par les règlements n° 1752/92 et n° 2715/94.

### 2 – Le paiement des aides en un seul jour

Alors que les règles communautaires laissent deux mois aux organismes payeurs pour verser les ACS, des lettres interministérielles ont demandé aux responsables de l'ONIC-ONIOL de procéder à ce versement en une seule semaine, dès l'ouverture de l'exercice financier communautaire. La Cour a constaté que, de fait, ce paiement était effectué en un seul jour, ce qui représente 600 000 à 800 000 opérations bancaires simultanées.

Les conditions dans lesquelles il a été recouru à une banque du secteur privé pour effectuer ces versements sont critiquables.

Celle-ci a été retenue plusieurs années de suite aux seuls motifs qu'environ 90 % des bénéficiaires des aides détenaient un compte bancaire dans son réseau, et qu'elle avait déjà effectué le versement des aides directes en 1993 dans de bonnes conditions. Ce n'est que depuis l'exercice 2000 qu'une procédure formalisée de sélection est appliquée, mais dans des conditions telles qu'elles procurent un avantage indéniable à la banque retenue en 1993 sans mise en concurrence.

De surcroît, les modalités de rémunération de la banque sont irrégulières. Sa rémunération, qui procède du placement, par la banque, des fonds mis à disposition par le Trésor deux ou trois jours avant la date du paiement[167], n'apparaît pas dans les comptes de l'office. Suite à l'intervention de la Cour, il a été mis fin à cette forme de rémunération.

Enfin, l'exécution des conventions annuelles qui servent de base à l'évaluation de cette rémunération n'a pas été suivie avec rigueur par les dirigeants de l'ONIC-ONIOL. En effet, ceux-ci ont accepté pour solde des conventions 1994 à 1999 le règlement[168] par la banque de 37 170 €, alors que l'application des clauses conventionnelles aurait dû conduire cette dernière à reverser près de 0,19 M€, selon les estimations de la Cour. Une partie de ce solde a d'ailleurs été dépensée par l'ONIC en dehors des règles de la dépense et de la comptabilité publiques : des frais d'impression et de reprographie engagés par l'ONIC ont été en réalité pris en charge par la banque et défalqués du solde reversé à l'ONIC.

167 Ces fonds, avancés par le Trésor public à l'ONIC, représentent selon les années 2 à 4 milliards d'euros.

168 Ce reversement correspond à la différence entre la rémunération prévue par les conventions et le montant des produits financiers effectivement retirés par la banque au vu des conditions de marché.

## *CONCLUSION*

*La réforme de l'organisation commune du marché des céréales en 1992 n'a pas conduit à remettre en cause le statut et les caractéristiques de l'ONIC. Pourtant, l'institution d'aides directes massives versées aux producteurs de cultures arables a sensiblement modifié les responsabilités de l'établissement, qui relèvent de moins en moins d'une logique interprofessionnelle, et de plus en plus de fonctions administratives classiques.*

*l'ONIC-ONIOL devrait être doté de nouveaux statuts, l'Etat retrouvant la place qui lui revient dans la distribution des aides à l'agriculture par une nouvelle définition des rôles respectifs de ses différents services (directions départementales de l'agriculture et direction générale des douanes) et du nouvel établissement public.*

*Le rôle du comptable public devrait être redéfini avec précision, de façon à faire bénéficier le paiement des aides directes des garanties que l'on est en droit d'attendre des procédures de la dépense publique. De ce point de vue, le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats pose un problème qui n'est pas résolu. Ce mode de paiement interdit, dans les faits, le contrôle préalable de l'agent comptable. Si ce contrôle est maintenu, le paiement des aides directes devrait être soit étalé dans le temps soit déconcentré sur un plus grand nombre d'agents payeurs. Une autre solution consisterait à supprimer le contrôle préalable, ce qui ne serait pas sans conséquence sur le rôle du comptable public.*

*Enfin, la disparité des aides payées, qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs centaines de milliers d'euros, invite à s'interroger sur l'opportunité de régler des aides dont l'intérêt économique est faible comme sur l'opportunité de mettre en œuvre l'écrêtement prévu par les règlements européens.*

*Le montant élevé des sommes maniées par l'ONIC-ONIOL, qui se sont considérablement accrues depuis dix ans, rend indispensable qu'il soit mis fin aux irrégularités comptables et aux approximations juridiques qui caractérisent, dans son champ de compétence, la gestion des aides nationales et communautaires.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE*

## *I - Les particularités de l'Onic–Oniol*

### *A - Des compétences multiples*

*La pluralité des compétences techniques et d'intervention des deux établissements ne constitue pas en elle même un facteur défavorable. Les deux établissements constituent le premier pôle d'organismes payeurs des aides communautaires de l'Union européenne et forment un ensemble cohérent qui peut être amené à évoluer conformément au principe du droit public français de mutabilité des services publics.*

### *B - Des responsabilités diffuses*

*1/ La Cour s'interroge sur la dispersion des responsabilités qu'elle diagnostique comme provenant de la juxtaposition des missions assurées, de l'intégration fonctionnelle des services des deux établissements juridiquement distincts dotés du même directeur général et du même organigramme et de l'absence de représentation de l'Etat dans l'organe délibérant, le conseil central de l'Onic, alors même que l'office assure des missions de service public administratif.*

*Il convient de préciser que l'Onic assure des missions dont la nature est analogue à celles assurées par les autres offices, exceptée toutefois celle, quasi-bancaire, de garantie des effets des collecteurs de céréales. Le particularisme de la composition de l'organe délibérant de l'Onic, le conseil central, n'entrave pas le bon fonctionnement de l'office. En effet, le conseil central dispose des mêmes compétences que les conseils de direction des autres offices agricoles. L'Etat est représenté de manière minoritaire dans cet organe délibérant comme dans ceux des autres offices. La différence tient à ce qu'au conseil central de l'Onic, les représentants de l'Etat ont une voix consultative et non délibérative (article R.*621-41du code rural).*

*Compte tenu de la portée des votes du conseil central (article R.*621-51 du code rural), de la possibilité de délégation du pouvoir d'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget respectivement au commissaire du gouvernement et au contrôleur d'Etat (article R.*621-47 du code rural) et de la procédure d'affectation de crédits (R.*621-28 du code rural), l'Etat dispose de moyens de contrôle effectifs du pilotage de l'office. Il en va de même pour l'Oniol.*

*A la suite du rapport d'audit des inspections générales des finances et de l'agriculture de juin 2003 sur le fonctionnement des offices agricoles, une réflexion est en cours sur l'évolution des offices d'intervention et de la réorganisation nécessaire des organismes payeurs des aides communautaires français.*

*Dans ce contexte, une évolution de la qualification législative des missions de service public de l'Onic-Oniol et de la structure de leurs organes délibérants devra être envisagée en parallèle à la réflexion des professionnels sur l'évolution de l'organisation des filières.*

*Une tendance se fait déjà jour avec la reconnaissance de la qualité d'organisation professionnelle conférée à Inter céréales. Elle permettra aux professionnels de la filière céréalière française de disposer d'une cotisation volontaire obligatoire pour financer une politique professionnelle autonome et défendre des intérêts collectifs privés distincts, mais non nécessairement contradictoires, de l'intérêt général.*

*2/ Il est apparu à la Cour des comptes, notamment à l'occasion de l'examen détaillé de la gestion des aides compensatoires aux surfaces (ACS), que l'articulation des tâches entre les services déconcentrés de l'Etat et les deux offices est insuffisamment formalisée, ce qui aurait pour conséquence d'amoindrir l'accomplissement de ses fonctions par l'ordonnateur.*

*Il convient d'observer tout d'abord que les deux offices et notamment l'Onic ont su améliorer de manière continue leurs méthodes de contrôle de terrain ainsi que leur efficience ; ainsi les services régionaux de l'Onic réalisent maintenant plus de contrôles des ACS en régie directe que par l'intermédiaire des directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF) dont le champs territorial de compétence s'avère un obstacle au bon accomplissement des contrôles.*

*Dès lors que l'Onic continue à avoir recours aux services déconcentrés de l'Etat pour accomplir une partie de ses missions, il sera veillé à ce qu'il soit conclu rapidement une convention entre l'office et le ministère chargé de l'agriculture prévoyant précisément les rôles respectifs entre l'Onic et les DDAF.*

*Une piste de réforme pertinente serait de prévoir, en liaison avec la réforme des offices, le regroupement à un échelon territorial à déterminer, des actuelles délégations régionales des offices agricoles et des services économiques des DDAF. Ces nouvelles délégations communes à l'ensemble des offices, instruiraient les dossiers et diligenteraient les contrôles nécessaires sous l'autorité, selon les directives, et pour le compte des offices compétents.*

*La Cour regrette aussi l'absence de délégation en bonne et due forme par l'Onic aux services déconcentrés de la direction générale des douanes*

*(DGDDI) pour la mise en œuvre des procédures de contrôle en matière céréalière.*

*L'intervention des services de la DGDDI a plusieurs fondements.*

*L'action des services de la DDGDI pour les contrôles physiques des produits de la politique agricole commune (PAC) déclarés à l'exportation est prévue par la réglementation européenne qui mentionne explicitement les autorités douanières comme organe responsable de l'exécution de ces contrôles (règlement n° 386/90 du 12 février 1990 et règlement n° 2090/2002 du 26 novembre 2002).*

*Pour la gestion de l'organisation commune du marché des céréales et des mécanismes des échanges en matière de politique agricole commune, la réglementation communautaire désigne simplement les autorités nationales comme responsables du contrôle de l'exécution correcte des règlements.*

*C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches en matière d'aides agricoles entre l'Onic et les services de la DGDDI. Ces derniers mettent en œuvre à cette fin les compétences prévues notamment à l'article 65-A de la section 4 Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne du chapitre IV du titre II du code des douanes.*

*Un protocole d'accord avec l'Onic-Oniol, renouvelé en 2002, prévoit les modalités de coopération entre l'Onic et les services de la DGDDI (répartition des compétences, échange d'information notamment). A l'occasion de la prochaine modification du protocole, il sera tenu le plus grand compte des observations de la Cour.*

*3/ la Cour indique que le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats interdit dans les faits le contrôle préalable de l'agent comptable.*

*Par courrier du 25 juillet 2003, en réponse à l'observation de la Cour relative à l'absence de directive ministérielle précise quant à l'analyse de risques dans le cadre du contrôle sélectif, il a été répondu à la Cour que le dispositif de contrôle sélectif prévu par la réglementation européenne était initialement complété par des lettres interministérielles annuelles décrivant d'une part les modalités de liquidation et de mise en paiement des aides et autorisant, d'autre part, le comptable public à n'effectuer ses contrôles que sur un échantillon, représentant 5 % au moins des dossiers à l'Onic et à l'Oniol, eu égard au nombre de transactions concentrées sur un laps de temps très court.*

*Désormais, le décret du 8 avril 2002 et l'arrêté du 31 juillet 2002 les autorisent à procéder à des contrôles hiérarchisés, avant et après paiement, et décrivent précisément les critères de sélection des dossiers après avoir effectué une analyse de risque.*

*Le compte-rendu du dispositif pour le premier exercice d'application transmis par l'agent comptable le 11 juin 2003 ne fait pas apparaître de dysfonctionnement majeur ni d'anomalie de nature à remettre en cause la sélectivité des contrôles.*

*4/ Par lettre des 28 juin 1994 (Onic) et 18 janvier 1999 (Oniol), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a autorisé les offices, après consultation de la direction du Trésor, à déroger à l'obligation de dépôts de fonds au Trésor (article 212 du décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 modifié), en ouvrant un compte bancaire à la Caisse régionale du Crédit agricole d'Ile-de-France (Crca).*

*Que la prestation bancaire soit assurée par la Crca ou par le réseau du Trésor public ne remet pas en cause le rôle de l'agent comptable, celui-ci demeurant le seul habilité à manier les fonds et mouvementer les comptes de disponibilités. Les règlements des dépenses sont bien effectués par les agents comptables des offices.*

*En réponse aux observations de la Cour, l'Onic et l'Oniol ont pris l'attache du Trésor public pour étudier les conditions dans lesquelles ce dernier serait en mesure d'assurer la prestation réalisée par la Crca. Ces informations ont été portées à la connaissance de la Cour par lettre du 25 juillet 2003.*

## *II - La gestion des aides*

### *A - La non-conformité au cadre national jusqu'en 2001*

*Depuis l'entrée en vigueur de dispositions du décret n°2002-487 du 8 avril 2002 codifiée au code rural aux articles R.*621-24 à R.*621-37, les deux établissements comme les autres offices agricoles comptabilisent l'ensemble de leurs opérations en droits constatés conformément aux règles de la comptabilité publique et seront à même cette année de produire un bilan et un compte financier agrégé pour rendre compte de leur situation financière d'ensemble.*

### *B - L'interprétation de la réglementation communautaire*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les remarques de la Cour des comptes sur l'interprétation de la réglementation communautaire notamment des articles 24 et 49-9 du règlement n°800/99 et de l'article 29 du règlement n°2220/85.*

*Le directeur général de l'office sera encouragé à mettre effectivement en œuvre le seuil d'écrêtement des versements de restitutions prévu à l'article 49-9 à compter de l'année 2004 ainsi qu'à revoir la manière d'appliquer l'article 24 précité.*

### *C - La régularité des opérations nationales*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle sa position de principe de respect systématique des procédures communautaires en matière d'aides d'Etat.*

*En effet, le non-respect de ces règles emporte un risque important tant pour les finances publiques de l'Etat (condamnation pour manquement) que pour les bénéficiaires d'aides illégales (obligation de remboursement des aides indûment versées).*

*Par ailleurs, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que le recours aux lettres interministérielles (LIM) se fasse dans le respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de directive (CE, section, 29 juin 1973 société Géa, Rec.453) et conformément aux dispositions de l'article R.*621-27-III du code rural.*

*Les LIM sont des instructions ministérielles qui, dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, indiquent en tant que de besoin aux offices nationaux d'intervention l'objectif à poursuivre, un plafond de dépenses et des critères à utiliser pour la mise en œuvre des mesures concernées.*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que l'intervention des LIM ne se substitue pas à la mise en œuvre de procédures existantes. Il s'attache également à ce qu'elles soient mises en œuvre par l'office dans le respect des règles en vigueur au nombre desquelles le droit des aides publiques.*

*Ainsi, les évolutions des dotations ou les redéploiements de crédits au sein des lignes budgétaires des interventions économiques sont successivement décidées et inscrites expressément à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) par décision modificative (DM) en tant que de besoin.*

*Enfin, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère que la gestion efficiente et juridiquement sûre des aides nationales ne pourra être acquise que lorsqu'entrera en vigueur un régime général des aides des offices agricoles sous forme d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant a minima que :*

- *les formes des aides financières sont déterminées de manière limitative en avances, garanties et subventions ;*
- *l'énoncé exhaustif des catégories d'aides sectorielles possibles dans le domaine agricole, agro-alimentaire et de la pêche se déduit des dispositions communautaires générales (règlements, lignes directrices) opposables en la matière ;*

- *les aides nationales sont définies par des arrêtés qui en indiquent les caractéristiques (objectifs, indicateurs, période de validité, montants de crédits, bénéficiaires, conditions et modalités d'octroi et de contrôle, dépenses éligibles, taux et montants d'aide) ;*

- *les aides attribuées le sont pour une durée déterminée (par exemple 3 ans) avec déclinaison d'enveloppes pluriannuelles et annuelles. Ces aides font l'objet d'une évaluation à partir des objectifs prédéterminés et au moyen d'indicateurs définis dans l'arrêté l'instituant conformément à la LOLF du 1er août 2001 ;*

- *les aides font l'objet de la signature systématique d'une convention d'aide entre le bénéficiaire et l'office prévoyant les contreparties de l'aide accordée et les procédures précises de contrôle du respect des conditions et objectifs de l'aide ;*

- *les arrêtés définissent les conditions d'attribution des aides et des conditions que le bénéficiaire doit respecter ;*

- *la décision accordant l'aide est créatrice de droit seulement si le bénéficiaire réunit les conditions d'attribution au moment de la prise de décision ;*

- *l'autorité administrative est tenue de mettre fin à la procédure d'attribution si elle constate qu'au moment de la liquidation l'une des conditions présentes au moment de la décision vient à manquer ;*

- *en cas de non-respect par le destinataire de l'aide des obligations sur lesquelles il s'est engagé, l'office en exige le remboursement après que l'entreprise agricole aura été mise en mesure de présenter sa défense ;*

- *les aides existantes doivent être prévues sous forme d'arrêtés dans les six mois de la publication du décret pour perdurer.*

*Le décret devra prévoir en outre des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.*

### *D - La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs*

*La Cour rappelle que la réserve d'aval affichée par l'établissement de 76 M€ provient d'excédents budgétaires accumulés des années 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public. La Cour estime qu'il serait plus légitime que la réserve d'aval procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval ce que du reste prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953 (devenu l'article R.*621-93 du code rural) dans la limite de deux pour mille de la valeur des effets avalisés.*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage le point de vue de la Cour.*

### *III - Les aides directes aux exploitants*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage les constats de la Cour et ne peut que réitérer les observations formulées au point II-C.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES*

*Sur certains points faisant l'objet d'observations ou de critiques de la Cour des comptes, je souhaite apporter les précisions suivantes :*

### *L'organisation des offices*

*Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a transmis en octobre 2003 aux assemblées parlementaires un "Rapport sur le fonctionnement des offices agricoles ». Des consultations devraient être engagées au premier semestre 2004 avec l'ensemble des parties prenantes concernées, sur les suites qu'il convient d'y donner.*

*Les observations de la Cour relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'ONIC seront parmi les éléments qui feront l'objet d'un examen dans le cadre général de la réflexion en cours sur le devenir des offices agricoles.*

*En outre, la réforme de la politique agricole commune engagée par le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 introduit des modifications importantes des régimes d'aides directes. Il est probable qu'elles conduiront à une évolution des dispositifs de gestion des aides.*

### *L'ouverture du conseil central de l'ONIC au pluralisme syndical*

*La mise en œuvre du pluralisme syndical à l'ONIC nécessitait la modification des articles R. 621-40 et R. 621-42 du code rural. Il y a été procédé par le décret en Conseil d'Etat n° 2003-1175 du 8 décembre 2003 relatif notamment à l'Office national interprofessionnel des céréales et portant modification des articles R. 621-40, R. 621-42, R. 661-20 et R. 661-22 du code rural. Cette modification permettra à l'ensemble des organisations syndicales d'exploitants agricoles habilitées, conformément à l'arrêté ministériel du 24 octobre 2001 fixant la liste des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles habilitées à siéger au sein des commissions, comités ou organismes à caractère national mentionnés au I de l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, de siéger au conseil central de l'ONIC.*

### *La gestion déléguée des aides*

*L'ONIC et l'ONIOL sont les établissements agréés en tant qu'organismes payeurs pour les aides communautaires directes dans le secteur des grandes cultures. Le dispositif actuellement en place fait intervenir les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).*

*Services déconcentrés de l'État, les DDAF constituent le point de contact avec les agriculteurs. Elles assurent l'instruction administrative des demandes d'aide, la coordination des contrôles, l'information des agriculteurs et le traitement des recours. L'ONIC et l'ONIOL procèdent à la liquidation et au paiement des aides ainsi qu'aux contrôles sur place.*

*Ce système a été mis en place en application du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 qui définit les procédures d'apurement des comptes du FEOGA section "garantie", notamment de son annexe qui donne les orientations pour les critères d'agrément d'un organisme payeur et les conditions de la délégation des fonctions d'ordonnancement et/ou de service technique.*

*Si les corps de contrôle du FEOGA et de la Cour des comptes européenne ont, par le passé, exprimé des réserves sur le dispositif français de répartition des responsabilités entre les services centraux et déconcentrés de l'État et les organismes payeurs, la conclusion provisoire de la mission d'audit de la Commission du 13 au 17 octobre dernier venue examiner certains aspects d'agrément, en particulier la délégation de fonctions, est que le point à améliorer reste celui de la formalisation des pratiques existantes.*

*Les autorités françaises ont indiqué que les conventions de délégation entre les organismes payeurs et le ministère seraient finalisées très rapidement. Les services centraux du ministère ont entamé les travaux afin d'aboutir à une convention type. L'objectif est que ces documents soient opérationnels pour la campagne 2004.*

### *La garantie d'aval aux organismes stockeurs*

*Le mécanisme de l'aval consiste en la garantie de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) sur les effets de commerce créés par les organismes collecteurs de céréales en contrepartie des céréales qu'ils détiennent. Ces effets sont escomptés auprès de l'établissement de crédit en vue d'assurer le paiement comptant des céréales livrées par les agriculteurs. Ce système constitue effectivement la contrepartie des obligations qui sont imposées aux organismes stockeurs de se porter acquéreurs de toutes les céréales qui leur sont offertes et d'en payer le prix intégral à la livraison.*

*Cette notion induit une forte contrainte de liquidités pour l'établissement qui avait affiché, jusqu'en 2002, une réserve dite d'aval dotée*

*de 76 M€. Le prélèvement exceptionnel opéré sur le budget de l'Etablissement au profit du BAPSA en loi de finances rectificative pour 2003 rend nécessaire de la remplacer par un système alternatif d'efficacité équivalente.*

*La Cour préconise que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval.*

*Cette solution n'apparaît pas souhaitable dans un contexte de baisse continue du revenu des céréaliculteurs au cours de la dernière décennie.*

*RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CÉRÉALES (ONIC) ET DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES OLÉAGINEUX PROTÉAGINEUX ET CULTURES TEXTILES (ONIOL)*

### *Concernant « Des responsabilités diffuses »*

*Le fait que les fonds destinés au paiement des aides ne soient pas déposés sur un compte au Trésor Public mais sur un compte en banque, avec l'autorisation du ministère des finances, comme le permet l'article 212 du décret du 29 décembre 1962, demeure sans incidence sur les compétences de l'agent comptable qui effectue seul les opérations aboutissant au règlement de ces aides : prise en compte des oppositions et cessions de créances, contrôle des dossiers et de la liquidation, confection des bandes de paiement, transfert des fonds à la banque.*

### *Concernant « Des conditions de versement contestables »*

#### *« Le paiement des aides en un seul jour »*

*La différence entre le chiffre de 37 170 € accepté par l'ONIC-ONIOL et l'estimation de près de 190 000 € de la Cour semble résider essentiellement dans la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus dans la convention 1999 (période du 01/07/1999 au 30/06/2000) et le nombre de virements exécutés au 31/12/1999.*

*Il convient de souligner, qu'en l'absence de dispositions contractuelles, le calcul effectué pour déterminer la somme à verser par le Crédit agricole n'a signifié aucunement que l'ONIC-ONIOL acceptait ce chiffre pour solde définitif des conventions 1994 à 1999. Le bilan définitif de cette dernière convention a été tiré, comme le prévoyaient les clauses de la convention, au 30/06/2000 en tenant compte de tous les éléments et*

*notamment de la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus et le nombre de virements réellement exécutés.*

### *Concernant la conclusion du rapport de la Cour*

*• Le nombre d'anomalies détectées par l'agent comptable lors des contrôles effectués sur les dossiers de paiement des aides directes, et qui ont eu une réelle incidence financière, est très faible (3 pour mille au maximum des dossiers examinés). La procédure retenue actuellement, qui consiste en ce que le comptable public effectue un contrôle par sondage de ces dossiers, est donc de nature à concilier le mode de paiement de ces aides avec les nécessités du contrôle de la dépense publique.*

*• L'ONIC/ONIOL examinera avec ses autorités de tutelle les modalités de mise en œuvre d'un seuil de liquidation et de non mise en recouvrement, en conformité avec la réglementation communautaire en la matière.*

*• Dans les réponses qu'il a apportées à la Cour, l'ONIC/ONIOL a démontré sa compétence et sa capacité à gérer des procédures complexes dans un environnement où s'entremêlent les réglementations communautaires et nationales.*

*Sur le plan comptable, l'établissement a corrigé dès qu'il a eu connaissance des constatations faites, les pratiques non conformes que la Cour a relevées.*

# 2

# L'office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)

## *PRÉSENTATION*

*L'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), qui a le statut d'établissement public industriel et commercial, est un office agricole spécialisé, créé en 1983, dont la mission vise à renforcer l'organisation économique de la filière et à améliorer le fonctionnement des marchés.*

*A cette fin, l'ONIFLHOR distribue des aides communautaires et nationales à des secteurs de production très divers, soumis pour la plupart à la concurrence extérieure, à l'irrégularité de l'offre et aux aléas climatiques.*

*L'ONIFLHOR a ainsi versé en 2002 des aides communautaires d'un montant de 263 M€ et des aides nationales d'un montant de 119 M€.*

*Les interventions communautaires se caractérisent par l'entrée en vigueur, à partir de 1996, d'une nouvelle organisation commune des marchés de fruits et légumes qui relègue progressivement au second plan l'indemnisation du retrait des produits excédentaires, jusque là prioritaire, au bénéfice d'aides communautaires destinées à favoriser l'organisation et le renforcement des producteurs au sein des filières. Pour leur part, les interventions nationales concernent désormais plutôt directement les producteurs en difficulté et non plus les organisations professionnelles censées intervenir pour réguler les marchés.*

*Au terme de son contrôle, la Cour a relevé l'insuffisance du cadre administratif dans lequel s'inscrit l'action de l'office, un grave manque de rigueur dans la gestion des aides et des défaillances prononcées dans le contrôle et l'évaluation des résultats.*

*Au constat de l'irrégularité de certaines interventions de cet office s'ajoute ainsi une incertitude sur l'efficacité économique de son action.*

# I – Le cadre administratif

## A – L'insuffisance des données économiques

Avec « le renforcement de l'efficacité économique de la filière » et « l'application des mesures communautaires », « l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés » est une des trois missions assignées à l'office par le décret du 18 mars 1983 qui l'institue. Or, faute de connaissances suffisamment précises relatives à la situation des activités de stockage, de transformation et de commercialisation, ni l'office ni le ministère chargé de l'agriculture ne disposent pour le secteur des fruits et légumes des données qui permettraient d'avoir, par bassin de production, une vue d'ensemble des problèmes relatifs aux structures d'exploitation, aux questions agronomiques, commerciales et économiques. Quant aux éléments pour apprécier la place et la performance économique des organisations de producteurs dans ces activités, ils n'existent pas ou ne sont pas exploités.

En réalité, les décisions prises ont privilégié, sous la pression des circonstances économiques ou des aléas climatiques, le versement d'aides multiples et disparates au plus grand nombre d'organisations de producteurs au lieu de cibler ces aides sur des actions stratégiques et des organisations performantes.

## B – L'inadaptation des procédures de gestion des aides communautaires

La mise en œuvre de la nouvelle organisation commune des marchés (OCM) consiste à octroyer des aides à des organisations de producteurs dûment reconnues à l'échelon national. Ces aides représentent la contribution communautaire à la constitution de fonds (*appelés «fonds opérationnels »*) destinés à financer des programmes (*appelés « programmes opérationnels »*), dont l'objet est de renforcer l'efficacité des organisations de producteurs, grâce à la réalisation de divers investissements.

La reconnaissance des organisations de producteurs est la première étape de la procédure de versement des aides par l'ONIFLHOR. Or, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) instruisent les dossiers de demande de reconnaissance tandis qu'une commission nationale, constituée de représentants de la profession et de l'administration, est consultée pour avis. L'office verse donc des aides à des organisations dont il ne maîtrise ni ne délègue la reconnaissance, qui est pourtant l'acte qui ouvre le droit aux aides. De même, les programmes opérationnels sont agréés par les DDAF, qui instruisent aussi les demandes annuelles en vue d'abonder les fonds opérationnels par les aides communautaires versées par l'ONIFLHOR.

Le cas d'une organisation de producteurs illustre de façon exemplaire le manque de rigueur qui a présidé au versement des aides communautaires. Ainsi, un syndicat de producteurs de fruits et légumes a été reconnu en tant qu'organisation de producteurs en juin 1997, dans des conditions qui ont abouti au retrait de cette reconnaissance par le ministre chargé de l'agriculture en janvier 2001. Comme aucun texte ne définit les critères objectifs de reconnaissance, ce retrait a finalement été annulé par le juge administratif en mars 2001. Le ministère a fait appel de ce jugement mais comme il n'a pas demandé de sursis à exécution, le syndicat de producteurs continue à demander et à recevoir des aides.

Un constat similaire peut être établi pour l'autre volet de la politique communautaire en matière de fruits et légumes, qui consiste à l'indemnisation des retraits des marchés de fruits et légumes excédentaires. Elle est mise en œuvre par l'ONIFLHOR avec le concours de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à laquelle il confie les contrôles réglementaires, sur la base d'un protocole qui n'est pas une délégation de services en bonne et due forme.

En outre, le contrôle de la Cour a révélé que, dans plusieurs cas, tant les DDAF que la DGDDI n'affectaient pas les moyens suffisants pour accomplir correctement les tâches qui leur étaient confiées.

## C – L'intervention des lettres interministérielles

Au cours de la période examinée par la Cour, un grand nombre de lettres interministérielles signées par les ministres chargés du budget et de l'agriculture ont décidé, dans des conditions le plus souvent discutables, de mesures d'aide nationale.

Les aides nationales ont aussi fait l'objet, pour une part non négligeable, d'une multiplication de mesures ponctuelles et, pour les exercices examinés par la Cour, ce sont 124 mesures exceptionnelles,

décidées par plus de 64 lettres interministérielles, qui ont été mises en œuvre. Elles n'ont majoritairement pas été notifiées à la Commission et sont, de ce fait, irrégulières. Selon les réponses apportées à la Cour par l'office et ses tutelles, la situation se serait améliorée sur ce point au terme de la période contrôlée, notamment parce que les instructions de la Commission se sont faites plus précises, exposant les Etats membres à des risques financiers accrus en cas d'absence de notification.

Cette pratique entraîne une gestion budgétaire et financière désordonnée. A plusieurs reprises, des lettres interministérielles successives ont modifié le montant des crédits affectés à une aide, sans que l'enchaînement des données chiffrées contenues dans ces lettres soit bien établi. Les crédits sur lesquels les aides doivent être payées ne sont pas toujours précisés. A plusieurs reprises, les ministres ont demandé au directeur de l'office de financer des mesures exceptionnelles sur la trésorerie, puis de régulariser leur prise en charge en les inscrivant dans le budget de l'établissement, sans toutefois préciser sur quelles lignes ces dépenses devaient être imputées. Parfois, les dépenses correspondantes ont été effectuées au détriment des aides initialement prévues : des avances consenties au Centre national interprofessionnel de l'horticulture (CHIH) ont ainsi entraîné une diminution des aides à la construction de serres horticoles.

Dans certains cas, les dotations complémentaires annoncées dans les lettres interministérielles n'ont finalement pas été attribuées ou l'ont été pour des montants inférieurs à ceux qui avaient été annoncés. Cette pratique s'est traduite, à la fin de l'exercice 2000, par une ponction sur la trésorerie, non prévue par le budget, de 53 M€. Ce n'est qu'en octobre 2001 qu'a été couvert le solde de 46,51 M€ qui subsistait à cette date. Les sommes dépensées au titre des inondations de 1999 (0,647 M€ en 1999 et 0,415 M€ en 2000) n'étaient toujours pas régularisées.

De telles pratiques compromettent l'équilibre financier de l'office. Elles ont aussi pour conséquence l'impossibilité de suivre avec précision les dépenses rattachées à chaque lettre interministérielle. Le directeur de l'ONIFHLOR a toutefois annoncé la mise en place d'une procédure individualisée de suivi budgétaire et comptable pour chacune des mesures financées sur fonds nationaux.

# II – La gestion des aides

## A – Les aides communautaires

Des aides financées ou cofinancées par des fonds communautaires ont été consenties dans des conditions contraires aux objectifs ou aux modalités prévus par la réglementation européenne.

C'est ainsi que les aides communautaires instituées en 1992 avaient pour objectif d'améliorer la compétitivité des producteurs français de fruits et légumes en renforçant une série de mesures déjà payées sur des fonds nationaux. Or ces aides ont été utilisées à plusieurs reprises pour diminuer le montant de la contribution nationale, au bénéfice de la création de nouvelles aides nationales.

Par ailleurs, plusieurs manquements aux règles communautaires ont été relevés dans le domaine des aides versées aux organisations de producteurs au sein de la filière des fruits et légumes.

Même si la rédaction du règlement n° 2200/96 relatif aux organisations de producteurs laisse aux Etats membres une marge d'interprétation pour fixer les critères de leur reconnaissance, elle donne des orientations claires dont les décisions prises se sont éloignées. Celles-ci, au lieu de retenir des critères sélectifs d'efficacité économique, ont fixé un régime très souple qui a eu pour principal effet d'augmenter le nombre d'organisations de producteurs reconnues.

Dans le même temps, des anomalies portant sur les modalités de versement de leurs cotisations aux fonds opérationnels par les adhérents des organisations de producteurs ont été identifiées.

En particulier, les modalités selon lesquelles l'office a versé une aide de 1,73 M€ à un syndicat de producteurs déjà mentionné sont critiquables : le fonds que devait constituer l'organisation de producteurs pour bénéficier du cofinancement de ses programmes d'investissement n'a pas été constitué selon les règles, d'une part, et le programme lui-même n'a pas été agréé conformément aux dispositions communautaires, d'autre part.

L'interprétation erronée des règles de délai applicables à l'aide à la construction et à la modernisation des serres maraîchères a déjà conduit à ne pas rembourser à l'Etat français un montant de 6,745 M€.

Le manque de rigueur dans l'application de la réglementation communautaire fait peser sur l'Etat un risque réel d'avoir à acquitter les

sommes correspondant aux corrections à opérer sur les versements effectués.

## B – Les aides nationales

Au cours des exercices contrôlés, la gestion des aides nationales a été si peu rigoureuse qu'il n'a pas été possible à la Cour de connaître avec certitude, malgré le recoupement de plusieurs approches, le montant des sommes dépensées à ce titre.

- Dans de nombreux cas, l'application de la réglementation et la qualité des procédures mises en œuvre apparaissent défaillantes.

Les aides versées pour la rénovation et la restructuration du verger corse de 1994 à 2000 s'élèvent à 1,507 M€ mais seule une dépense de 1,346 M€ a été justifiée sur la base d'une convention entre l'ONIFLHOR et un organisme professionnel local, aucun fondement juridique n'étant clairement établi pour le reste de ces aides.

Les conventions sur lesquelles reposent les aides accordées à des entreprises ou à des coopératives au titre du renforcement de l'organisation économique sont elles aussi critiquables, car elles n'indiquent pas clairement les conditions de versement des aides. Cette imprécision a pour conséquence le versement d'aides dont le montant n'est pas suffisamment justifié et des contentieux dans lesquels l'office peine à faire valoir ses intérêts.

Les interventions de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) pour des opérations de promotion et de publicité en faveur des fruits et légumes, financées avec l'aide de l'ONIFLHOR, reposent elles aussi sur des bases juridiques insuffisantes. Alors qu'elles s'élèvent à plusieurs millions d'euros, elles n'ont pas donné lieu à des procédures de mise en concurrence et les décisions prises par le directeur de l'office pour le paiement des dépenses correspondantes ne sont pas formulées de façon précise, ni sur la nature des prestations attendues, ni sur les honoraires de la SOPEXA.

Les taux appliqués aux aides versées à la SOPEXA pour sa contribution à des campagnes de publicité et de promotion ne correspondent pas à ceux prévus en fonction des produits et des zones géographiques concernés. De plus, les avances sur subvention qui lui sont accordées, calculées sur la base d'un pourcentage des réalisations qu'elle devait effectuer, ont été liquidées sur la base d'un montant de réalisations supérieur à celui qui a été atteint, ce qui revenait à accorder à la Société,

au-delà de ce qui lui était normalement dû, le bénéfice injustifié d'une trésorerie gratuite.

Pour ce qui est des aides au renforcement de l'organisation économique dans le secteur horticole, les termes des conventions fournies ne sont pas précis et, de surcroît, une partie des conventions n'a même pas pu être produite à la Cour lors du contrôle.

En outre, des aides ont été accordées à des entreprises qui ne remplissaient qu'en partie les conditions prévues : deux coopératives ont bénéficié de subventions pour accroître leurs capitaux propres sans que les objectifs fixés dans les conventions aient été atteints ; une société résultant de l'absorption d'une autre société a bénéficié dans des conditions juridiques discutables d'une subvention initialement due à la société absorbée. D'une manière générale, l'office ne dispose d'ailleurs pas d'analyses financières et économiques consistantes sur les entreprises aidées.

Le contrôle de la Cour a révélé que des aides avaient été payées au-delà de la date limite de validité de la convention sur laquelle elles reposaient, par exemple pour le financement d'abris maraîchers. En outre, des dossiers d'aide à la construction et à la modernisation des serres horticoles ne contenaient ni certaines pièces exigées par la circulaire qui fondait la mesure, ni la preuve que ces pièces avaient été vérifiées par les DDAF chargées d'instruire les dossiers.

- Les irrégularités sont encore plus fréquentes dans le cas des aides décidées par lettres interministérielles. Elles cumulent fréquemment les irrégularités et les négligences propres à la gestion des aides exceptionnelles relevées ci-dessus et des irrégularités propres à la nature des mesures elles-mêmes.

Le cas des aides versées aux producteurs de tabac Burley et celui des aides aux producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes sont particulièrement significatifs de cette situation.

Alors que les autorités communautaires avaient décidé de ne pas encourager la production de tabac Burley en diminuant le montant des aides à la production de cette variété de 1992 à 1999, des aides nationales créées par cinq lettres interministérielles, ont été accordées aux coopératives de producteurs afin de compenser la baisse des aides communautaires. Les lettres interministérielles demandaient au directeur de l'ONIFLHOR de verser aux coopératives qui produisaient cette variété de tabac une aide calculée en fonction des dépenses engagées pour l'encadrement technique des producteurs. Mais les aides versées par l'office ont été calculées sur la base des superficies cultivées en tabac Burley. L'office n'a donc pas respecté les directives des ministres. Plus

significativement, ces concours sont aussi contraires aux décisions de la Commission, car il s'agissait en réalité d'encourager la production de tabac Burley.

Quatre mesures d'aide aux producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes ont été mises en œuvre sans respecter le cadre mis en place au niveau national. Ainsi, en 1997, dans un des principaux départements producteurs, la DDAF s'en est remise à la commission chargée de donner un avis sur les aides pour fixer les critères d'attribution. Sans se conformer aux critères liés au niveau d'endettement des exploitations établis par la lettre du ministre de l'agriculture, les professionnels ont décidé d'attribuer les aides en fonction du chiffre d'affaires de ces exploitations. Le directeur départemental a alors avalisé cette position et liquidé plus de 4 M€ d'aides en contravention avec les critères fixés au niveau national.

- La Cour a aussi constaté que l'ONIFLHOR avait consenti des aides destinées à financer des actions qui n'entrent pas dans ses missions réglementaires.

Ainsi, des prêts d'intervention économique ont été accordés par l'office en 1993 à des agriculteurs par l'intermédiaire des groupements dont ils étaient adhérents. Des prêts ont été accordés à des coopératives en 1998, puis à des entreprises privées et à des sociétés d'intérêt collectif agricole en 1999 pour un montant supérieur à 6,5 M€, alors que l'office n'est pas habilité à financer ce type d'activité.

De même, pour préserver des arbres fruitiers, plutôt que d'instaurer un dispositif spécifique, le ministère chargé de l'agriculture a par commodité demandé à l'office de verser des aides en faveur d'actions phytosanitaires qui n'entrent pas dans les missions de l'office. Cette situation perdure et aucun dispositif alternatif n'est envisagé.

## C – Le suivi des créances

Qu'il s'agisse d'aides communautaires ou d'aides nationales, la Cour a constaté la grave insuffisance de l'ONIFLHOR dans le suivi des créances que cet organisme détient sur les bénéficiaires d'avances ou de prêts.

L'office ne tient toujours pas le « grand livre des débiteurs » prescrit à l'annexe du règlement CE n° 1663/95 et dont l'absence même constitue une irrégularité qui peut entraîner le retrait de son agrément d'organisme payeur. La situation des créances n'est connue à ce jour que de façon extra-comptable et, malgré les progrès accomplis à l'issue du

contrôle de la Cour, la situation des créances sur les fonds communautaires n'a pas encore été assainie.

En outre, plusieurs titres ont fait l'objet, en première instance, d'une annulation par le juge administratif en raison d'irrégularités formelles. Les sommes en jeu ne sont pas négligeables : pour les seules créances de deux coopératives fruitières, elles s'élèvent au total à 3,840 M€.

Le suivi des créances n'est pas assuré de façon satisfaisante. Ainsi, l'aide au renforcement de l'organisation économique des filières « fruits et légumes » a, dans plusieurs cas, fait naître des créances que l'office n'a pas recouvrées parce que les titres de recettes n'ont pas été émis ou ont été émis en retard et parce que les cautions n'ont pas été appréhendées lorsque les entreprises n'ont pas acquitté les titres de recette émis à leur encontre. Il est arrivé aussi que les entreprises soient placées en redressement ou en liquidation judiciaire avant que l'office fasse les démarches pour faire valoir ses intérêts.

Tel est le cas d'une coopérative qui a fini par rembourser en décembre 2001 les sommes indûment perçues sur des aides versées en 1992, ainsi que celui d'une autre coopérative qui reste toujours redevable d'une somme de 0,30 M€ versée en 1995.

Une mesure qui consistait à avancer sur des fonds nationaux des aides communautaires que des coopératives étaient supposées percevoir, mais qu'elles n'ont finalement pas perçues, a été à l'origine de plusieurs créances encore non recouvrées, dont l'une s'élève à 0,338 M€.

Enfin, plusieurs coopératives n'ont toujours pas remboursé, malgré le dépassement de l'échéance, des prêts d'intervention économique que l'ONIFLHOR leur avait consentis sur la base de lettres interministérielles, alors que, comme cela a été mentionné, cette activité n'entre pas dans son champ de compétence. Pour trois d'entre elles, les sommes dues à l'office s'élèvent au total à 1,617 M€, sans que les cautions aient été appréhendées. Dans le cas de l'une de ces trois coopératives, sur instructions interministérielles, le directeur de l'office avait même dû réduire bien en deçà du montant du prêt qu'il avait consenti le montant de la caution qu'il détenait et, lorsque la coopérative a été placée en situation de liquidation judiciaire, l'office n'a donc pu bénéficier que d'une créance chirographaire d'un montant de 0,507 M€.

Enfin, des avances ont été consenties à maintes reprises à un organisme interprofessionnel du secteur horticole, sur la base de lettres interministérielles, pour un montant total de 13,43 M€. Cet organisme a été placé en situation de liquidation judiciaire et l'office, même s'il est

déclaré bénéficiaire du bonus de liquidation, ne récupérera qu'une faible partie des sommes avancées.

Les intérêts de l'ONIFLHOR ne sont donc pas toujours bien défendus et ce manque de diligence caractérise plus particulièrement les créances résultant d'aides octroyées sur la base de lettres interministérielles.

## III – Les procédures de contrôle et d'évaluation

### A – Des contrôles insuffisants

Les contrôles que doivent faire de façon exhaustive les DDAF avant de payer les aides à la rénovation et à l'adaptation du verger, versées dans le cadre du règlement CE n° 3816/92, n'ont pas été réalisés. Alors que la Commission a accordé un délai pour faire ces contrôles a posteriori, puisqu'il s'agissait de plantations pérennes, ce délai n'a pas été respecté et, plus d'un an après son expiration, seulement deux-tiers des dossiers ont été contrôlés par l'office national interprofessionnel des vins, finalement chargé de cette opération. Ce contrôle a mis en lumière que 8 % des plantations contrevenaient aux critères réglementaires.

Le défaut de contrôle a été aussi constaté pour le versement d'aides nationales. L'Etat a confié la mise en oeuvre de programmes représentant près de 10 M€ d'aides aux représentants de la profession agricole. Les contrôles a posteriori des versements effectués au titre de la rénovation et de l'adaptation du verger en 1999 et en 2000 doivent être effectués par les DDAF sur la base d'un plan de contrôle établi par l'office. Ces contrôles n'ont pas été effectués.

La troisième et la quatrième mesure d'aide en faveur des producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes se présentaient comme des mesures de redressement des exploitations et ont donné lieu à la signature d'un contrat entre chaque producteur bénéficiaire et le DDAF. Ces contrats prévoyaient notamment un suivi des exploitations pendant les trois années après la signature du contrat. Or, aucun document relatif à ce suivi n'a été transmis à l'ONIFLHOR par les DDAF qui n'ont elles-mêmes signalé aucun manquement des bénéficiaires aux engagements qu'ils avaient pris.

## B – Des effets économiques non mesurés

En l'absence de tenue régulière de tableaux de bord et même d'un suivi des aides distribuées, les résultats des mesures communautaires et nationales mises en œuvre par l'ONIFLHOR ne sont pas connus de l'office.

Pour l'ensemble des aides communautaires, seuls les résultats de l'aide en faveur des producteurs de tabac peuvent être mesurés. Les aides substantielles versées aux producteurs de tabac, soit 681 M€ de 1994 à 2000, ont permis d'atteindre l'objectif fixé de maintenir la production dans ses zones traditionnelles et de freiner la régression des superficies cultivées.

En revanche, l'absence de bilan des réalisations, à l'issue de cinq années de mise en œuvre de la nouvelle organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (150 M€ de 1998 à 2000), laisse dans l'ignorance des résultats obtenus.

S'agissant des aides nationales, disparates et le plus souvent motivées par des aléas conjoncturels, il est difficile pour cette raison même de leur conférer des objectifs précis et les effets des concours de l'office ne sont pratiquement jamais connus.

Sur les 25 aides mises en œuvre dans le secteur des fruits et légumes, des données essentielles telles que les réalisations physiques ou les produits des études et recherches, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et la mesure de l'ensemble des coûts ne peuvent être établies que pour trois d'entre elles : la rénovation du verger, le programme « fruits à coque » et les mesures phytosanitaires. Dans le secteur de l'horticulture, ces trois éléments ne sont disponibles simultanément pour aucune des aides.

Les aides pour lesquelles les résultats sont les plus mal connus sont les aides à la construction de serres maraîchères, au renforcement de l'organisation économique des filières « fruits et légumes » et à la réalisation d'investissements dans les exploitations. La première mesure semble même avoir placé les producteurs les moins compétitifs dans une situation d'endettement telle qu'il a fallu intervenir, par une nouvelle lettre interministérielle, en créant une aide complémentaire. Quant aux deux dernières mesures, elles recouvrent une telle multitude d'actions atomisées que les responsables de l'office n'ont même pas pu en établir la liste exhaustive.

Enfin, ni les résultats des actions de recherche et d'expérimentation aidées par l'ONIFLHOR, ni les résultats des programmes de publicité et

de promotion en faveur du secteur des fruits et légumes ne sont mesurés. Lorsque les effets des aides sont mieux connus, comme dans le cas de la rénovation du verger, c'est alors le défaut de données générales sur l'ensemble du secteur concerné, faute d'études de qualité, qui empêche de les valoriser.

Ainsi, ni les responsables de l'office, ni les représentants professionnels, ni les ministères de tutelle ne se sont donné les moyens d'apprécier l'efficacité de ces différentes interventions qui ont totalisé 600 M€ de 1994 à 2000.

### *CONCLUSION*

*Alors que le marché des fruits et légumes est très concurrentiel et qu'il traite de denrées périssables, destinées pour partie à la consommation en frais, l'absence de vision stratégique qui caractérise la mise en œuvre à l'échelon national des aides communautaires et nationales est très regrettable. La récente réforme de la politique agricole commune n'ayant pas modifié la nature du régime d'aides au secteur des fruits et légumes, il serait d'autant plus nécessaire de mettre en cohérence les interventions nationales et les interventions communautaires au service d'une politique sectorielle mieux conçue et mieux suivie.*

*Il importe pour cela de ne pas différer la réalisation des études nécessaires pour élaborer et conduire une politique cohérente en faveur du secteur des fruits et légumes. Un suivi des mesures mises en œuvre doit être instauré pour vérifier que les objectifs sont bien atteints et pour opérer à temps les redressements qui s'imposeraient. Enfin, il est indispensable que les progrès annoncés par les responsables de l'office et le ministère chargé du budget à l'issue du contrôle de la Cour, pour mettre fin au manque de rigueur maintes fois constaté dans la gestion des aides nationales et communautaires, soient enfin accomplis.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DELEGUE AU BUDGET ET A LA REFORME BUDGETAIRE*

## *I - L'insuffisance du cadre administratif de l'action de l'office*

### *A - L'insuffisance des données économiques*

*La définition d'une stratégie rationnelle d'aides économiques sélectives nécessite l'exploitation de données économiques adéquates.*

*La Cour souligne à cet égard une insuffisance de données économiques au sein de l'office ainsi que l'insuffisante utilisation de données pour accompagner l'action de l'établissement. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle que la mise en œuvre complète de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 nécessite que l'établissement améliore la gestion et l'utilisation des données économiques pertinentes pour renforcer l'élaboration et l'évaluation de sa politique d'intervention.*

*Le rapport d'audit sur le fonctionnement des offices agricoles de juin 2003 établi par les inspections générales des finances et de l'agriculture notait[169] « une absence de pilotage stratégique des offices » ainsi qu'une « définition trop imprécise des actions à mener [qui] se double d'une absence de demande d'évaluation des interventions réalisées », même si la direction des politiques économique et internationale du ministère chargé de l'agriculture (DPEI) a nommé au début de l'année 2003 un chargé de mission pour piloter la mise en place du contrôle de gestion dans les différents établissements.*

*Par voie de conséquence, il sera porté une attention toute particulière à l'élaboration d'un contrat d'objectifs entre l'établissement et ses tutelles comportant une bonne définition des politiques d'aides nationales qui doivent découler d'une stratégie claire, élaborée à partir d'une véritable analyse économique des objectifs et des modalités fixés, ainsi que l'évaluation, notamment économique, de leur atteinte.*

### *B - L'inadaptation des procédures de gestion des aides communautaires*

*La Cour regrette l'absence de délégation en bonne et due forme par l'ONIFLHOR aux services déconcentrés de la direction générale des douanes (DGDDI) pour la mise en œuvre des procédures de retrait. Enfin,*

*169) Page 14.*

*elle considère que les effectifs des services de la DGDDI affectés à des tâches de gestion des aides et procédures communautaires sont insuffisants.*

*Le règlement communautaire portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes désigne sans autre précision les autorités nationales comme responsables du contrôle de l'exécution correcte du règlement.*

*C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches contrôle en matière d'aides agricoles entre l'ONIFLHOR et les services de la DGDDI. Ces derniers mettent en œuvre à cette fin les compétences prévues notamment à l'article 65-A de la section 4 Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne du chapitre IV du titre II du code des douanes.*

*Les services de la DGDDI effectuent leur mission en matière de retraits de fruits et légumes sur la base d'un protocole d'accord avec l'ONIFLHOR datant de 1998 qui prévoit les modalités de coopération entre l'ONIFLHOR et les services de la DGDDI. Ce protocole doit faire l'objet d'une mise à jour prochaine à l'occasion de laquelle il sera tenu le plus grand compte des observations de la Cour.*

*La DGDDI affecte des effectifs suffisants à ces missions qui présentent un caractère saisonnier. Pour tenir compte de ces contraintes, un soin particulier a été apporté à l'évaluation des moyens nécessaires à mobiliser en début de campagne et à l'organisation d'actions de formation professionnelle sur la reconnaissance de la qualité des produits et les normes de commercialisation pour renforcer l'efficacité des effectifs mobilisés.*

### *C - L'intervention des lettres interministérielles*

*La Cour constate l'ampleur du recours aux lettres interministérielles (LIM) dans la mise en place et la gestion des aides pour en relever les conséquences budgétaires et les difficultés de suivi de l'exécution des mesures adoptées.*

*Les LIM sont des instructions ministérielles qui, dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, indiquent en tant que de besoin aux offices nationaux d'intervention l'objectif à poursuivre, un plafond de dépenses et des critères à utiliser pour la mise en œuvre des mesures concernées.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que l'intervention des LIM ne se substitue pas à la mise en œuvre de procédures existantes. Il s'attache également à ce qu'elles soient mises en œuvre par l'Office dans le respect des règles en vigueur au nombre desquelles le droit des aides publiques.*

*Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2002-487 du 8 avril 2002, l'intervention des lettres interministérielles est concrétisée budgétairement par des décisions modificatives de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) conformément aux dispositions de l'article R.*621-27 III du code rural. Celui-ci dispose qu'« En matière d'intervention économique et d'opérations en capital, les virements de crédits sont soumis pour avis par le directeur à l'organe délibérant de l'office. Toutefois, en cas d'urgence, les ministres chargés de l'agriculture, du budget et, le cas échéant, de la pêche ou de l'outre-mer peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier à l'office une dotation complémentaire. Les modifications ainsi apportées à l'état prévisionnel des recettes et dépenses de l'année sont soumises ultérieurement pour avis à l'organe délibérant de l'office ». Autant que possible, il est recherché l'avis du conseil de direction sur la modification de l'EPRD avant la mise en œuvre des mesures prévues par une LIM.*

*Ainsi, les évolutions des dotations ou les redéploiements de crédits au sein des lignes budgétaires des interventions économiques sont successivement décidées et inscrites expressément à l'EPRD par décision modificative (DM) en tant que de besoin.*

*Afin de prendre en compte l'observation de la Cour des Comptes sur l'insuffisance du suivi des dépenses réalisées dans le cadre des LIM, ayant pour conséquence la connaissance incomplète des règlements réalisés par type d'aide, un double dispositif a été mis en œuvre à l'ONIFLHOR.*

*Dès 2002, les dépenses prévues par les LIM ont été individualisées au sein des comptes budgétaires par des terminaisons spécifiques.*

*A compter de 2004, pour la mise en œuvre du nouveau règlement comptable et financier des offices agricoles, une nouvelle nomenclature budgétaire à 15 chiffres sera appliquée. Cette segmentation budgétaire permettra de détailler les aides par millésime, par rubrique budgétaire, par filière, par type d'aide, par catégorie. Enfin, une spécification comptable particulière sera attribuée pour assurer le suivi des paiements réalisés en application des LIM.*

*Sur le plan comptable, des comptes de tiers spécifiques seront ouverts à l'occasion de l'exécution de chaque lettre interministérielle reçue par l'ONIFLHOR.*

*Ce dispositif comptable, qui reflétera fidèlement le dispositif budgétaire, permettra un suivi exhaustif des dépenses payées dans le cadre de chacune des décisions interministérielles concernées.*

*Cette nouvelle architecture budgétaire et comptable devrait apporter la réponse attendue par la Cour en la matière.*

## *II - Le manque de rigueur de la gestion des aides*

### *A - Les aides communautaires*

*Il ne peut qu'être déploré avec la Cour, qu'en absence de vision stratégique claire, les aides communautaires aient été utilisées pour remplacer des aides nationales afin de dégager des financements pour la création de nouvelles aides nationales.*

*Comme il l'a été dit plus haut, la mise en œuvre de la LOLF nécessitera une vision stratégique d'ensemble des interventions économiques sectorielles tant communautaires que nationales.*

### *B - Les aides nationales*

*1) Pour les aides nationales, la Cour déplore que l'absence de rigueur de gestion de l'Office ne lui ait pas permis de connaître leur montant exact et qu'en raison de procédures défaillantes, une partie des aides ait donné lieu à des versements sans fondement juridique établi.*

*La remarque formulée par la Cour est partagée pour ce qui est de la période sous revue.*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère qu'il est souhaitable d'instituer un cadre réglementaire national pour assurer une gestion efficiente et juridiquement sûre des interventions des offices agricoles. Il considère que ce dispositif devrait prendre la forme d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant a minima que :*

- *les formes des aides financières sont déterminées de manière limitative en avances, garanties et subventions ;*
- *l'énoncé exhaustif des catégories d'aides sectorielles possibles dans le domaine agricole, agro-alimentaire et de la pêche se déduit des dispositions communautaires générales (règlements, lignes directrices) opposables en la matière ;*
- *les aides nationales sont définies par arrêtés qui en indiquent les caractéristiques (objectifs, indicateurs, période de validité, montants de crédits, bénéficiaires, conditions et modalités d'octroi et de contrôle, dépenses éligibles, taux et montants d'aide) ;*
- *les aides attribuées le sont pour une durée déterminée (par exemple 3 ans) avec déclinaison d'enveloppes pluriannuelles et annuelles. Ces aides font l'objet d'une évaluation à partir des objectifs prédéterminés et au moyen d'indicateurs définis dans l'arrêté l'instituant conformément à la LOLF du 1er août 2001 ;*

- *les aides font l'objet de la signature systématiquement d'une convention d'aide entre le bénéficiaire et l'office prévoyant les contreparties de l'aide accordée et les procédures précises de contrôle du respect des conditions et objectifs de l'aide ;*
- *les arrêtés définissent les conditions d'attribution des aides et des conditions que le bénéficiaire doit respecter,*
- *la décision accordant l'aide est créatrice de droit seulement si le bénéficiaire réunit les conditions d'attribution au moment de la prise de décision ;*
- *l'autorité administrative est tenue de mettre fin à la procédure d'attribution si elle constate qu'au moment de la liquidation l'une des conditions présentes au moment de la décision vient à manquer ;*
- *en cas de non-respect par le destinataire de l'aide des obligations sur lesquelles il s'est engagé, l'office en exige le remboursement après que l'entreprise agricole aura été mise en mesure de présenter sa défense ;*
- *les aides existantes doivent être prévues sous forme d'arrêtés dans les six mois de la publication du décret pour perdurer.*

*Le décret devra prévoir en outre des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.*

*2) Le recours aux prestations de la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) en méconnaissance des règles de mise en concurrence*

*Depuis 2003, suite à une décision interministérielle et conformément au sens des remarques de la Cour, les commandes de prestations de l'Office à la SOPEXA sont diligentées dans le respect des règles juridiques formelles de mise en concurrence.*

*Par ailleurs, l'ONIFLHOR est actionnaire de la SOPEXA. Pour achever la normalisation des relations contractuelles entre l'Office et la société prestataire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'attachera à ce que l'Office se retire complètement du capital de la SOPEXA dans les meilleurs délais et de manière conforme à la préservation de ses intérêts patrimoniaux.*

### *C - Le suivi des créances*

*1) La Cour a constaté l'absence de tenue du grand livre des débiteurs prévu par le règlement communautaire n°1663/95.*

*Un logiciel de gestion des créances, opérationnel depuis janvier 2003, a été élaboré pour le suivi des créances nationales et communautaires. Ce logiciel enregistre l'ensemble des données relatives aux pré-débiteurs et*

*débiteurs effectifs synthétisées dans une fiche signalétique indiquant pour chaque dossier son état d'avancement et les notifications faites au FEOGA (articles 3 ou 5 du règlement 595/91). L'accès à ce logiciel est effectif pour tous les services concernés, par habilitation et par mot de passe.*

*Le grand livre des débiteurs, qui en est la résultante, est donc généralisé, les données relatives aux dossiers en cours qui ont fait l'objet d'un premier acte administratif (contrôle « positif » de la part d'un corps de contrôle) ont été intégrées.*

*2) Le suivi des créances*

*Le dispositif, de nature à éviter les errements constatés et qui ont permis à des débiteurs de demander aux tribunaux l'annulation des procédures pour vice de forme, a été communiqué à la Cour.*

*Ce dispositif comprend une phase contradictoire, le bénéficiaire disposant d'un mois pour présenter ses observations, précédant la phase recouvrement.*

*D'une manière générale, après prise en charge des titres de recettes, l'agent comptable élabore deux documents :*

- *un tableau de suivi dont la fonction est de retracer pour chaque dossier les événements de la procédure de recouvrement et qui permet de piloter et de mettre en œuvre les poursuites ;*
- *un état de restes à recouvrer en fin d'année.*

*Ce dispositif devrait permettre de répondre aux attentes de la Cour en matière de suivi des créances, en évitant notamment leur prescription.*

## *III - Les procédures de contrôle et d'évaluation*

### *A - Des contrôles insuffisants*

*La carence des DDAF en matière de contrôles des aides prévus par la réglementation communautaire constaté par la Cour est regrettable, car, ce type de carence contribue à l'augmentation des coûts générés pour l'Etat par les refus d'apurements de la Commission.*

*Cette question a fait l'objet par ailleurs de remarques dans le rapport d'audit précité (cf supra I-A). Elle constitue un élément de la réflexion nécessaire sur la réorganisation des services déconcentrés des administrations techniques de l'Etat comme sur celle des organismes payeurs des aides communautaires français.*

*Une piste de réforme pertinente serait de prévoir, en liaison avec la réforme des offices, le regroupement à un échelon territorial à déterminer, des actuelles délégations régionales des offices agricoles et des services*

*économiques des DDAF. Ces nouvelles délégations communes à l'ensemble des offices, instruiraient les dossiers et diligenteraient les contrôles nécessaires sous l'autorité, selon les directives, et pour le compte des offices compétents.*

***B - Des effets économiques non mesurés***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour et ne peut que réitérer les observations déjà formulées aux points I-A, II-A et II-B.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES*

*Sur certains points faisant l'objet d'observations ou de critiques de la Cour des comptes, je souhaite apporter les précisions suivantes :*

***L'insuffisance de données économiques observée par la Cour***

*De nombreux rapports ont été réalisés au cours des années précédentes par les inspecteurs du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), permettant d'évaluer les politiques publiques dans le secteur des fruits et légumes, à titre d'exemple, l'étude CYNDINIS sur la connaissance de la production dans le secteur de l'arboriculture.*

*En 2003, le ministre de l'agriculture a décidé de faire mener par le COPERCI un vaste audit de la filière fruits et légumes comportant trois volets : un volet relatif à la compétitivité de la filière, un volet relatif à l'organisation économique et un volet relatif aux outils d'intervention. Cet audit reflète la volonté d'approfondir la connaissance de la situation de la filière, ainsi que de l'efficacité de l'action de l'Etat.*

*Ces études et audits sont particulièrement utiles dans ce secteur : il faut rappeler le caractère extrêmement volatil des marchés des fruits et légumes, sensibles aux aléas climatiques tant favorables que défavorables, qui provoquent régulièrement des déséquilibres entre offre et demande.*

***Les procédures de gestion des aides communautaires***

*La reconnaissance des organisations de producteurs est la condition préalable au versement d'aides communautaires au titre de l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes. La procédure de reconnaissance est gérée au plan national : sur la base d'un rapport établi par les DDAF, et après avis simple d'une commission nationale, le ministre*

*de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales décide de l'octroi de la reconnaissance. Une telle procédure nationale est garante de la cohérence des décisions prises.*

*S'agissant des programmes opérationnels, l'instruction des dossiers et des demandes d'aide par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) est encadrée d'une part par un protocole ONIFLHOR/MAAPAR et d'autre part par un guide de procédure commun à l'ONIFLHOR et aux DDAF. Il est souligné que ce protocole fait actuellement l'objet d'une expertise dans le cadre d'une harmonisation de l'ensemble des conventions conclues entre les offices d'intervention et les services déconcentrés dans le cadre des délégations de services.*

*Concernant le cas particulier cité d'une organisation de producteurs pour laquelle un retrait de reconnaissance a été annulé par le juge administratif, le MAAPAR ne peut que prendre acte de la décision juridictionnelle et tirer les conséquences qui s'imposent du jugement de la Cour administrative d'appel.*

### *L'intervention des lettres interministérielles*

*La Cour relève l'importance du procédé des lettres interministérielles dans la gestion courante de l'office et les conséquences de ce procédé sur le suivi des crédits.*

*Il convient de souligner que la lettre interministérielle a deux objectifs :*

*1 - mettre en place rapidement une mesure propre à la filière pour faire face par exemple à une situation exceptionnelle d'origine climatique ou à une situation de crise conjoncturelle ; plus que la notion de mesure exceptionnelle ou de crise, c'est la notion d'urgence qui fonde la pratique courante des lettres interministérielles ;*

*2 - procéder rapidement aux paiements des aides correspondantes, qui, compte tenu des circonstances, n'ont pu être prévues dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de l'office. Dans ce cas, le directeur et l'agent comptable de l'office agissent sur instruction des ministres de tutelle.*

*Compte tenu de l'urgence propre à ces périodes de crise, les crédits destinés à couvrir la mesure proviennent soit d'un redéploiement à l'intérieur même des crédits de l'office, par un recalibrage de mesures en cours ou, comme l'indique la Cour, par un recyclage de reliquats pour des actions prévues par des lettres interministérielles antérieures, par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'office, ou par un redéploiement des crédits entre offices.*

*Dans ces conditions, il s'avérait effectivement difficile de retracer l'origine des financements d'une mesure mise en place par lettre interministérielle.*

*Afin de trouver une solution à ce problème récurrent et commun à l'ensemble des offices, il a été décidé d'encadrer la procédure des lettres interministérielles.*

*Le règlement financier et comptable des offices d'intervention (décret n° 2002-487 du 8 avril 2002), prévoit ainsi dans son article 4 III qu'« en matière d'intervention économique et d'opération en capital, les virements de crédits sont soumis pour avis par le directeur à l'organe délibérant de l'office. Toutefois, en cas d'urgence, les ministres chargés de l'agriculture, du budget et, le cas échéant, de la pêche ou de l'outre–mer peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier à l'office une dotation complémentaire. Les modifications ainsi apportées à l'EPRD de l'année sont soumises ultérieurement pour avis à l'organe délibérant de l'office. ».*

*Ainsi, les ajustements de dotation en cours d'année et les virements de crédits par redéploiement par exemple au sein des interventions économiques et des dotations en capital sont désormais explicités dans les EPRD des offices.*

### *Les aides communautaires*

*Les programmes communautaires institués en 1992 dans le but d'améliorer la compétitivité des producteurs français de fruits et légumes suite à l'adhésion de l'Espagne ont fait l'objet d'un programme présenté à la Commission européenne et approuvé par celle-ci. Sa mise en œuvre a fait l'objet d'un refus d'apurement par les autorités communautaires sur la base de non respect de délais ; en revanche le contenu des actions réalisées et financées n'a pas été mis en cause dans cette décision.*

*En matière de reconnaissance des organisations de producteurs et de programmes opérationnels, les risques de refus d'apurement soulignés par la Cour tiennent plus à l'imprécision des dispositions réglementaires communautaires qu'à un manque de rigueur dans leur application nationale. Le MAAPAR a alerté à maintes reprises le Conseil et la Commission européenne sur l'insécurité juridique liée à certaines imprécisions des textes. La Commission européenne a partiellement répondu à cette nécessité de clarification par l'adoption de deux règlements en août 2003 relatifs à la reconnaissance et aux programmes opérationnels. Ce travail de clarification se poursuivra en 2004 au niveau du Conseil de l'Union européenne.*

### *Les aides nationales*

*Les aides nationales qui ont été versées pour l'encadrement technique des producteurs de tabac « Burley » n'apparaissent pas contraires aux orientations de l'OCM tabac. En effet, en application de cette OCM, la Commission européenne a autorisé à plusieurs reprises des augmentations des quotas de production de « Burley », tabac trouvant aisément des débouchés sur le marché au détriment des quotas affectés aux tabacs bruns pour lesquels la demande est en constante diminution. La conversion variétale de la production de tabac et l'amélioration de la qualité des tabacs produits dans l'Union européenne s'inscrivaient au contraire pleinement dans les objectifs de l'OCM tabac brut.*

*Par ailleurs, la lutte contre la Sharka et le feu bactérien est une préoccupation forte pour les arboriculteurs. Devant la situation économique très difficile des producteurs touchés, les crédits de l'office ont été mobilisés afin de mettre en place un dispositif transitoire, conçu pour éradiquer rapidement les maladies : il s'agissait de limiter les problèmes économiques majeurs générés par les arrachages de vergers atteints, qui ont bien évidemment un impact direct sur le revenu des exploitants arboriculteurs.*

*La propagation de la Sharka s'est avérée plus difficile et longue à contrôler que ce qui avait été initialement prévu. A ce jour le problème sanitaire n'est d'ailleurs pas totalement résolu.*

*Cependant il a été acté, qu'à partir de 2003, l'office n'interviendra plus sur ces sujets d'aides afférentes aux maladies sanitaires des vergers. L'EPRD de l'office pour l'année 2004 reflète cette décision : aucun crédit ne sera affecté à ces actions, qui sont désormais financées directement par l'Etat.*

### *Le suivi des créances*

*L'ONIFLHOR s'est attaché à mettre en place les moyens humains et juridiques permettant d'optimiser le recouvrement des créances.*

*A cet effet, a été créée une cellule de coordination du suivi des créances. D'autre part, un logiciel de gestion des créances a été élaboré pour le suivi des créances nationales et communautaires. Il est aujourd'hui opérationnel. Ce logiciel enregistre l'ensemble des données relatives aux pré-débiteurs et débiteurs effectifs, synthétisées dans une fiche signalétique indiquant pour chaque dossier son état d'avancement et les notifications faites au FEOGA en application du règlement 595/91. L'accès à ce logiciel est effectif pour tous les services concernés sur habilitation.*

*Le grand livre des débiteurs qui en est la résultante est donc actuellement généralisé à l'ensemble des dossiers.*

*En outre, une étude approfondie vient d'être menée visant à sécuriser, sur un plan juridique, les demandes de reversement. Une note de service, d'application stricte, prévoit avec précision les différentes phases de la procédure, prenant en compte l'ensemble des obligations résultant des textes garantissant les droits des débiteurs. Ce dispositif est de nature à éviter les problèmes constatés qui ont permis à des débiteurs de demander aux tribunaux l'annulation des procédures pour vice de forme. Il a été soumis à l'avis de l'avocat de l'ONIFLHOR, de ceux d'autres offices notamment l'ONILAIT et du service des affaires juridiques du MAAPAR.*

*Un tableau de bord propre à l'agence comptable permet d'effectuer toutes les diligences nécessaires au recouvrement des créances (sur les redressements, liquidation judiciaire, relance, appréhension des cautions…).*

*L'ensemble de ces mesures permet désormais un suivi rigoureux des créances et d'assurer la défense des intérêts de l'ONIFLHOR.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES FRUITS ET LÉGUMES ET DE L'HORTICULTURE (ONIFLHOR)*

### *Premier préalable*

*Sur la période analysée (1994-2000), je souhaite souligner que si je suis membre de ce conseil de direction depuis 1995, jusqu'en décembre 2001, je n'en suis devenu le président qu'au 1er janvier 2002. A cette époque et jusqu'à la fin juillet 2002, le directeur en titre était malade et absent, un ingénieur général a fait fonction de directeur sans en avoir le titre ; ce n'est qu'à la fin juillet 2002 que Monsieur L.P. BALAY, actuel directeur a été proposé par Monsieur Gaymard en conseil des ministres.*

### *Second préalable*

*1/ Vous n'ignorez pas que selon le décret de 1983, la délégation du conseil de direction se limite à donner un avis sur les affaires en cours, et sur le budget, qui sont décidés par le ministre lui même.*

*Même en cas de vote négatif sur le budget ce qui est plusieurs fois arrivé, et notamment sous ma présidence en décembre 2002, la décision finale revient aux tutelles soit le ministère de l'agriculture et le ministère du budget.*

*2/ La délégation du président*

*lui fait obligation d'établir l'ordre du jour, de fixer la date du conseil, d'inviter des experts et de conduire les débats ; au delà du décret, les usages*

*ont fait que le président a un contact rapproché avec le cabinet ou le ministre de l'agriculture pour l'informer de l'acuité des situations et proposer éventuellement des pistes pour résoudre les problèmes posés ; ce que je n'ai jamais manqué de faire, mais qui n'a jamais été entendu ou en tout cas retenu. Mes observations écrites allaient dans le sens de vos critiques et propositions.*

*3/ La délégation du directeur*

*le charge de diriger l'ensemble des agents d'exécuter les « décisions du conseil » et de liquider les dossiers sous le contrôle du contrôleur d'état et de l'agent comptable.*

❖

*Sur votre rapport lui-même, vos observations sont de deux ordres.*

- *A : à caractère administratif, procédural ou juridique : I B, C / II A B C III A*
- *B : de portée économique, professionnelle ou politique : Présentation , I A, III B, conclusions*

✶✶

*A : ce chapitre échappe aux professionnels des filières :*

*1/ ces aspects internes ne font pas explicitement partie de leur délégation,*

*2/ la comptabilité publique, est très complexe pour des profanes et plutôt une affaire de spécialistes,*

*3/ les professionnels ne sont pas spécifiquement appelés à faire des commentaires et n'ont pas accès à toutes les informations,*

*Le président est logé à la même enseigne que les autres professionnels et vous comprendrez que je ne fasse aucun commentaire, sauf que je regrette vivement les faits que vous rapportez.*

*Je veux néanmoins apporter un témoignage : j'ai pu voir, ces 17 derniers mois, les efforts constants de Monsieur L.P Balay pour normaliser la situation et les procédures, avec, de surcroît, une réelle volonté de transparence envers les professionnels du secteur ; au plan administratif , je n'ai, bien entendu aucune expertise, mais les premiers résultats sont visibles.*

✶✶

*B : au plan économique, professionnel, politique …*

*et juridique, quant à l'application du décret de 1983 sur la mission de l'ONIFLHOR, je ne puis que confirmer, valider les observations qui sont faites dans le rapport. Le rapport dit :*

*« ainsi, ni les responsables de l'office, ni les représentants professionnels, ni les ministères de tutelle ne se sont donné les moyens d'apprécier l'efficacité de ces différentes interventions qui ont totalisé 600 M€ de 1994 à 2000 ».*

*Cette critique est particulièrement pertinente sur le fond sauf que les représentants professionnels d'une manière générale et quasi permanente ont été demandeurs de plus d'analyses et plus de sens. Leur mise en question me paraît ici contraire à la réalité. Les observations que les professionnels ont pu faire en interne n'ont pas été suivies d'effets, on retrouve cela à la lecture des comptes rendus successifs, comme sur les courriers confidentiels que j'ai moi-même communiqués au cabinet.*

*Et votre appréciation me paraît particulièrement importante, fondatrice même, car elle est à la fois cause, effet, et symptomatique d'un mode de fonctionnement.*

*Au cours des conseils de direction, l'absence de dialogue vrai entre professionnels et représentants des ministères bien des fois a été désespérant et démotivant ; c'est ce que j'ai pu nommer, pour tenter de les faire sortir de leurs réserves, « l'autisme des tutelles », les appelant à s'ouvrir, par cette période budgétaire difficile, mais sans succès, à un échange plus franc, pour chercher des pistes de progrès, des modes d'intervention plus inventifs.*

*Cet « enfermement » dont personne n'est peut-être directement responsable vient d'une mauvaise compréhension de la mission qui est la nôtre, au sein du conseil de direction, ou en tous cas d'un manque de motivation à la mettre en œuvre.*

*Cette mission est pourtant claire et assez simple à exécuter ; je l'ai nommément rappelée et explicitée à l'ensemble du conseil et aux tutelles, dès le premier jour de présidence, et certains, pour tout dire, m'ont un peu considéré comme un extra-terrestre.*

*C'est ainsi que je partage entièrement vos interrogations notamment sur « l'incertitude, sur l'efficacité économique de l'ONIFLHOR » dans certaines de ces actions, et, (peut-être) plus globalement.*

*Toutefois, il me paraît capital de conserver cet EPIC dans une vigueur renouvelée et une spécificité préservée, et sur lesquelles les fusions envisagées font peser des doutes considérables.*

*C'est pour cela que je partage entièrement vos conclusions, sur « la nécessité de mettre en place une politique mieux conçue et mieux suivie » d'autant que les enjeux de ce secteur très particulier et spécifique de l'alimentation subissent des évolutions récentes et fondatrices.*

*1/ la perception de leur valeur en termes d'équilibre alimentaire, de prévention de la santé, et de santé publique qui lui donnent une place différente, nouvelle ;*

*2/ pour conserver toutes leurs vertus préventives et curatives, les fruits et les légumes doivent être consommés rapidement dit la ligue contre le cancer, (notion de proximité) ;*

*3/ les changements climatiques commencés risquent de faire évoluer les zones de production à court terme, et l'eau risque de devenir un facteur limitant, surtout dans les zones déjà arides. (La récente canicule doit faire réfléchir sur les intentions géopolitiques tendant à faire produire tous les légumes d'Europe par la rive sud de la Méditerranée).*

*Ces trois nouveaux repères doivent inciter les décideurs à la prudence et plaident pour conserver une production nationale suffisante ; d'autant qu'en termes de concurrence, on peut affirmer que le cahier des charges de production français dont les réglementations sont plus contraignantes au plan social, environnemental et phytosanitaire, donnent des produits intrinséquemment différents et plus fiables au consommateur que les produits de la plupart des autres origines. Aucune analyse, aucune réflexion à ce jour n'intègre cette nécessaire autonomie stratégique en conformité avec les recommandations du PNNS (plan national de nutrition et de santé).*

*La mise en place d'une véritable politique économique cohérente et transparente avec les intérêts des consommateurs devient incontournable :*

- *la prévention et l'anticipation des fluctuations du marché (parfaitement possibles) en les distinguant des crises qui n'en sont que la conséquence ;*
- *une application active du respect des règles de la concurrence interne et externe avec une vraie volonté pour rééquilibrer la « dépendance économique » qui produit un réel « parasitisme économique », en permettant le renforcement du producteur notamment par l'exemption des ententes prévues dans l'ordonnance de 1986 ;*
- *permettre l'identification des produits issus des modes réglementaires et culturaux pratiqués dans l'hexagone et l'appui public à leur promotion favorisant ainsi l'information, et leur différenciation pour une plus juste et plus exacte valorisation ;*
- *l'appui aux initiatives et aux projets d'entreprise innovants collectifs ou privés ;*
- *un audit à caractère scientifique fait par l'INRA, venant prolonger l'audit du COPERCI ;*
- *la systématisation de suivi et de l'analyse d'impact sur les opérations publiques engagées ;*
- *le renforcement de la collaboration politique et stratégique avec les responsables professionnels de la filière.*

*Ces actions me semblent être dans le droit fil des missions de l'office et dans le sens du décret de 1983, contrairement au juste soutien aux producteurs au titre de tel ou tel autre sinistre, dont les fonds devraient être trouvés ailleurs, et permettre à l'office le retour à un budget opérationnel, pour ses missions de base.*

*Mécaniquement, cette cohérence publique devrait pouvoir relancer une très profitable cohésion professionnelle.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIETE POUR L'EXPANSION DES VENTES DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (SOPEXA)*

### *« Les interventions de la Sopexa n'ont pas donné lieu à des procédures de mise en concurrence »*

*La Société Sopexa existe depuis 1961 et depuis plus de 42 ans travaille à la promotion en France et dans le monde, des produits agro-alimentaires français. Cette société subventionnée par l'Etat, a été jusqu'en 1998, considérée plus comme un outil commun des professionnels et de l'Etat pour le marketing et la communication de l'agroalimentaire que comme une véritable SA. Ceci explique que ses objectifs n'aient jamais été directement axés sur la recherche de profit, mais plutôt sur la satisfaction de ses partenaires. Jusqu'en 1998, l'Etat par convention lui refusait même le droit de constater un résultat comptable positif. Cette société anonyme de droit privé est par ailleurs dotée d'un commissaire du gouvernement disposant d'un droit de veto sur toutes les délibérations de son conseil d'administration et d'un contrôleur d'Etat aux très larges pouvoirs.*

*Jusqu'au 1er janvier 2002, les offices n'étaient pas soumis à la réglementation sur les marchés publics ; à partir de cette date, la loi « Murcef » du 11/12/2001 a rendu les procédures de passation de marché applicables notamment aux établissements publics à caractère industriel et commercial de l'Etat, donc aux offices agricoles.*

*A l'issue d'une réunion interministérielle le 3/12/2001 prenant en compte l'état de la réglementation française et communautaire, il a été décidé pour ce qui est des actions de promotion agroalimentaire la mise en œuvre des procédures de mise en compétition au 1er janvier 2003, l'année 2002 étant une année de transition caractérisée par la passation de conventions de mandats entre la Sopexa et les offices.*

*Fin 2002, ont été lancés les premiers dossiers de candidature de Sopexa en réponse aux appels d'offres et les contrats signés en 2003 l'ont été à la suite de marchés gagnés après mises en compétition.*

***« Les décisions prises par le directeur de l'office pour le paiement des dépenses correspondantes ne sont pas formulées de façon précise, ni sur la nature des prestations attendues,… »***

*Historiquement, sur les dix dernières années, l'accord de l'Oniflhor sur les campagnes Oniflhor/Sopexa nous a été communiqué, d'abord sous forme de lettre se référant à des décisions administratives, puis par des conventions (mises en œuvre à partir de 1997 ). Ces décisions ou conventions étaient habituellement établies à la suite de réunions avec les interprofessions définissant sur quels aspects promotionnels devait être particulièrement orientée la campagne. Etaient joints à ces décisions et conventions des budgets détaillant précisément les actions publi-promotionnelles à réaliser.*

*Il semble que l'étude de la Cour des comptes porte particulièrement sur 12 décisions. Pour certains des produits concernés, Sopexa n'avait pas un rôle de prestataire : les opérations étaient mises en œuvre en totalité ou en majeure partie par des comités économiques régionaux, avec Afcofel, en pleine restructuration de la filière fruits et légumes.*

*Pour les campagnes de promotion et de publicité menées par Sopexa pour le compte de l'Oniflhor, la nature des prestations attendues de Sopexa est clairement énoncée et de façon détaillée pour la plupart des conventions établies à partir de 1997.*

***« ni sur les honoraires Sopexa.»***

*La Sopexa n'a pas reçu d'honoraires sur les actions dont elle n'était pas prestataire.*

*Quant à ceux qu'elle a pu recevoir pour les campagnes qu'elle a menées :*

- *le coût des prestations à la journée de la Sopexa était, au cours de la période observée, inférieur de moitié aux prix pratiqués sur le marché par des sociétés « concurrentes » et les prestations de conseil gratuitement fournies : l'office n'a donc pu être lésé par une surévaluation des honoraires ;*

- *ils sont mis en évidence dans les budgets annexés aux décisions ou aux conventions ; quand, exceptionnellement, ils ne sont pas intégralement isolés, ils figurent dans le budget prévisionnel détaillé adressé par Sopexa à l'office et, comme pour toutes les actions menées, dans l'état récapitulatif des dépenses remis en fin de campagne*

***« Les taux appliqués aux aides versées à la Sopexa pour sa contribution à des campagnes de publicité et de promotion ne correspondent pas à ceux prévus »***

*Nous n'avons pas d'exemple illustrant cette remarque relevant, semble-t-il, des décisions de gestion de l'Oniflhor.*

***« Les avances sur subvention … ont été liquidées sur la base d'un montant de réalisations supérieur à celui qui a été atteint »***

*Sopexa a fait bénéficier l'Oniflhor d'économies sur les dépenses initialement prévues en recherchant toujours la meilleure prestation au meilleur coût. Ainsi les réalisations ont été inférieures aux prévisions, sans que la qualité des prestations en souffre.*

*La liquidation définitive de la campagne a toujours été effectuée sur la base de la somme des dépenses réellement réalisées.*

***« ce qui revenait à accorder à la société, au-delà de ce qui lui était normalement dû, le bénéfice injustifié d'une trésorerie gratuite. »***

*Le fait que les avances aient été supérieures à ce qu'elles auraient dues être si elles avaient été calculées non d'après le budget mais d'après les réalisations n'a pas généré pour autant d'excédents de trésorerie chez Sopexa, puisque lorsque ces avances étaient versées, les dépenses auxquelles elles correspondaient étaient la plupart du temps consommées ; ou d'autres dépenses de sous-traitance pour d'autres campagnes Oniflhor étaient facturées et en attente de paiement.*

*Par ailleurs, le paiement du solde des campagnes était en général effectué plusieurs mois après leur facturation, sur présentation d'états de dépenses comptables ; ces clôtures prenaient en général beaucoup de temps : pour Sopexa, celui de réunir toutes les données comptables du réseau pour les marchés extérieurs, mais aussi pour l'Office, celui qu'il fallait consacrer à la liquidation de la campagne.*

*Depuis dix ans, la trésorerie de Sopexa a été lourdement déficitaire, comme en témoigne les remarques portées chaque année dans son rapport d'activité.*

*Les soldes globaux dus par l'Oniflhor au 30/6 et au 31/12 de chaque année depuis fin 1997 sont notamment les suivants, en millions d'euros :*

| *Exercices* | *30 juin* | *31 décembre* |
|---|---|---|
| *1997* | | *3,72* |
| *1998* | *2,15* | *2,68* |
| *1999* | *0,85* | *1,25* |
| *2000* | *0,97* | *0,80* |
| *2001* | *0,76* | *1,23* |
| *2002* | *2,93* | *1,46* |

*Soit un en-cours moyen en attente de règlement de 1,70 M€.*

*A titre d'information, les retards de paiement sur les créances à plus de 6 mois ont représenté aux mêmes dates de 2001 et 2002 :*

| | | |
|---|---|---|
| *2001* | *0,71* | *0,35* |
| *2002* | *1,90* | *0,38* |

# 3

# L'Etat et les courses de chevaux

***PRÉSENTATION***

*De 1990 à 2000, les paris sur les courses de chevaux ont stagné et même décliné. Face à cette situation, les sociétés de courses se sont tournées vers l'Etat, qui les a soutenues au moyen de subventions et en accroissant le montant des prélèvements dont elles bénéficient sur le montant des paris. Ces aides avaient pour contrepartie une remise en ordre de la gestion de ces sociétés, et notamment des avantages accordés à leur personnel. Mais ces réformes n'ont pas toutes été mises en œuvre et demeurent d'actualité, alors que les subventions de l'Etat, temporaires à l'origine, se sont renouvelées chaque année jusqu'à maintenant.*

Les courses de chevaux sont organisées depuis 1891 par des sociétés de courses constituées maintenant en associations de la loi de 1901. Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, ces sociétés sont autorisées à organiser des paris sur le résultats des courses et elles ont même le monopole de cette organisation.

Aujourd'hui, à l'issue de longues et difficiles évolutions dont les dernières ont été hâtées par les pouvoirs publics, « l'institution des courses », qui n'a pas d'existence juridique en tant que telle, réunit principalement cinq organismes soumis à la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et des finances.

Il s'agit, en premier lieu, de deux sociétés de courses. La société mère du trot, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), organise les courses de trot et gère directement plusieurs hippodromes (Vincennes, Enghien et Cabourg). Quant à la société mère du galop, France Galop, elle gère l'hippodrome d'Auteuil pour les courses d'obstacles et, pour les courses de plat, les hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville.

Ces deux sociétés remplissent une triple mission. Elles élaborent d'abord la réglementation interne des courses et délivrent aux

professionnels les autorisations d'entraîner, de faire courir et de monter ou de « driver ». Elles établissent ensuite le programme des courses et fixent les conditions imposées à ceux qui y participent. Enfin, elles attribuent les « encouragements » aux vainqueurs et répartissent les allocations et primes aux propriétaires et aux éleveurs. Administrées par des conseils d'administration, elles soumettent leurs décisions importantes à une assemblée générale (le comité) où sont aussi représentées les sociétés de courses de province et les professionnels du monde des courses.

Ces deux sociétés-mères ont constitué deux groupements d'intérêt économique pour recueillir les paris et distribuer les gains. Le pari mutuel urbain (PMU) rassemble les sociétés de courses autorisées à organiser durant trois années consécutives au moins des paris en dehors des hippodromes. Il est administré par un conseil de dix membres dont quatre représentants de l'Etat. Son président et son directeur général, présentés par les professions, doivent être agréés par l'Etat. Un second groupement d'intérêt économique, le pari mutuel sur hippodrome (PMH) est chargé de prendre les paris sur les hippodromes parisiens et sur celui de Deauville sans qu'on aperçoive bien la raison de cette structure distincte du PMU à l'heure de l'installation de bornes enregistrant instantanément les paris sur les hippodromes.

Enfin, l'institution des courses inclut la fédération nationale des courses françaises (FNCF), qui réunit les représentants des deux sociétés mères et les représentants des sociétés de courses de province. Cette fédération gère le fonds commun de l'élevage et des courses et le fonds des gains non réclamés.

L'institution des courses constitue, en outre, un réseau financièrement solidaire avec, notamment, les 247 sociétés de courses de province, leurs fédérations régionales et divers autres organismes, techniques ou sociaux.

Cette institution trouve sa principale raison d'être dans la gestion des enjeux considérables que suscitent les courses de chevaux : plus de 6 Md€ pour le PMU et plus de 150 M€ pour le PMH. Dans cette gestion, les sociétés mères, la SECF et France Galop, jouent un rôle prépondérant.

En effet, les sommes engagées sur les courses de chevaux reçoivent trois destinations. Si la plus grande part, environ 70 %, est reversée aux parieurs gagnants, une deuxième part, d'environ 15 %, revient au monde des courses et, presque totalement, aux sociétés de courses, qui l'utilisent pour organiser les courses et pour améliorer la race chevaline. La troisième part, constituée essentiellement de recettes fiscales, abonde le budget de l'Etat.

Compte tenu de ces enjeux, la Cour s'est particulièrement intéressée aux relations existant entre l'Etat et l'institution des courses, d'une part, et aux circuits financiers qui alimentent cette institution, d'autre part.

# I – L'Etat et l'institution des courses depuis 1990

Après avoir connu une croissance variable mais néanmoins remarquable pendant près de quarante ans, fondée sur la réussite initiale du tiercé, créé en 1954, relayé par d'autres formes de paris comme le quinté + (1989), puis sur la multiplication des « événements » (jours avec tiercé) passés de 65 en 1968 à 156 en 1985 et sur l'essor des points de vente (960 en 1954, plus de 6 000 en 1980), le montant des paris sur les courses de chevaux, qu'on appelle les enjeux, a connu une stagnation qui a mis l'institution des courses en déséquilibre.

De 1990 à 1999, les enjeux n'ont pratiquement pas progressé, en liaison, semble-t-il, avec la concurrence accrue des autres jeux de hasard. Alors que les enjeux avaient atteint 5,7 Md€ en 1990, ils étaient encore inférieurs à ce montant dix ans plus tard, après avoir connu un minimum de 5,2 Md€ en 1993.

Parallèlement à cette évolution défavorable, les charges de fonctionnement de l'institution des courses n'ont cessé de progresser, parfois spectaculairement comme à l'occasion de l'informatisation du PMU, et les encouragements distribués à la profession sont loin d'avoir diminué.

A partir de 1992, et pour la première fois depuis un siècle, l'Etat s'est engagé à subventionner les sociétés de courses sur son budget. En contrepartie, il a demandé à celles-ci de se réformer pour mettre fin à leur déficit croissant.

## A – Le protocole d'accord du 10 décembre 1992

Le protocole d'accord du 10 décembre 1992, valable pour cinq ans à condition que les sociétés de courses respectent leurs engagements, instituait un double mécanisme de financement des sociétés.

D'une part, l'Etat augmentait de 22,87 M€ par an le prélèvement dont bénéficiaient les sociétés de courses sur les enjeux des parieurs. D'autre part, il s'engageait, pour la première fois depuis un siècle que les

courses étaient autorisées, à subventionner annuellement ces sociétés, de 22,87 M€ pour 1993 et de 19,82 M€ pour les quatre années suivantes.

De plus, l'Etat prenait en charge, à hauteur de 35,06 M€, le coût des plans sociaux du pari mutuel urbain (PMU) et de pari mutuel sur hippodromes (PMH), destinés à alléger les charges salariales des sociétés de courses.

En effet, en contrepartie de ces aides, les sociétés de courses s'engageaient à mettre en œuvre des mesures de « restructuration » pour mettre fin à leur déficit. Les sociétés du galop devaient se regrouper en région parisienne et fermer un des hippodromes existants. Les sociétés du trot réduiraient les naissances de chevaux de course. Dans le domaine directement financier, il était prévu, en plus des plans sociaux, des économies de gestion de 11,28 M€ sur cinq ans et la maîtrise des « encouragements », c'est-à-dire des primes versées aux éleveurs et aux propriétaires des chevaux gagnants.

Si ces engagements n'étaient pas respectés, l'Etat devait suspendre ses subventions.

Le plan de réduction des trotteurs fut mis en œuvre et, après bien des difficultés, l'hippodrome d'Evry fut fermé en décembre 1996. En revanche les sociétés de courses continuèrent à distribuer des « encouragements » excédant leurs facultés financières et se révélèrent incapables de réduire leurs effectifs et leurs charges de gestion comme elles s'étaient engagées à le faire. Il est vrai qu'elles rencontraient une vive opposition de leur personnel qui, comme on pouvait le présumer, ne voulait pas renoncer à des avantages exorbitants hérités d'une époque plus favorable.

Par exemple, un guichetier du PMH percevait en 1994, en moyenne, 23,31 mois de salaire de base, soit 46 004,69 € au total, toutes primes comprises. Ces rémunérations étaient d'autant plus injustifiées qu'elles ne trouvaient nulle contrepartie dans des sujétions particulières, chaque employé étant seulement tenu d'effectuer 210 réunions hippiques dans l'année, soit 111 heures forfaitaires par mois. En 2000, la situation restait inchangée, sauf à noter l'augmentation du nombre de cadres et de la rémunération moyenne des salariés, qui atteignait en moyenne 56 005,81 €. La situation particulière des employés du PMH au sein de l'institution des courses reflète le pouvoir de négociation de ces personnels, les seuls à pouvoir bloquer les courses par l'occupation des pistes.

Mais les rémunérations avantageuses ne se limitent pas au PMH. Par exemple, en 1994, le décile des rémunérations les plus élevées de la société mère du galop atteignait 66 442,31 € en moyenne, sans tenir

compte des cartes bancaires nominatives, des cartes de carburant et des véhicules de fonction dont bénéficiaient les titulaires de ces rémunérations.

Aussi, malgré les aides de l'Etat, le déficit des sociétés de courses a continué à se dégrader, atteignant 28,20 M€ en 1993 et 50,31 M€ en 1994.

Il est vrai que la baisse persistante des enjeux, d'ailleurs prévue au moment de la signature du protocole, contribuait aussi à ces résultats.

## B – L'avenant du 28 décembre 1995

En 1995, de nouvelles aides furent sollicitées et obtenues de l'Etat et consignées dans un nouveau protocole d'accord, daté du 28 décembre.

Le financement des sociétés de courses par le budget de l'Etat était prolongé d'une année, jusqu'en 1998, et le montant de l'aide annuelle porté de 19,82 M€ à 42,69 M€.

Cette mesure était financée par une diminution de 2 % de la part des enjeux revenant aux parieurs gagnants et par un abandon de 0,3 % de la part revenant à l'Etat. Les sommes attribuées aux sociétés de courses sur les enjeux s'en trouvaient augmentées d'autant.

Les sociétés de courses, de leur côté, réitéraient leur engagement de modérer leurs dépenses et s'engageaient à ne pas se mettre en déficit pendant trois ans.

Les pouvoirs publics mirent à profit l'accroissement de leurs subventions pour imposer certaines mesures de restructuration, qui firent l'objet d'un décret du 5 mai 1997. Encore convient-il de noter que ces réformes, d'ailleurs étonnamment prudentes, s'accompagnaient de nouvelles aides financières.

## C – Le décret du 5 mai 1997

Si la participation de l'Etat au sein du conseil d'administration du PMU était affirmée, la présidence et la majorité en revenaient aux professionnels des courses, contrairement à la situation antérieure. Sans exiger la constitution d'une institution des courses unitaire, l'Etat obtenait aussi que les sociétés du galop et les sociétés du trot se fédèrent au sein de la Fédération nationale des courses françaises. Enfin, le fonctionnement interne des sociétés de courses était amélioré par l'élection d'un conseil d'administration restreint et aux compétences élargies.

Mais le décret du 5 mai 1997 transférait aux sociétés de courses 0,176 % des enjeux affectés jusqu'alors à l'Etat, à travers le Fonds national des haras et des activités hippiques. En outre, l'Etat s'engageait à financer 50 % de la nouvelle informatisation du PMU, estimée à 91,47 M€.

Trois ans plus tard, alors que s'achevaient les protocoles d'accord, que les mesures de restructuration tardaient à se concrétiser et que la situation financière de l'institution des courses demeurait préoccupante, de nouvelles mesures transitoires favorables aux sociétés de courses furent à nouveau décidées par l'Etat.

## D – La période intermédiaire de 1999 et 2000

En 1999, le protocole de 1992, prolongé d'une année et amendé, cessait de s'appliquer. Mais, sur l'instance des professionnels, il fut décidé d'accorder 42,69 M€ de subvention aux sociétés de courses et d'octroyer 10,67 M€ au PMU pour revaloriser les commissions payées aux buralistes en augmentant une nouvelle fois la part des enjeux revenant aux sociétés de courses. En contrepartie, la société mère du galop s'engageait à présenter un plan stratégique intégrant des mesures d'économie et la société mère du trot devait relancer le plan de réduction des naissances qui n'avait pas été complètement réalisé.

En 2000, les mêmes avantages financiers ont été reconduits au bénéfice des sociétés de courses (42,69 M€) et le PMU a reçu 25,92 M€, soit 15,24 M€ de plus qu'en 1999.

Ces faits démontrent l'incapacité de l'Etat à résister aux demandes des professionnels des courses pour diverses raisons, dont la moindre n'est pas le recul continuel devant les menaces de grève du personnel des courses, soucieux de préserver ses avantages. Il en résulte que les prélèvements sur les enjeux dont bénéficient les sociétés de courses ont été accrus au détriment des parieurs et que les subventions de l'Etat, présentées comme transitoires, se sont pérennisées.

## E – L'accord du 4 février 2001

Un nouvel accord de partenariat financier, conclu le 4 février 2001, traduit cette situation défavorable à l'Etat. D'une part, étaient supprimées les clauses de résiliation suspendant l'aide publique en cas de non-respect des engagements pris par l'institution des courses, il est vrai jamais appliquées. D'autre part, il était envisagé de renouveler l'aide annuelle de l'Etat puisque de nouvelles discussions devaient s'engager « en vue de

définir les modalités de la prolongation éventuelle (du nouvel accord) pour une nouvelle période pluriannuelle ».

Les sociétés de courses, une fois de plus, renouvelaient leurs engagements de réduire leurs charges et d'équilibrer leurs comptes.

Au delà, elles prenaient des engagements apparemment plus précis.

Alors que les plans sociaux de 1992, imparfaitement exécutés, n'avaient pas produit les effets escomptés, les sociétés de courses s'accordaient « pour estimer que l'institution des courses ne peut durablement supporter le coût induit par la baisse régulière du chiffre d'affaire du PMH et l'augmentation parallèle de ses charges », ce qui les conduisait à lancer « une étude en vue de proposer les mesures susceptibles de mettre un terme à cette dégradation ».

Compte tenu, sans doute, des progrès ainsi annoncés, l'Etat prenait en charge le coût du plan social concernant 37 employés du PMH dans la limite de 6,10 M€.

Enfin, l'institution des courses semblait s'attaquer à l'une des causes principales de la dégradation persistante de sa situation financière : elle chargeait le PMU de proposer avant le second semestre 2001 une réforme du régime de retraite « surcomplémentaire » des personnels des courses, régime déficitaire, mais d'autant plus avantageux qu'il ne fait appel à aucune cotisation des salariés.

Mais cet accord, qui commençait à s'attaquer aux racines du déficit des sociétés de courses, était destiné à ne pas « être diffusé en dehors du cercle de ses signataires » - c'est-à-dire les sociétés de courses et les ministères de tutelle.

De plus, il prévoyait de nouvelles aides de l'Etat, 42,69 M€ en 2001, 39,64 M€ en 2002 et 35,06 M€ en 2003. Ces aides étaient accordées sans être liées à une remise en cause des avantages acquis par les salariés de l'institution des courses d'autant plus difficile à effectuer qu'entre-temps le montant des enjeux avait recommencé à augmenter.

Deux ans après, les engagements de réforme ne sont toujours pas passés dans les faits.

## F – Le bilan de la décennie 1990-2000

L'Etat s'était durablement engagé dans une aide budgétaire à l'institution des courses alors que ces dernières avaient, pendant un siècle, financé leurs activités sur les sommes prélevées sur les enjeux.

Malgré cette aide, les prélèvements sur les enjeux destinés à l'institution des courses avaient sensiblement augmenté, diminuant d'autant la part redistribuée aux parieurs gagnants. Alors qu'en 1992 72,3 % des enjeux étaient redistribués aux parieurs, en 1999 la part leur revenant n'était plus que de 69,7 % (voir tableau, p …). En effet, malgré la stagnation des enjeux, les prélèvements étaient passés de 1,49 à 1,74 Md€, soit une augmentation de 16,7 %. En 2000, la différence d'évolution s'est accentuée : si les enjeux sont repartis à la hausse, dépassant les 6 Md€ (+ 9,9 % par rapport à 1995), les prélèvements ont atteint 1,82 Md€, soit une augmentation de 22 % sur la même période.

**Affectation des enjeux de 1990 à 2000**
**(avant transferts de l'Etat vers les sociétés de courses)**

*en %*

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 (1) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Part revenant aux parieurs gagnants | 72 | 72,2 | 73,3 | 72,6 | 72,4 | 72,4 | 70,4 | 69,7 | 69,3 | 69,6 | 69,7 |
| Prélèvement pour les sociétés de courses | 10,4 | 10,4 | 10,4 | 10,8 | 10,9 | 10,9 | 13,1 | 13,1 | 13,3 | 13,5 | 13,9 |
| Prélèvements pour l'Etat | 17,6 | 17,4 | 16,3 | 17,6 | 16,7 | 16,7 | 16,5 | 17,2 | 17,4 | 16,9 | 15,9 |

*(1) 0,5 % pour les paris pris à l'étranger s'ajoutent à ces pourcentages.*
*Source : Cour des comptes d'après la répartition des prélèvements sur les enjeux établis par le ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales.*

Or, l'augmentation des prélèvements sur les enjeux a profité presque exclusivement à l'institution des courses. Les prélèvements revenant à l'Etat ont augmenté de 10,8 % entre 1995 et 2000, c'est-à-dire un peu plus que les enjeux (+ 9,9 %) mais les prélèvements destinés aux sociétés de courses ont augmenté de 32,3 %, soit trois fois plus (de 0,68 à 0,90 Md€ entre 1995 et 2000).

Enfin, on constate que les sommes supplémentaires affectées à l'institution des courses ont financé en priorité les charges de fonctionnement des sociétés de courses. Sur la même période 1995-2000, les encouragements ont augmenté de 10,1 %, les frais de gestion du PMU de 36 % et les charges de fonctionnement des sociétés de 105,8 %.

Il est vrai que les dépenses de modernisation du PMU ont pesé sur l'institution des courses sans que le bénéfice de cette modernisation ait pu se faire sentir dans le niveau des enjeux au cours de la même période. Le projet PEGASE, destiné à faciliter l'enregistrement des paris en temps

réel sur tout le territoire, a entraîné des dépenses supérieures à 300 M€, alors qu'il avait été estimé à 91,47 M€ en 1997. Cette dérive a pesé sur les comptes des sociétés de courses responsables de la mise en œuvre de ce projet à travers le PMU.

Tout se passe néanmoins comme si les efforts de l'Etat et les sacrifices imposés aux parieurs avaient permis le maintien des avantages, notamment salariaux dont bénéficient les salariés de l'institution.

A ces considérations, s'ajoute le fait que la distribution des encouragements bénéficie, dans une certaine mesure, à quelques grandes écuries, parfois étrangères : selon des statistiques, il est vrai assez anciennes, sur les 5 000 écuries qui entretenaient en 1995 un compte dit d'« intervenant » auprès des sociétés du galop, une centaine seulement se partageait la moitié des encouragements. De plus, les allocations versées en France semblent de beaucoup supérieures à celles qui sont attribuées dans les pays voisins. Pour le trot, en revanche, les encouragements sont mieux répartis et bénéficient à un plus grand nombre de professionnels français. Mais, faute d'indicateurs pertinents, il est difficile d'évaluer l'effet des encouragements distribués.

Toutefois, ces constatations doivent être complétées dans la mesure où les mécanismes financiers de l'institution des courses, particulièrement compliqués, organisent d'autres transferts des parieurs vers l'Etat et de l'Etat vers l'institution des courses qui contribuent à l'opacité des circuits financiers en provenance des enjeux.

## II – Les circuits financiers des courses

Les fonds publics distribués à l'institution des courses emprunte des circuits inutilement compliqués tant au sein de l'Etat qu'au sein des sociétés de courses.

### A – Les prélèvements étrangers aux courses

Au sein de l'Etat, les prélèvements non fiscaux sur les enjeux (environ 190 M€) sont destinés à quatre comptes spéciaux du Trésor : le fonds national pour le développement du sport et le fonds national pour le développement de la vie associative qui sont rattachés au ministère chargé de la jeunesse et de sports, le fonds national pour le développement des adductions d'eau et le fonds national des haras et des

activités hippiques (FNHAH) qui sont gérés par le ministère chargé de l'agriculture.

Sans s'attarder sur l'opportunité d'affecter une partie des enjeux du pari mutuel à des activités aussi diverses et éloignées des courses de chevaux que le sport, la vie associative et l'adduction d'eau, on peut estimer qu'il serait plus simple de supprimer ces prélèvement sans lien avec les courses, et qui représentent moins de 1,5 % des paris, et plus conforme aux principes budgétaires que l'ensemble des prélèvements destinés à l'Etat soit versé au budget général.

Au demeurant, ces prélèvements sont en contradiction avec l'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 qui dispose que les recettes affectées à un compte d'affectation spéciale doivent être en relation directe avec les dépenses qu'elles financent.

## B – Le fonds national des haras et des activités hippiques devenu le fonds national des courses et de l'élevage

Le fonds national des haras et des activités hippiques, qui a reçu 122 M€ en 2001 prélevés sur les enjeux, apparaît très largement comme un simple lieu de passage à destination de l'institution des courses. En effet, ses ressources ont reçu, jusqu'à cette année, trois destinations.

Un tiers (42 M€ en 2001) constitue les subventions d'équilibre versées depuis 1992 aux sociétés de courses en application des protocoles et des accords entre l'Etat et ces sociétés. Ces sommes n'ont aucune raison de transiter par le FNHAH qui n'a comme seule liberté que celle de les transférer à l'institution des courses.

Un autre tiers constitue le prélèvement de 0,7 % opéré sur les enjeux au profit de l'Etat en faveur de l'élevage mais il est directement versé aux sociétés de courses qui l'affectent, pour la plus grande part, au paiement des primes aux éleveurs.

Le dernier tiers est destiné à financer des activités hippiques au sens large, en dehors du secteur des courses. On pouvait légitimement se demander si ces interventions, qui relèvent directement de la sous-direction du cheval du ministère chargé de l'agriculture, ne devaient pas être financées sur le budget de ce ministère. D'ailleurs, à la suite des interventions de la Cour, un décret du 12 novembre 2002 a inscrit ces ressources au budget de l'Etat et le FNHAH, ainsi réformé et privé du

tiers de ses ressources, est devenu le fonds national des courses et de l'élevage (FNCE).

Globalement, si l'on tient compte de ces financements indirects en provenance de l'Etat, l'institution des courses recevait donc notablement plus que le prélèvement apparent qui lui revenait sur les enjeux. En 2000, ce prélèvement s'est élevé à 840 M€, soit 13,94 % des enjeux. Mais si on y ajoute les versements en provenance directe ou indirecte du FNHAH, l'institution des courses a bénéficié de 84 M€ supplémentaires, soit près de 15 % des enjeux.

Les circuits financiers de l'institution des courses ne sont pas moins compliqués et difficiles à justifier que ceux de l'Etat.

## C – Le fonds commun de l'élevage et des courses

La fédération nationale des courses françaises, qui regroupe les deux sociétés mères, gère un autre fonds, intitulé le fonds commun de l'élevage et des courses (FCEC).

Jusqu'en 1996, ce fonds était surtout chargé de répartir les « encouragements » aux propriétaires de chevaux. Mais, depuis la réforme introduite par le décret du 5 mai 1997, ces encouragements sont directement attribués par les sociétés de courses. En conséquence, les ressources du fonds, qui ont diminué de 70 %, représentent maintenant moins de 45 M€.

Or, 80 à 90 % de ces ressources maintenant affectées au FCEC, qui proviennent de l'Etat à travers le FNHAH, sont destinées à payer les primes aux éleveurs. Dans les faits, ces primes sont attribuées par les sociétés de courses qui se font mensuellement rembourser par le FCEC. On n'aperçoit donc pas l'intérêt de faire transiter ces sommes prélevées sur les enjeux d'abord par le FNHAH, puis par le FCEC et, enfin, par les sociétés de courses. Un rattachement direct à ces dernières serait plus clair.

Mises à part les sommes destinées aux primes aux éleveurs, sur lesquelles les gestionnaires du FCEC ne disposent d'aucune liberté, il ne reste au fonds que moins de huit millions d'Euros, qui sont attribués sous forme de subventions aux sociétés de courses de province. Dans ces conditions, la question se pose naturellement de la suppression du FCEC au sein de la fédération.

Il est vrai que ce fonds a une autre fonction : il reçoit les subventions de l'Etat destinées aux sociétés de courses et les reverse aux bénéficiaires, par des opérations de trésorerie non retracées dans son

compte de résultat. De tels mouvements, difficiles à justifier, ne font qu'accroître encore l'opacité de l'ensemble.

## D – Le fonds des gains non réclamés

Une autre particularité est la gestion par la fédération nationale des sociétés de courses des gains que les parieurs ont omis de réclamer et qui représentent environ 30 M€ par an.

On peut s'interroger sur la propriété de ces sommes. Dans la mesure où elles constituent des biens sans maître, elles devraient revenir à l'Etat en application de l'article 539 du code civil (« tous les biens vacants et sans maître… appartiennent au domaine public ») et de l'article 713 du même code (« les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat »). C'est d'ailleurs sur ce fondement que 53,36 M€ ont été versés à l'agent comptable central du Trésor en 1991.

Cependant, le décret du 5 mai 1997, sans remettre en cause la propriété de ces fonds, réduit considérablement le montant versé à l'Etat. En effet, l'article 36 précise que « la fraction des gains non réclamés… qui n'est pas affectée à l'allocation de secours, de prestations d'assistance, de crédits de formation professionnelle ou d'avantage de prévoyance ou de retraites complémentaires en faveur du personnel des sociétés et des écuries de courses ainsi que des jockeys et drivers… est versée au budget général de l'Etat ». Si ces fonds sont bien propriété de l'Etat, le décret organise une compensation entre recettes et dépenses de l'Etat qui constitue une nouvelle aide à l'institution des courses et qui n'apparaît pas dans les comptes de l'Etat.

En pratique, les gains non réclamés sont affectés à un fonds spécial qui fonctionne selon des règles remontant à un décret du 18 juillet 1941. Ces sommes financent principalement deux organismes relevant de la fédération nationale des courses françaises, l'organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses (ORPESC) et l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC) créés par les deux sociétés mères du trot et du galop.

L'existence du fonds des gains non réclamés pose aussi problème. En effet, ce fonds mobilise un conseil de surveillance et un commissaire aux comptes. Il donne lieu à l'établissement d'un compte de résultat annuel et d'un bilan. Mais il ne comprend qu'une seule recette et qu'une seule dépense, correspondant aux subventions aux deux organismes précités.

De plus, le reliquat non affecté à l'ORPESC et à l'AFASEC (2,30 M€ environ) est chaque année reporté et bénéficie donc aux organismes subventionnés, au lieu d'être versé à l'Etat, comme le prévoit cependant le décret de 1997.

Il faut ajouter que le fonds des gains non réclamés sert inexplicablement de réceptacle aux subventions de l'institution des courses destinées à couvrir le déficit de l'ORPESC et de l'AFASEC. Ces subventions transitent dans des comptes de trésorerie du fonds des gains non réclamés sans apparaître dans le compte de résultats, ce qui nuit à la transparence des mouvements financiers.

Enfin, il faut relever que les subventions d'investissement de l'Etat à l'institution des courses pour le système informatique du PMU ont été elles aussi versées à la fédération nationale, qui les a reversées à parts égales aux deux sociétés mères, à charge pour celles-ci de les apporter au PMU.

## E – L'évolution récente des enjeux

Si l'évolution des enjeux constatée depuis 2001 se confirme, on peut espérer une amélioration sensible de la situation financière des sociétés de courses et, en conséquence, la suppression des aides budgétaires de l'Etat.

Cette nouvelle conjoncture a d'ailleurs été mise à profit pour augmenter la part revenant aux parieurs sur les paris simples, par une baisse de 4 % des prélèvements dont 3 % à la charge de l'Etat et 1 % à la charge de l'institution. En conséquence, ces paris se sont développés et, sans que soit corrigée la répartition des prélèvements sur les « événements », la part revenant aux parieurs est globalement remontée à 70,5 % en 2001 et 72 % en 2002.

Le redressement constaté ne devrait cependant pas dispenser les professionnels des courses de continuer à s'interroger sur le montant des encouragements distribués et sur les règles d'une saine gestion de l'institution des courses.

Les avantages dont bénéficie, en niveau de rémunération, de retraite et en avantages divers, le personnel des courses devrait être mis en relation avec les nécessités de l'équilibre de l'institution sans peser sur les parieurs et les contribuables.

Ces considérations relatives à la nécessaire remise en ordre de l'institution des courses, en dépit de l'embellie actuelle, paraissent d'autant plus d'actualité que l'Etat ne semble pas avoir jusqu'à

maintenant mené une réflexion sur l'interaction entre les différentes formes de jeux au développement desquels il contribue, souvent pour des raisons fiscales, et qui sont, hormis les courses, les jeux des casinos et de la Française des jeux.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Depuis 1992, l'Etat a, de façon continue, accordé aux sociétés de courses des avantages sans obtenir d'elles le respect des contreparties auxquelles elles s'étaient engagées. L'amélioration sensible des enjeux constatée depuis 2001 – ils sont passés de 6 Md€ en 2000 à 6,4 Md€ en 2001 et 6,6 Md€ en 2002 -grâce en partie aux efforts de promotion de la profession, ne saurait suffire à légitimer sans réserve a posteriori les efforts renouvelés et la patience de l'Etat*

*Des réformes sont nécessaires. En premier lieu, plusieurs fonds, dont l'utilité se révèle incertaine (le fonds national des haras et des activités hippiques, le fonds commun de l'élevage et des courses et le fonds des gains non réclamés), pourraient être supprimés. S'agissant du fonds national des haras et des activités hippiques, on s'interroge sur les raisons qui justifient le maintien d'un compte spécial du Trésor, réduit à 88 M€ en 2002 et uniquement destiné à servir de relais entre l'Etat et l'institution des courses. De même, l'attribution de subventions aux sociétés de courses de province par le fonds commun de l'élevage et des courses pourrait être confiée à la fédération nationale des courses françaises, dans les mêmes conditions de contrôle et de surveillance destinée à garantir l'impartialité des subventions.*

*L'intégration en une seule comptabilité des opérations de la fédération, de celles du fonds commun de l'élevage et des courses (libéré de la prime aux éleveurs) et de celles du fonds des gains non réclamés serait une simplification qui permettrait de faire apparaître clairement le déficit global et donc le coût réel, pour les sociétés de courses, de la structure fédérale de l'institution des courses.*

*Il serait d'ailleurs logique de consolider ce premier résultat avec celui de l'ORPESC et celui de l'AFASEC, afin d'identifier le coût total des activités de l'institution non directement liées à l'organisation des courses.*

*De même, on voit mal ce qui justifie l'existence du PMH, spécialement chargé d'enregistrer les paris sur les hippodromes, alors qu'elle pourrait être intégrée au PMU.*

*En second lieu, afin de responsabiliser les acteurs de l'institution des courses, les prélèvements destinés à l'institution des courses pourraient être directement versés aux deux sociétés mères du trot et du galop, à charge pour elles de financer l'intégralité de leur propre fonctionnement, sans subvention de l'Etat, ainsi que le déficit de fonctionnement des structures professionnelles : la fédération, l'ORPESC et l'AFASEC.*

*Enfin, une évaluation des résultats obtenus par ces financements divers au regard des objectifs visés est indispensable.*

*De telles mesures seraient de nature à faciliter l'adaptation d'une organisation qui semble avoir eu pour résultat jusqu'à présent de maintenir des avantages au bénéfice d'une profession alors que contribuables et parieurs étaient mis à contribution.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) prend acte des conclusions de la Cour sur l'évolution du secteur des courses de chevaux et de son financement et souhaite apporter les précisions suivantes.*

*Les enjeux misés par les parieurs sont répartis entre les gagnants, les sociétés de courses et l'État. La part la plus importante, de l'ordre de 72 %, revient aux parieurs. Pour les sociétés de courses, associations sans but lucratif qui bénéficient d'une dérogation légale pour organiser des paris hippiques mutuels, la part perçue permet le financement de l'ensemble de l'organisation de la filière hippique, depuis les prix de courses qui reviennent aux éleveurs, entraîneurs et jockeys, jusqu'aux dépenses de fonctionnement des GIE (PMU et PMH) chargés de l'organisation des paris. La part revenant aux pouvoirs publics correspond d'une part à des prélèvements traditionnels comme la TVA, la CSG ou la CRDS au profit des comptes sociaux, d'autre part à des prélèvements spécifiques comme le prélèvement proportionnel sur les mises qui alimente différents comptes d'affectation spécialement dédiés à certaines actions comme le développement du sport, de la vie associative, des adductions d'eau ou de l'élevage, et enfin le budget général de l'Etat. Il existe également un prélèvement progressif sur les gains lorsqu'ils sont particulièrement élevés.*

*Les prélèvements publics spécifiques au secteur des courses constituent la contrepartie du monopole réservé aux sociétés de courses pour organiser l'activité de paris. Ils permettent à l'État de réguler la rémunération qui leur revient dans ce cadre, c'est-à-dire la part de la rente monopolistique laissée à leur disposition. A travers son action sur le taux de retour au joueur, cet encadrement limite également la demande effective. Ainsi, la situation des paris dans le courant des années 1990 et la modernisation nécessaire du PMU (notamment son informatisation) ont amené l'Etat à majorer la part des mises revenant à la filière.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie convient que l'ensemble des objectifs assignés sur la période à l'Institution des courses n'ont pas été atteints, notamment en ce qui concerne la réforme du régime des ARS et l'évolution du PMH. Des avancées positives sur la même période doivent toutefois être rappelées : il s'agit d'abord de la réforme réussie du PMU, qui porte désormais ses fruits après avoir été pour partie à l'origine du besoin de financement de la filière dans le milieu des années 1990, compte tenu des investissements informatiques nécessaires ; ces évolutions ont permis une croissance régulière et maîtrisée des paris, en progression depuis*

*5 ans, qui doit permettre aux sociétés de courses de mettre en œuvre un assainissement durable de leur situation budgétaire.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage enfin l'analyse de la Cour sur la complexité des circuits financiers de l'institution et souhaite exploiter ses préconisations dans le cadre d'une réforme à venir.*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*Les observations formulées par la Cour n'appellent pas de remarques particulières de ma part. Les faits relevés concernent les relations entre les sociétés de courses et leurs autorités de tutelle (les ministères chargés de l'agriculture et des finances), ainsi que les circuits financiers qui alimentent ces sociétés.*

*Ils ne relèvent donc pas directement de la compétence de mon département telle qu'elle est prévue par le décret interministériel n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.*

*Celui-ci précise dans son article 12, paragraphe 2 que « les sociétés mères délivrent seules après enquête et avis favorable du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'intérieur les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ; l'autorisation peut être retirée par la société mère ; elle doit l'être si le service de police chargé des coursess de chevaux en fait la demande ; dans tous les cas, une procédure contradictoire doit être observée et, dans son article 27 que « lorsque le Pari Mutuel Urbain autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après enquête et avis favorable du ministère de l'intérieur ».*

### *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES*

*Les choix des autorités de tutelle et l'évolution de l'institution des courses depuis 1990 sont notamment guidés par le contexte économique des courses et des paris hippiques.*

*En France, de par la loi, seules sont autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés agréées par le ministre chargé de l'agriculture. Ces sociétés ont le statut associatif. La prise de paris est interdite, sauf pour les sociétés de*

*courses, qui en vertu d'une autorisation spéciale du ministre chargé de l'agriculture, peuvent organiser des paris hippiques exclusivement sous forme de pari mutuel. Les enjeux misés sont partagés entre les joueurs gagnants, l'Etat et les sociétés de courses. Ces dernières financent ainsi l'organisation des courses et l'entretien des 252 hippodromes répartis sur tout le territoire, les dotations aux encouragements versés aux professionnels, propriétaires et éleveurs de chevaux, mais aussi les coûts de gestion du pari mutuel. Il s'agit essentiellement des charges du GIE PMU, auxquelles les sociétés de courses consacrent la moitié de leurs prélèvements sur les enjeux. Jusqu'en 2002, l'ensemble de la filière équine était également intégralement financée par les paris hippiques.*

*Comme le souligne la Cour, l'évolution des enjeux a largement conditionné l'action des pouvoirs publics. Ainsi, au début des années 1990, le fléchissement des enjeux du pari mutuel (diminution de 4,5 % entre 1990 et 1995) a mis en péril l'ensemble du dispositif, les différents attributaires des enjeux voyant leurs recettes diminuer. Il était urgent de redresser la situation, car non seulement la filière des courses, mais aussi l'ensemble du secteur du cheval (53 000 emplois), risquaient de péricliter. Les autorités de tutelle et l'institution des courses ont donc décidé, dès 1992, de mettre en œuvre un plan de redressement avec pour objectif la relance des paris hippiques, seule source de financement de la filière équine et importante contribution aux recettes de l'Etat. Ce souci est à l'origine de la conclusion des protocoles d'accord successifs.*

*La Cour considère que les engagements pris par l'institution à travers ces protocoles n'ont pas été totalement tenus, puisque certaines des réformes annoncées n'ont pas été menées à terme. En dépit de cet inachèvement, les dispositifs de régulation mis en place et les efforts consentis pour améliorer l'efficacité du système ont produit des effets positifs tant pour les parieurs que pour les sociétés de courses.*

*En effet, un rapide bilan financier de la période 1990-2002 montre que les intérêts des parieurs ont toujours été préservés : sur cette période, les joueurs ont bénéficié de 67,7 % de la progression des enjeux, soit un retour de 909 M€. Depuis 1998, année de reprise de la croissance, la part revenant aux joueurs a été encore renforcée avec 82,4 % des excédents générés.*

*Les sociétés de courses sont les autres bénéficiaires de la progression des enjeux. Dans la logique des accords avec l'Etat, elles ont utilisé ces ressources supplémentaires pour se restructurer, notamment avec la fusion des sociétés de galop, et pour moderniser le GIE PMU, centre névralgique de l'institution. Le PMU est en effet l'outil essentiel du dispositif, puisqu'il assure pour le compte des sociétés de courses la gestion de 96 % des enjeux au pari mutuel (6,4Md€ en 2002).*

*Le GIE PMU a ainsi subi une profonde réforme de ses structures et de son fonctionnement depuis 1997. Un ambitieux projet d'entreprise visant au*

*recentrage de l'activité sur les métiers de base du PMU que sont l'activité commerciale et le traitement des paris, a été conduit par la nouvelle équipe dirigeante. Il s'est accompagné d'un lourd plan social (coût 160 M€ pour une réduction d'effectifs de 2 043 en 1995 à 1 460 en 2000), d'une modernisation massive de l'outil informatique (coût 300 M€) et d'une relance vigoureuse de la politique commerciale.*

*Cette politique volontariste est à l'origine de la reprise de la croissance dès 1998. Certes, les coûts des développements informatiques ont largement excédé les prévisions budgétaires initiales. Le surcoût de 200 M€ constaté, hautement regrettable, est lié à la complexité du système traité et à l'obligation de mener à terme le projet pour aboutir à un outil fonctionnel de très haut niveau technologique. La très forte progression du chiffre d'affaires enregistrée depuis 3 ans (+ 18 %) est à cet égard éclairante. Cette croissance a été permise grâce notamment au développement de nouveaux paris et aux facilités supplémentaires offertes aux joueurs (prise de paris jusqu'à 3 minutes avant la course ; depuis cet été, possibilité de jouer tout au long de la journée quel que soit le point de vente ; offre de paris sur la télévision interactive, sur minitel et bientôt par internet …). Or de tels développements n'ont été possibles que par la performance accrue d'un système informatique fiable et apte à intégrer de nouveaux projets.*

*La restructuration du GIE PMU doit donc être considérée comme un investissement rentable à terme, puisque la modernisation de l'outil informatique cumulée à la réduction des charges de fonctionnement a permis depuis 3 ans d'abaisser le coût de gestion du PMU sur des enjeux croissants. Le résultat net pour les sociétés de courses (part disponible pour financer les charges de fonctionnement, les investissements et les encouragements) a pu ainsi progresser. Cette tendance devrait se confirmer dans les prochaines années. En 2001, la situation redevenue favorable a aussi permis une baisse des taux de prélèvements sur les paris simples au profit des joueurs, leur assurant un retour de 70,52 % des enjeux, puis de 71,39 % en 2002 (avant 2001 le retour aux parieurs représentaient moins de 70 % des enjeux). La modernisation du PMU a donc très largement profité aux parieurs depuis 2 ans.*

*Ainsi toute analyse de l'institution des courses doit intégrer la dynamique du PMU pendant la période sous revue. Les années 1995-2000 correspondent à une phase d'intenses investissements à caractère productif dont les résultats sont tangibles.*

*Cette nécessité première d'asseoir les bases du développement futur a certes contribué à différer les réformes du GIE PMH et du régime des allocations de retraite surcomplémentaires des salariés (ARS) de l'institution des courses. Mener concomitamment l'ensemble des réformes et des restructurations aurait sans doute revêtu un caractère par trop hasardeux dans un contexte social où le PMU réduisait déjà de 30 % ses effectifs et où la priorité à l'investissement devait être menée à bien.*

*Les autorités de tutelle considèrent aujourd'hui que les réformes du GIE PMH et du régime des ARS sont à traiter en priorité, l'institution des courses ayant renforcé sa situation financière, repris confiance et développé de nouveaux outils, tels que les bornes automatiques de prise de paris qui devraient faciliter la restructuration du GIE PMH. Elles ont donc demandé à l'institution des courses de bâtir un plan à trois ans consolidant l'ensemble des comptes des différentes entités en intégrant ces réformes. Les propositions de l'institution feront l'objet d'une analyse attentive de la part des pouvoirs publics qui fixeront le cadre de travail et détermineront les orientations des relations entre l'Etat et l'institution des courses pour les trois prochaines années.*

*Enfin la Cour souligne à juste titre le caractère complexe des circuits financiers de l'institution des courses, produits d'une certaine évolution historique mais désormais faiblement adaptés au but poursuivi. C'est pourquoi, dans le cadre des travaux susvisés, sont également étudiées les modalités d'une refonte d'ensemble du dispositif financier avec pour double objectif la simplification du système et une responsabilisation accrue des sociétés de courses.*

*Ces réformes constitueront la base d'un développement harmonieux et équilibré. Au delà des protagonistes institutionnels que sont les parieurs, les sociétés de courses et l'Etat, c'est toute la filière des chevaux de courses qui en bénéficiera. Créatrice de richesses et d'emplois, contribuant à la renommée internationale de l'élevage français, elle pourra ainsi continuer à participer activement à l'aménagement du territoire du territoire et au dynamisme du monde rural.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ENCOURAGEMENT DU CHEVAL FRANÇAIS, DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COURSES FRANÇAISES ET DU PRÉSIDENT DE FRANCE GALOP*

*L'institution des courses a pris connaissance du rapport intitulé « L'état et les courses de chevaux» et ne partage pas l'analyse faite par la Cour.*

*En effet, la Cour des comptes présente une analyse des relations entre l'Etat et l'institution des courses sur la période 1990-2000 à partir de deux missions de contrôle menées successivement, l'une sur la période 1990-1994, l'autre sur la période 1995-2000.*

*Il est permis de regretter que la Cour présente ses conclusions sans avoir contrôlé le PMU, l'une des principales composantes de l'Institution, au-delà de l'année 1994. Dans la mesure où ce dernier, GIE constitué par les sociétés de courses, est l'organisme par lequel transite l'ensemble des sommes engagées par les parieurs et s'effectue le paiement des gains aux*

*parieurs, les prélèvements au profit des sociétés de courses et les prélèvements publics, son omission dans l'enquête oblige à relativiser fortement l'analyse de la Cour.*

*Par ailleurs, alors que la Cour examine la période 1990-2000, elle appuie quasi-exclusivement ses comparaisons chiffrées sur l'horizon plus restreint 1995-2000. Or, l'année 1995 étant le point d'infléchissement le plus bas de la décennie, il en résulte que son analyse ne peut refléter l'évolution réelle de l'Institution des courses au cours des dix dernières années. En outre, certaines données présentent un caractère particulièrement ancien et daté et sont, aujourd'hui, totalement dépassées.*

*Enfin, certaines appréciations (« opacité ») ou jugements (tel le dernier paragraphe de la conclusion) présentent un caractère excessif préjudiciable à l'Institution.*

*Au contraire de la lecture faite par la Cour, l'institution analyse la décennie 1990-2000 de façon différente. La tendance économique qui sous-tend la décennie peut se décliner de la façon suivante : une croissance molle de 1990 à 1992, une décrue très significative de 1993 à 1998 et un retour à une croissance très modérée à partir de 1998, qui ne s'est accélérée de façon très sensible qu'à partir de 2000.*

*Ce redressement ne s'est pas opéré de lui-même. Il est dû aux efforts de l'institution et notamment à un accroissement très significatif de son périmètre d'activité : augmentation des deuxièmes réunions de courses quotidiennes, généralisation des évènements (tiercé, quarté, quinté +) chaque jour de la semaine (achèvement prévu en 2004), décentralisation en province d'une partie de ces évènements.*

*Pendant cette période, l'institution des courses a dû faire face :*

- *à une concurrence croissante dans le domaine des jeux,*
- *à sa propre restructuration, notamment par la fusion des sociétés de courses du galop et la fermeture d'un hippodrome (Evry),*
- *à la modernisation de son outil commercial : projet d'entreprise avec plan social d'accompagnement et informatisation du PMU (Pégase),*
- *à des modifications législatives majeures du temps de travail, entraînant des surcoûts très importants pour un secteur basé sur des activités de main-d'œuvre fonctionnant 7 jours sur 7 et permettant d'organiser 723 réunions de courses supports d'enjeux PMU en 2003 (610 diurnes et 113 nocturnes) et plus de 1.500 autres réunions dans les régions.*

*C'est grâce aux efforts conjoints des deux sociétés mères, du GIE PMU et des 6 000 bénévoles, qui se mobilisent pour faire fonctionner l'ensemble de la filière, que l'institution des courses est dans une situation*

*incontestablement différente de celle que décrit la Cour. En effet, un redressement significatif a été réalisé qui s'est traduit par une croissance des enjeux de près de 30 % entre 2000 et 2003 avec une progression de 9,5 % pour l'année 2003 et une prévision de + 4,1 % pour l'année 2004.*

*La signature de protocoles d'accord entre l'Etat et l'institution des courses, depuis 1992, a constitué un grand progrès en permettant de fixer, après négociation, des objectifs dans un cadre budgétaire pluriannuel.*

*A cet égard, il est important de souligner les points suivants :*

- *les effectifs des sociétés du galop, regroupées en GIE puis fusionnées en société unique (France Galop), sont passés de près de 600 collaborateurs en 1992 à 416 en 1999. Dans le même ordre d'idée, les frais de fonctionnement directs ont été réduits de près de 30 % (de 82 M€ en 1992 à 58 M€ en 1999).*

- *le montant net total des charges d'exploitation de la société mère du trot n'a progressé que de 9 % en dix ans (de 27,5 M€ en 1990 à 30 M€ en 2000) en dépit d'une augmentation continuelle du périmètre d'activité, avec notamment la reprise de l'exploitation et de la propriété de l'hippodrome d'Enghien. Durant la même période son effectif, passé de 203 à 211 collaborateurs, est resté quasiment stable.*

- *globalement, l'institution des courses a amélioré fortement sa productivité comme le montre, par exemple, l'évolution du ratio courses nationales PMU/nombre de collaborateurs (France Galop, SECF et PMU), passé de 1,14 en 1990 (3 492 courses pour 3 074 personnes) à 2,39 en 2002 (5 056 courses pour 2 112 collaborateurs).*

*S'agissant de la situation spécifique du PMH, stigmatisée par la Cour, et qui n'est pas ignorée de l'institution, il importe de rappeler que les tentatives de restructuration précédentes n'ont pas abouti au regard des conséquences sociales que cela risquait d'entraîner au sein de l'institution. Un nouveau projet de modernisation et de réorganisation est néanmoins en cours de négociation.*

*Enfin, l'institution des courses adhère pleinement aux propositions de simplification des circuits financiers, notamment par la suppression du prélèvement en faveur du Fonds national des courses et de l'élevage. L'institution suggère de lui substituer, pour partie un prélèvement au profit des sociétés de courses (qui, en contrepartie, assureront le financement des primes à l'élevage) et, pour le solde, un prélèvement au profit de la fédération nationale des courses françaises pour le financement des différentes aides aux sociétés de courses de province. Cela serait de nature à donner une meilleure lisibilité à l'ensemble des encouragements versés à la filière.*

# Chapitre XI

# Sports

# 1

# L'Etat et le mouvement sportif national

***PRÉSENTATION***

*L'Etat est aujourd'hui très impliqué dans l'organisation et le financement du sport, sous des formes multiples et si variées en lien avec le mouvement sportif que les responsabilités des services du ministère des sports et des fédérations sportives sont étroitement imbriquées.*

*Ce mélange des responsabilités est d'autant plus difficile à clarifier que la prégnance des résultats sportifs est propre, sous l'effet grossissant des médias, à empêcher les analyses rationnelles, alors qu'elle les rend sans doute d'autant plus indispensables.*

*La Cour a récemment procédé à plusieurs contrôles dans le domaine du sport. Elle a vérifié les comptes et la gestion d'un établissement public (l'Institut national du sport et de l'éducation physique) et de sept organismes subventionnés par l'Etat (le comité national olympique et sportif français et les fédérations de football, de rugby, de basket-ball, de voile, des sports de glace, et de ski) qui constituent, avec les autres fédérations, ce qui est appelé le mouvement sportif national. Elle a également analysé la situation des agents du ministère des sports mis à la disposition des fédérations et les conditions de fonctionnement du fonds national de développement du sport.*

*L'ensemble des difficultés, sinon des irrégularités, qui ont été relevées conduit à s'interroger aujourd'hui sur l'adaptation des modes d'intervention actuels de l'Etat.*

Depuis les clubs locaux jusqu'aux fédérations nationales, l'organisation du sport en France est indissociable du mouvement associatif ; mais elle est aussi caractérisée par l'intervention de l'Etat qui a progressivement imprimé au développement du sport les caractéristiques d'une mission de service public et qui, au-delà de l'exercice de ses pouvoirs réglementaires traditionnels et de la délégation

de certaines de ses prérogatives aux fédérations, a mis en œuvre des modes d'intervention originaux.

Ainsi a-t-il pris en charge, conjointement avec les fédérations, l'encadrement et le financement du sport de haut niveau. De même contribue-t-il au financement des équipements sportifs réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales par des subventions directement affectées à certains projets.

Ce dispositif, unique en Europe, a permis d'atteindre certains des objectifs qui avaient été fixés par les pouvoirs publics à la fin des années soixante, notamment l'amélioration du niveau des équipes nationales dans plusieurs disciplines sportives. Cependant, le développement rapide du sport professionnel, concomitant avec celui de la télévision, a creusé l'écart entre les disciplines très médiatisées et celles dont les besoins financiers ne sont que très partiellement couverts par des recettes commerciales. Parallèlement, de nouvelles pratiques sportives, notamment liées aux sports dits « de pleine nature », se développent en dehors du cadre fédéral classique, échappant ainsi au pouvoir réglementaire des fédérations et les privant de facto des adhérents et des recettes correspondants.

Dans ce contexte nouveau, caractérisé par la « marchandisation » croissante du « spectacle » sportif et l'individualisation des pratiques, les modes de régulation traditionnellement mis en œuvre par l'Etat s'avèrent parfois inadaptés.

# I – L'organisation du mouvement sportif et la place de l'Etat

## A – Le sport, une mission de service public

Les principes essentiels qui régissent l'organisation générale du mouvement sportif émergent à la veille de la seconde guerre mondiale. Mais c'est en 1945, considérant que le sport français constitue « un élément capital du redressement de la Nation[170] », que l'Etat s'attribue le monopole de la délivrance des titres sportifs et de la sélection des athlètes représentant la France dans les compétitions internationales, compétences

170) Exposé des motifs de l'ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, fédérations et groupements sportifs.

qu'il détient toujours, même s'il les a en pratique déléguées aux fédérations sportives.

A partir des années 60, l'Etat investit tous les champs sportifs : les équipements, qu'une loi de 1961 l'habilite à planifier et à normaliser, mais aussi l'organisation des compétitions, les aspects médicaux de la pratique sportive, la formation des cadres, le sport féminin… La création, en 1966, d'un « ministère des sports » couronne cet édifice.

### 1 – La compétence générale de l'Etat

Au nom de sa compétence générale dans le domaine du sport, l'Etat intervient auprès de tous les acteurs du mouvement sportif, soit en réglementant leur activité, soit en la soutenant financièrement.

Plusieurs textes de loi ont progressivement conforté ce rôle tutélaire : la loi 75-988 du 29 octobre 1975, dite « loi Mazeaud », puis la loi 84-610 du 16 juillet 1984, dite « loi Avice », confèrent à l'Etat une responsabilité essentielle dans le développement des activités physiques et sportives qui sont « d'intérêt général » et dont la pratique constitue un « droit ». Cependant, l'affirmation de cette compétence générale de l'Etat s'accompagne de la reconnaissance du rôle des fédérations sportives agréées, qui participent à l'exécution de cette mission de service public et sont chargées « de développer et d'organiser la pratique des activités sportives, d'assurer la formation et le perfectionnement de leurs cadres bénévoles et de délivrer les titres fédéraux ».

Ces textes, rappelés récemment au cours des Etats généraux du sport tenus fin 2002 sous l'égide du ministère des sports, ont tous réaffirmé le principe de l'unité du mouvement sportif en application duquel les fédérations sont dépositaires des intérêts de l'ensemble de ses composantes : le sport de masse, le sport de haut niveau, mais aussi le sport professionnel. C'est d'ailleurs au titre de la solidarité entre celles-ci que la loi de du 1er août 2000 a créé une taxe, prélevée sur les contrats de cession des droits de télédiffusion des manifestations sportives, dont le produit contribue au financement du sport amateur.

### 2 – L'intérêt porté au sport de haut niveau

Au sein du budget de l'Etat, la plus importante contribution au développement du sport vient du ministère de l'éducation nationale (plus de 2 Md€ en 2000) et correspond pour l'essentiel à la rémunération des professeurs d'EPS, ce qui contribue à la promotion du sport de masse.

Les crédits consacrés au sport dans le budget du ministère de la jeunesse et des sports, auxquels il convient d'ajouter les dotations du fonds national de développement du sport (FNDS), se sont élevés, en 2002, à près de 440 M€. Bien que la distinction ne soit pas faite entre sport de masse et sport de haut niveau, la plus grande partie de cette ressource globale est affectée au sport de haut niveau.

Dès 1975, la loi Mazeaud affirmait que « l'Etat veille à garantir la promotion sociale des sportifs de haut niveau », au bénéfice desquels était alors créé un fonds national d'aide. Selon la loi de 1984, c'est à l'Etat qu'il appartient, en liaison avec le mouvement sportif, « d'assurer au sportif de haut niveau les moyens de se perfectionner et de veiller à son insertion professionnelle » et ce ne sont plus les fédérations qui attribuent la qualité de sportif de haut niveau, mais le ministre chargé des sports, en application de critères déterminés par une commission composée à parité de représentants du mouvement sportif et de représentants de l'Etat.

Aujourd'hui, l'ensemble des dispositions relatives à cette catégorie de sportifs constitue un quasi « statut », assorti d'aides financières directes. 6 103 athlètes[171] étaient, en 2001, inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau, pouvant ainsi notamment prétendre au versement des « aides personnalisées », dont le montant total s'est élevé à plus de 8 M€ au cours de la même année.

A l'occasion des contrôles des comptes et de la gestion du comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui assure le versement de ces aides pour le compte de l'Etat, et de ceux de plusieurs fédérations sportives, un certain nombre d'anomalies ont été relevées. Reposant non sur un texte réglementaire, mais sur une simple circulaire datant de 1995, le dispositif des aides personnalisées ne comporte ni taux, ni barème, ni même de montants minima ou maxima. Il n'est pas non plus prévu de commission chargée d'examiner les dossiers et de formuler des avis sur les demandes. Le directeur technique national a donc toute latitude pour décider, seul, du montant des aides allouées. Or, de fortes disparités ont été constatées dans les montants effectivement versés aux sportifs concernés. Conformément aux engagements pris par le ministère en réponse aux observations de la Cour, les modalités d'octroi et de versement de ces aides devraient prochainement faire l'objet d'un décret regroupant l'ensemble des dispositions propres aux sportifs de haut niveau.

La formation de ces sportifs constitue également un enjeu majeur : un établissement public particulier, l'INSEP, dont le budget 2003 est

171) S'y ajoutaient 10 457 « espoirs » et 468 « partenaires d'entraînement », ces deux dernières catégories ne bénéficiant cependant pas des mêmes avantages.

supérieur à 7 M€, y est dédié. Son action est renforcée par les Centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS), qui abritent les pôles « espoirs » et les pôles « France » au sein desquels s'entraînent les athlètes. Surtout, le ministère des sports a constitué un corps de fonctionnaires, de plus de 1 700 agents chargés, dans les fédérations sportives, d'assurer la détection, la formation et l'encadrement des sportifs de haut niveau. Ces cadres techniques sportifs sont dirigés, dans chaque fédération, par un directeur technique national (DTN), lui-même fonctionnaire nommé par le directeur des sports, avec l'accord du président de la fédération. Ainsi, un agent de l'Etat assure, sous cette double hiérarchie, et donc dans des conditions parfois difficiles, la direction sportive de la fédération.

### 3 – Les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales

L'Etat n'est cependant pas, loin s'en faut, le principal financeur public du sport, l'effort budgétaire consenti par les collectivités territoriales étant presque trois fois plus important. Selon une enquête conjointe de l'INSEE et du ministère de la jeunesse et des sports réalisée en 2001, la dépense sportive globale s'élève à 25,4 Md€ ; l'Etat en finance 11 %, les collectivités territoriales y participent à hauteur de 31 %, le solde étant représenté par les ménages (51 %) et les entreprises (7 %). Toutefois, ces chiffres ne prennent pas en compte la mise à disposition souvent gratuite, au profit des clubs, des équipements sportifs appartenant aux communes dont le financement, parmi les acteurs publics, apparaît ainsi essentiel.

Or, l'articulation de l'action des collectivités territoriales avec l'intervention de l'Etat n'est pas organisée et la coordination des actions menées par les services déconcentrés du ministère des sports avec les instances chargées de mettre en œuvre la politique sportive des collectivités territoriales dépend des circonstances locales. Dans ce domaine, le ministère des sports et ses services déconcentrés ne se sont pas encore dotés des outils nécessaires pour assurer dans des conditions satisfaisantes le pilotage de leurs interventions. Il n'existe ainsi aucun recensement exhaustif des équipements sportifs et de leur répartition sur le territoire. Le ministère a cependant récemment annoncé qu'il allait prendre des dispositions pour qu'une telle cartographie soit enfin disponible.

## B – Les fédérations

Les fédérations sont des structures associatives, exerçant leur mission dans le cadre très souple de la loi de 1901. Il existe plus de cent fédérations sportives, dont la taille, la notoriété et les moyens financiers sont extrêmement divers : la fédération française de football, qui compte plus de deux millions de licenciés, disposait en 2000 d'un budget supérieur à 100 M€, alors que la fédération française de char à voile rassemblait 13 000 adhérents, avec un budget inférieur à 0,5 M€. Les dix plus grandes fédérations concentrent les deux tiers des licenciés et les trois-quarts des moyens financiers.

### 1 – Les obligations statutaires

La quasi-totalité des fédérations sont agréées par le ministre des sports. Cet agrément leur permet de participer à l'exécution du service public (délivrance des licences, promotion des activités dans les disciplines concernées…), de bénéficier du concours de l'Etat, financier et en personnel, et de solliciter l'octroi d'une délégation de service public les autorisant notamment à organiser les compétitions officielles dans leurs disciplines.

Jusqu'à une date récente, l'adoption de statuts conformes à des statuts types arrêtés par décret en Conseil d'Etat constituait l'une des conditions de l'agrément. Toutefois, les règles de fonctionnement et les obligations comptables ne peuvent être les mêmes pour les fédérations qui manient plusieurs dizaines de millions d'euros par an et dont la discipline constitue un enjeu médiatique et financier de premier plan, et pour celles, les plus nombreuses, qui fonctionnent encore principalement sur les principes du bénévolat et de l'amateurisme. La loi du 6 juillet 2003 a donc supprimé la référence à des statuts types, en lui substituant une liste de dispositions obligatoires qui doit être fixée par décret.

### 2 – La tutelle de l'Etat

Au nom de sa compétence générale dans le domaine du sport, l'Etat exerce une fonction de régulateur qui le conduit à intervenir non seulement dans le cadre de ses missions classiques de puissance publique (sécurité des installations sportives) ou de santé publique (en matière de lutte contre le dopage), mais également en véritable organisateur du mouvement sportif : il tente par exemple de préserver les équilibres existant entre le sport amateur et le sport professionnel ou se préoccupe directement des conditions de formation et d'entraînement des sportifs de

haut niveau, de leur situation économique et de leur reconversion ultérieure.

En ce qui concerne les fédérations, la loi de 1984 affirme simultanément dans son article 16 « qu'elles exercent leur activité en toute indépendance » et « qu'elles sont placées sous la tutelle du ministre chargé des sports ». Cependant, la loi ne contient aucune indication sur les modalités d'exercice de cette tutelle, notamment sur les sanctions dont elle pourrait être assortie.

Dans ce cadre imprécis, outre le contrôle des dispositions légales qui régissent le fonctionnement des fédérations, la direction des sports veille à ce que celles-ci exercent leur activité dans l'esprit de la mission de service public qui leur incombe et s'efforce de s'assurer que l'évolution de leur situation financière ne compromet pas l'exercice de cette mission. Toutefois, en cas de conflit entre le ministère et une fédération, les prérogatives dont dispose le premier pour faire prévaloir son point de vue sont peu nombreuses et souvent inadaptées.

Il peut éventuellement suspendre le versement de la subvention. Bien qu'il mette non seulement en péril l'équilibre financier de l'association, mais également l'entraînement des sportifs de haut niveau dans les disciplines concernées, ce procédé a été utilisé à plusieurs reprises, notamment pour inciter des fédérations en cessation de paiements, telle la fédération française des sports de glace (FFSG) en 1997 ou, plus récemment, la fédération française de ski (FFS), à clarifier leur situation financière et demander la nomination d'un administrateur provisoire.

Il peut également envisager de retirer son agrément ou sa délégation mais une telle sanction apparaît peu appropriée, notamment pour des fédérations qui gèrent des disciplines olympiques, participent à de nombreuses compétitions internationales et comptent des dizaines de milliers d'adhérents. En matière de délégation, le ministère ne fait d'ailleurs qu'entériner des situations de fait, le choix de la fédération délégataire étant souvent imposé par l'appartenance de celle-ci à une fédération internationale. Une telle sanction n'a été prononcée qu'une fois, à l'encontre de la fédération d'haltérophilie et elle se bornait en fait à prendre acte de l'incapacité de cette association à poursuivre son activité.

## C – Le Comité national olympique et sportif français

Le CNOSF est une association reconnue d'utilité publique qui regroupe les organismes nationaux à statut associatif dont l'objet correspond à des activités physiques et sportives (90 fédérations ont ainsi

adhéré au CNOSF). Ce comité a pour mission de représenter le sport français, pour les questions d'intérêt général, auprès des pouvoirs publics et des organismes officiels, de faire respecter les règles du Comité international olympique (CIO) qui régissent les sports olympiques, mais aussi de promouvoir la réalisation des infrastructures et équipements sportifs.

### 1 – Un partenaire privilégié

Son activité s'inscrit à la fois dans le cadre de la loi française, et de la charte olympique, selon laquelle il assure la représentation de la France aux jeux olympiques, notamment pour tout ce qui concerne la préparation, la sélection et la participation des athlètes français. C'est sans doute pour cette raison que, contrairement aux fédérations sportives, la loi française ne place pas le CNOSF sous la tutelle du ministère des sports. Cette situation, qui n'est pas propre à la France, confère au comité un rôle prééminent au sein du mouvement sportif.

Le CNOSF assure avec l'Etat ce qu'il est convenu d'appeler la « cogestion » du mouvement sportif. Cette terminologie est sans doute excessive, mais elle est révélatrice de l'étroite association des deux institutions. Ainsi, le CNOSF, dont le président est membre de droit de la Commission nationale du sport de haut niveau, assure la désignation des autres membres de cette commission représentant le mouvement sportif et représente les fédérations et les clubs au sein du conseil de gestion du FNDS. Il est consulté sur tout arrêté du ministère des sports accordant une délégation à une fédération ainsi que sur tout projet de réforme affectant le domaine sportif. La réunion, à l'automne 2002, des Etats généraux du sport, conjointement organisés par le ministère et le CNOSF, est la plus récente illustration de la « cogestion ».

Comme les fédérations, le Comité bénéficie de subventions annuelles provenant du FNDS et du concours de plusieurs fonctionnaires du ministère des sports. Ces subventions constituent une part décroissante de ses recettes, puisqu'elles représentaient 66 % de son budget en 1995 et seulement un peu plus du tiers en 2000 et 2001. Les recettes de partenariat du CNOSF sont en effet en nette progression depuis qu'il a créé son propre service de marketing, en 1997.

### 2 – Une proximité parfois excessive

Pour des raisons de commodité, le ministère des sports a demandé à plusieurs reprises au CNOSF de prendre en charge des actions ne relevant pas normalement de la compétence du Comité. Ainsi, les

conditions dans lesquelles le budget public des deux derniers jeux de la francophonie a été « cogéré » par le ministère et le CNOSF contrevenaient aux règles qui régissent l'exécution de la dépense publique. Cependant, à l'issue du contrôle de la Cour, le ministère a pris l'engagement de mettre en œuvre à l'avenir des procédures respectueuses de ces règles.

Pour le paiement des aides personnalisées accordées aux athlètes de haut niveau, le ministère a également recours au CNOSF. Bien que ces aides soient attribuées par les directeurs techniques nationaux de chaque fédération, qui sont des fonctionnaires de l'Etat, et alors même qu'elles sont financées sur le budget du FNDS, compte spécial du Trésor, elles sont mises en paiement par le CNOSF, auquel le ministère des sports transfère chaque année les sommes correspondantes.

Ces opérations placent le ministère des sports en situation de redevable à l'égard du CNOSF et induisent une confusion de responsabilités.

## II – L'aide de l'Etat au mouvement sportif

### A – Les conseillers techniques sportifs

A la suite des performances décevantes des athlètes français lors des Jeux olympiques de Rome en 1960, l'Etat décida de créer son propre service de préparation olympique et de procéder directement au recrutement des entraîneurs. Ceux-ci étaient ensuite mis à la disposition des fédérations, avec pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique sportive fédérale et de détecter, de former et d'entraîner les athlètes.

La création de ces conseillers techniques sportifs (CTS) a permis à de nombreuses fédérations qui ne disposaient pas de moyens budgétaires suffisants, de bénéficier d'un encadrement technique financé directement sur le budget de l'Etat. Ce dispositif recèle cependant une ambiguïté fondamentale, consécutive à la double dépendance hiérarchique de ces agents, qui relèvent à la fois de l'autorité du ministre des sports et de celle du président de leur fédération.

### 1 – Un rôle prépondérant dans les fédérations

Les quelque 1 700 CTS représentent une part très importante du personnel employé par les fédérations. Leur nombre est parfois supérieur à celui de leurs propres salariés, même dans les fédérations les plus puissantes. Ainsi, la fédération française de football comptait en 2001 91 CTS, qui représentaient 77 % de son effectif. La fédération française d'athlétisme en regroupait 89 alors qu'elle ne compte en propre que 38 salariés, la fédération française de gymnastique 89 pour 48 salariés, la fédération française de rugby 54 pour 78 salariés... Certaines fédérations, dont les moyens financiers sont beaucoup moins importants, n'ont pas de personnel propre et ne fonctionnent qu'avec les CTS placés auprès d'elles par le ministère des sports.

L'appellation de conseiller technique sportif recouvre trois catégories d'agents.

- Le directeur technique national (DTN) élabore, met en œuvre la politique sportive fédérale et en assure le suivi. De fait, il est le chef de service de tout l'encadrement sportif fédéral et propose à ce titre la nomination des entraîneurs nationaux et des autres cadres techniques de la fédération. Il est choisi d'un commun accord par le ministère et le président de la fédération qui lui adressent d'une lettre de mission cosignée.

- Les conseillers techniques nationaux relèvent directement, sauf exception, du directeur des sports du ministère. Ils occupent, soit des fonctions d'entraîneur national (encadrement des équipes de France et des sportifs de haut niveau), soit des fonctions de cadre technique ou de chargé de mission au sein de la fédération. Cependant, en l'absence de texte, leur mission est insuffisamment définie.

- Les conseillers techniques régionaux sont gérés par les directions régionales du ministère des sports. Ils exercent leurs fonctions auprès des ligues ou comités locaux des fédérations.

Le coût annuel de ce soutien en personnel consenti par l'Etat au profit du mouvement sportif peut être estimé à plus de 80 M€, charges sociales et de pensions comprises. Il est comparable au montant des crédits d'intervention inscrits au budget du ministère des sports.

### 2 – Un dispositif privé de bases juridiques

Alors que les conseillers techniques sportifs représentent 20 % des effectifs du ministère des sports, il n'existe aucun texte général régissant

leur activité et déterminant les conditions de leur rémunération et de leur gestion. Seules deux instructions, l'une de 1986 relative aux directeurs techniques nationaux, jamais mise à jour, et l'autre de 1998, relative aux conseillers affectés en service déconcentré, permettent de disposer de quelques éléments de référence.

La qualité de « CTS » est une appellation fonctionnelle qui recouvre des statuts très différents, coexistant au sein des fédérations.

- La majorité des CTS (65 %) sont des agents du ministère des sports, appartenant généralement au corps des professeurs de sport. Plus de 55 % d'entre eux sont détachés au sein de leur propre ministère, sur des contrats dits de préparation olympique, ce qui permet de leur allouer une rémunération plus élevée.

- Un peu plus du quart des CTS (28 %) sont des fonctionnaires relevant d'autres ministères, pour la grande majorité de l'éducation nationale. Ils sont détachés sur des emplois inscrits au budget du ministère des sports, puis redétachés sur des contrats de préparation olympique, pour être enfin « placés » dans les fédérations sportives.

- Il existe enfin, parmi les CTS, des salariés de droit privé, recrutés par les fédérations, mais rémunérés par le ministère des sports sur des contrats de préparation olympique (7,5 %) inscrits à son budget. Tel est le cas de certains entraîneurs fédéraux.

Tous sont « placés » par la direction des sports auprès d'une fédération, au sein de laquelle ils exercent leur activité sous l'autorité du DTN. Or, cette notion de « placement » n'a aucune base légale. Certes, la loi de 1984 prévoit que « les fédérations peuvent recevoir un concours en personnel de l'Etat ». De même, le statut des professeurs de sport les autorise explicitement à effectuer leur service au sein d'une fédération sportive. Pour autant, ces textes ne dérogent pas au statut général de la fonction publique dont l'application conduirait à mettre à disposition des fédérations les fonctionnaires concernés. Mais le ministère des sports n'a pas souhaité suivre cette procédure qui ne lui aurait pas permis de maintenir un lien hiérarchique direct entre la direction des sports et l'encadrement sportif des fédérations.

Or, l'absence de base légale au « placement » présente de multiples inconvénients, en privant notamment les CTS de tout référentiel juridique, que ce soit pour leur affectation, le déroulement de leur carrière ou leur rémunération. L'examen par la Cour de cette situation a, sans surprise, révélé des irrégularités, notamment dans le domaine de leur rémunération.

Plus des deux tiers des CTS cumulent en effet leur traitement de fonctionnaire avec une rémunération privée que leur verse leur fédération. Le montant de cette rémunération est variable, mais il peut être très élevé, atteignant dans un cas extrême dix fois celui du traitement public. Il n'est pas rare qu'il soit supérieur à ce dernier. A la suite des contrôles de la Cour, certains CTS ont demandé à être placés en situation de disponibilité, ce qui leur a permis de régulariser leur situation.

Le versement d'une rémunération complémentaire par la fédération a d'ailleurs conduit la Cour de cassation à considérer qu'était ainsi créé un lien de subordination entre le CTS et sa fédération, caractéristique de l'existence d'un contrat de travail. Les CTS concernés sont donc ainsi simultanément et en toute irrégularité fonctionnaires du ministère des sports et salariés de droit privé, susceptibles, en cas de licenciement abusif, de percevoir des indemnités pour rupture de leur contrat de travail.

### 3 – L'utilisation abusive des contrats de préparation olympique

Créés en 1962, les contrats de préparation olympique (CPO), d'une durée de quatre ans, sont normalement réservés aux DTN et aux entraîneurs nationaux qui entraînent les athlètes pour les compétitions olympiques.

Ce dispositif, dans la mesure où il bénéficie à des fonctionnaires détachés au sein de leur propre ministère, est irrégulier. Il s'est cependant développé, notamment en raison de la possibilité qu'il offre d'accorder à son bénéficiaire une rémunération plus élevée que celle à laquelle il aurait normalement droit. Cette facilité a conduit au fil des années à une dérive croissante dans l'utilisation de ces contrats : initialement réservés aux fédérations olympiques, les CPO ont été progressivement étendus aux autres fédérations, sous le nom de « contrat de haut niveau » (CHN) ; par ailleurs, les enquêtes menées par la Cour ont permis d'identifier plusieurs CPO accordés à des personnes ne remplissant pas les conditions pour en bénéficier dans des fédérations ou dans des organismes non fédéraux.

Le nombre de CPO n'a d'ailleurs cessé de croître : on comptait 261 CPO en 1992 et 398 CPO et CHN en 2001, soit 50 % de plus en 10 ans, une partie de cette augmentation ayant été financée par la suppression d'emplois de professeur de sport titulaire, moins attrayants.

Les conditions de recrutement, la durée des contrats et les modalités de calcul des rémunérations des agents bénéficiant de CPO sont fixées par de simples circulaires du ministère des sports. En ce qui concerne la rémunération, elle est calculée dans des conditions

dérogatoires pour les fonctionnaires détachés par des ministères autres que celui des sports : leur traitement peut ainsi être augmenté de 30 %, alors que ce taux est en principe plafonné à 15 %. Cette disposition ne s'applique pas aux agents du ministère des sports qui peuvent cependant bénéficier d'une indemnité de sujétion susceptible d'atteindre près de 8 000 € par an.

### 4 – Une gestion peu rigoureuse des personnels

La gestion administrative des CTS est critiquable à d'autres titres. Eclatée entre le ministère et les directions régionales, sans aucune centralisation des données, elle ne permet pas à la direction des sports de disposer d'une connaissance suffisante de la situation de ces agents. Pour un petit nombre d'entre eux, elle n'est même pas toujours en mesure de préciser la nature réelle de leurs activités, leur localisation géographique, le montant exact de leur rémunération ou l'existence éventuelle d'autres employeurs.

L'opacité qui caractérise la gestion des CTS est aggravée par la dissociation des titres et des fonctions : certains conseillers régionaux, gérés par des directions régionales de la jeunesse et des sports (DRJS), exercent en fait des missions nationales ; a contrario, de nombreux conseillers nationaux sont gérés par les DRJS, alors que ces services ne détiennent fonctionnellement aucune information sur l'activité des fédérations et ne sont pas censés avoir de liens avec les directions techniques nationales (DTN). Les directeurs régionaux qui sont ainsi placés en position de supérieurs hiérarchiques des intéressés sont en fait dans l'impossibilité pratique d'apprécier l'activité réelle de ces agents, alors qu'ils sont chargés de les noter et de gérer leur avancement.

La population des CTS est relativement âgée : recrutés en nombre dans les années 1970, plus de 35 % d'entre eux ont aujourd'hui plus de cinquante ans et partiront en retraite dans les dix prochaines années.

Les départs en retraite devraient permettre de redistribuer les postes de CTS entre les fédérations. Actuellement, en l'absence de critère objectif d'affectation des postes entre les différentes fédérations, leur répartition résulte largement du maintien de situations acquises. Quelques redéploiements ont cependant eu lieu depuis 1995, généralement au profit de nouvelles disciplines sportives dont certaines connaissent un développement rapide mais ne disposent pas d'un encadrement technique suffisant. Ils demeurent cependant peu nombreux.

En outre, beaucoup de CTS font toute leur carrière dans la même fédération. Cette situation est dommageable à au moins deux titres : le

lien hiérarchique avec le ministère ou ses services déconcentrés risque de se distendre sensiblement ; l'évolution de carrière de ces agents dépend des seuls efforts de formation et de promotion que leur fédération est en mesure de leur offrir. Les petites structures rencontrent évidemment plus de difficultés que les grandes dans ce domaine.

Enfin, au sein des fédérations, la gestion des CTS est parfois laxiste. Ainsi, un CTS de la fédération française de voile, qui avait décidé en 1999 de résider en Espagne, a bénéficié, entre octobre 1999 et juillet 2001, de la prise en charge par la fédération de 62 allers et retours entre la France et son domicile, pour un montant total de 17 000 €. Cette pratique n'a cessé que sur injonction du directeur des sports.

## B – Les subventions versées aux fédérations

### 1 – La répartition des subventions

Le montant total des subventions versées par le ministère des sports aux 83 fédérations sportives, olympiques ou non, s'est élevé à 69,7 M€[172] en 2002, dont 73,7 % aux fédérations olympiques. Pour l'essentiel, ces subventions proviennent du FNDS.

Le développement des pratiques sportives a pour effet d'augmenter le nombre de fédérations subventionnées (huit[173] de plus depuis 1992). Cependant, l'attribution des subventions reste concentrée puisque 10 fédérations perçoivent 42 % de ces sommes. Il n'existe aucune corrélation entre l'évolution de la subvention et le nombre de licenciés. Proportionnellement, les fédérations comptant peu de licenciés sont beaucoup plus aidées que les autres : les 10 000 licenciés de la fédération de lutte bénéficient ainsi de la même subvention, environ 1,2 M€, que les 170 000 licenciés de la fédération de tennis de table. A l'inverse, les fédérations gérant un sport de masse mais bénéficiant de fortes ressources commerciales ont un ratio de subvention par licencié plus faible : 0,9 € pour le tennis, 1,7 € pour le football et 2,7 € pour le rugby.

Les évolutions annuelles sont contrastées, certaines fédérations bénéficiant ponctuellement d'aides d'urgence, ou d'un soutien particulier lié à la tenue d'une manifestation sportive spécifique.

---

172) Ce montant s'entend hors aides personnalisées versées aux sportifs de haut niveau par le CNOSF (8,2 M€ en 2002).

173) Taekwondo, course landaise, course camarguaise, échecs, full contact, kick boxing, muaytai, taichi chuan.

### 2 – Les conventions d'objectifs

L'attribution de subventions est subordonnée à la signature de conventions d'objectifs entre les fédérations et le ministère des sports. Ces conventions sont désormais d'une durée de deux ans, reconductible une fois, contre un an précédemment. Profondément réformées en 1993, elles sont encore très perfectibles.

Actuellement, elles se présentent comme une longue énumération de projets subventionnés, indiquant à chaque ligne le budget nécessaire à la réalisation de l'opération et le montant de la subvention attribuée. Le nombre d'actions retenues est très élevé, souvent supérieur à cent, et le montant de l'aide allouée à chaque projet n'est parfois que de quelques centaines d'euros.

A l'occasion de plusieurs contrôles, la Cour a constaté que la convention reprenait, sans les modifier, les objectifs sportifs présentés par la fédération. La négociation portant sur le montant et la répartition de la subvention demeure également fondée, sauf cas particulier, sur la reconduction actualisée des aides versées les années précédentes. Les ajustements se font à la marge et les discussions entre le ministère et la fédération portent essentiellement sur les manifestations exceptionnelles et certaines actions spécifiques que le ministère souhaite promouvoir.

Ces différents constats montrent que la procédure des conventions d'objectifs n'est pas utilisée pour évaluer et, éventuellement, sanctionner les fédérations qui n'auraient pas atteint leurs objectifs. Elle constitue plutôt, pour le ministère, une « clause de rendez-vous » qui lui donne l'occasion de faire le bilan avec chaque fédération subventionnée des actions entreprises et d'analyser les perspectives d'activité. Le montant global de la subvention allouée, qui fait fréquemment l'objet d'une discussion au plus haut niveau entre les deux parties, est ensuite réparti sur un certain nombre de projets présentés par la fédération et retenus par le ministère.

Les inconvénients de cette procédure assez formelle, qui se traduit par un saupoudrage de la subvention sur un nombre considérable d'actions d'importance très variable, ont conduit la direction des sports à mettre progressivement en place, pour l'olympiade 2001 – 2004, une démarche pluriannuelle, comportant un traitement différencié des fédérations selon l'importance de leur budget. Selon l'objectif poursuivi pour que les fédérations soient désormais en mesure « d'énoncer leur stratégie en terme de performances, d'organisation et de développement », et de les formaliser dans des projets "explicites", l'effort de réflexion important, tant pour le ministère que pour chaque fédération, sera important.

## C – Le Fonds national de développement du sport

Créé en 1975, le fonds national d'aide aux sportifs de haut niveau, devenu le fonds national de développement du sport (FNDS) en 1979, constitue désormais la principale source de financement du mouvement sportif. Ses ressources se sont élevées à 250,6 M€ en 2002, soit un montant deux fois et demi supérieur à celui des crédits d'intervention du ministère destinés au sport (90 M€).

Juridiquement, le FNDS est un compte d'affectation spéciale dont le ministre des sports est l'ordonnateur. De ce statut découlent un certain nombre de contraintes dont le ministère s'est cependant partiellement affranchi et la coexistence du fonds et des crédits inscrits au budget du ministère a entraîné des confusions entre les sources de financement.

Il comporte plusieurs subdivisions : la « part nationale », qui assure principalement le financement des subventions versées aux fédérations sportives (36 % des engagements de dépenses en 2001), la « part régionale », dont la gestion est déconcentrée et qui regroupe les aides en faveur du sport de masse, versées aux ligues régionales et comités départementaux des fédérations et aux clubs (34 %), et les « dépenses d'investissement », effectuées au profit des équipements de l'Etat, des collectivités territoriales et des associations (19 %). S'y ajoute depuis 1999 le « fonds Sastre », correspondant au bénéfice dégagé par le comité français d'organisation de la Coupe du Monde de Football (11 %).

### 1 – Le FNDS, un budget « bis » pour le ministère des sports

Au cours de la dernière décennie, le FNDS a constamment accru sa part dans le financement des fédérations (45 % des subventions allouées à celles-ci étaient imputées sur le FNDS en 1990 ; près de 90 % en 2002).

Depuis 1980, le FNDS permet également de financer les opérations d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des associations. Le ministère des sports a ainsi conservé une masse importante de crédits lui permettant de subventionner directement des équipements financés par des collectivités territoriales.

En matière d'équipements, le FNDS constitue également une réserve de crédits mobilisables qui permet d'augmenter considérablement les moyens budgétaires du ministère : en 2001, sur 16,3 M€ de dépenses d'investissement dans les établissements sous tutelle du ministère, plus de 12 M€ ont été imputés sur le FNDS, soit les deux tiers. Le FNDS assure ainsi la plus grande part du financement des opérations de rénovation de l'INSEP, établissement public national.

Au total, les missions confiées au FNDS, élargies au sport de masse depuis 1979, concernent l'ensemble des actions publiques en faveur du sport et ne se différencient plus des compétences dévolues au ministère des sports. Au demeurant, la répartition des ressources entre les différents chapitres du FNDS est arrêtée en conférence budgétaire entre le ministère des sports et le ministère des finances. En revanche, à la différence du budget du ministère, le rôle du Parlement à l'égard du FNDS est relativement restreint : en effet, son vote porte seulement sur le montant global des crédits mis à la disposition du fonds.

### 2 – La trésorerie du FNDS est fortement excédentaire

Lors de la création du FNDS en 1976, ses recettes provenaient du produit d'une taxe assise sur les droits d'entrée dans les manifestations sportives. Actuellement, elles proviennent pour l'essentiel d'un prélèvement sur les gains de la Française des jeux.

La forte progression de ces gains explique celle des ressources du FNDS dont les emplois n'augmentent pas au même rythme. Cette évolution se traduit par une trésorerie[174] pléthorique : 197,1 M€ à la fin de l'année 2001, 243,7 M€ à la fin de l'année 2002. A partir de ce constat, le ministère des finances a opéré, à la fin de 2001, une retenue de 50 M€ sur les sommes revenant au FNDS. L'opération a été renouvelée à la fin de 2002, à hauteur de 40 M€.

Quoi qu'il en soit, dès lors qu'aux termes de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, les comptes d'affectation spéciale ne pourront être alimentées, à partir de 2006, que par des recettes « qui sont par nature en relation directe avec les dépenses concernées », l'existence même du FNDS paraît remise en cause.

## III – La gestion des fédérations sportives

Les développements qui suivent constituent la synthèse des observations faites par la Cour à l'issue du contrôle de six fédérations sportives, grandes ou moyennes, correspondant aux sports suivants : football, rugby, basket-ball, voile, ski et sports de glace. Ils ne concernent donc pas l'ensemble des fédérations, notamment les plus petites d'entre elles.

174) Entendue comme la différence cumulée entre les ressources affectées au FNDS et les dépenses qui lui sont imputées.

Ces contrôles ont permis à la Cour de constater que ces fédérations rencontraient un certain nombre de difficultés communes pour mener à bien leur mission de service public et faire face à la médiatisation de certaines de leurs disciplines, au développement du professionnalisme et, plus généralement, à l'importance croissante des enjeux financiers dans l'univers sportif.

Ils l'ont conduite à relever diverses irrégularités et de nombreux actes de gestion hasardeux.

Ils ont enfin révélé les difficultés auxquelles se heurte l'exercice de la tutelle du ministère des sports, notamment du fait de la « totale indépendance » qui, selon la loi de 1984, caractérise l'activité des fédérations sportives.

## A – L'organisation administrative et financière

Que ce soit en raison du grand nombre de licenciés, de leurs liens parfois distendus avec la fédération à laquelle ils ont adhéré, du poids des comités régionaux ou de certains partenaires économiques proches des disciplines sportives considérées, le fonctionnement interne de certaines fédérations demeure un sujet de préoccupation des pouvoirs publics. Les contrôles de la Cour ont montré que cette préoccupation demeurait justifiée.

### 1 – Le fonctionnement associatif des fédérations

Le contrôle de la fédération française de rugby (FFR) a montré qu'aux deux dernières élections, en 1996 et en 2000, une seule liste de candidats au comité directeur avait été soumise au vote de l'assemblée générale. L'absence d'une ou plusieurs listes alternatives tient notamment aux modalités contraignantes imposées par les statuts pour la constitution d'une liste. Par ailleurs, dans cette fédération, comme dans la plupart de celles contrôlées par la Cour, le comité directeur, qui détient normalement le pouvoir décisionnel, est dans une large mesure une instance de validation des décisions prises par le bureau fédéral, lui-même placé sous le contrôle du président, du secrétaire général et du trésorier.

Cette situation se retrouve dans d'autres fédérations, parfois poussée à l'extrême : ainsi, au sein de la fédération française des sports de glace (FFSG), le président exerce quasiment seul tous les pouvoirs, le secrétaire général et le trésorier étant très peu associés aux décisions prises et le conseil fédéral ayant été à plusieurs reprises, sur des sujets

importants tels que la cession des droits de télédiffusion, informé partiellement et a posteriori des décisions prises.

Au sein de la fédération française de football (FFF), l'information des organes délibérants n'est pas non plus toujours suffisante. Ainsi, le conseil fédéral n'a été consulté qu'a posteriori lors du renouvellement, en 1995, des contrats confiant à une société la commercialisation des droits de retransmission télévisée et de marketing. De même, la rénovation des locaux du siège de la fédération, dont le coût a en définitive excédé 1,1 M€, a été entreprise après une simple présentation orale du projet au conseil fédéral, sans qu'aucun document architectural et financier ne lui ait été soumis. Le même constat peut être dressé en ce qui concerne l'assemblée générale, qui n'a pas connaissance des prévisions d'exécution du budget de l'année en cours lorsqu'elle est appelée à statuer sur le projet de budget de l'année à venir. De façon générale, la Cour a constaté que le contrôle des instances collégiales sur les décisions des dirigeants de cette fédération était limité.

### 2 – Les moyens administratifs et le suivi comptable

Les fédérations sportives sont des structures associatives qui doivent désormais concilier deux exigences apparemment antagonistes : celle qui tient au respect des compétences des élus, investis de responsabilités opérationnelles, et celle qui tient à la nécessité de se doter d'une administration suffisamment efficace pour traiter de questions de plus en plus complexes dans les domaines juridique, financier et commercial. La situation actuelle est caractérisée par une évolution sensible dans ce domaine, les fédérations étant progressivement conduites à structurer leur administration et à recruter des professionnels qualifiés.

Cette évolution, qui peut être mise sur le compte d'une « crise de croissance » des fédérations sportives, dont l'activité est de plus en plus sujette à des enjeux financiers et commerciaux, est cependant loin d'être achevée. Plusieurs fédérations contrôlées par la Cour sont caractérisées par la faiblesse de leurs outils de gestion : suivi des engagements insuffisants, comptabilité analytique sommaire et contrôle de gestion inexistant, absence d'identification des procédures d'engagement et de paiement, faiblesse des fonctions de contrôle interne et externe.

Ainsi, la comptabilité générale de la fédération française de football (FFF) reposait encore, lors du contrôle effectué en 2000, sur un mélange de comptes par nature et de comptes par destination qui n'est pas conforme aux règles du plan comptable général et nuit à la lisibilité des comptes. A l'issue du contrôle de la Cour, la FFF a cependant pris l'engagement d'y remédier. De même, si la fédération s'est dotée d'un

outil de comptabilité analytique en 1995, son utilisation est limitée au suivi budgétaire et n'a pas été étendue à la mise en place d'un système de contrôle de gestion. Il n'existait pas non plus, lors du contrôle de la Cour, de recensement des procédures financières et comptables, ni de liste exhaustive des personnes habilitées à engager des dépenses pour le compte de la fédération.

L'organisation comptable et la gestion financière de la fédération française de voile (FFV) sont également apparues insuffisantes : ainsi, les déficits comptables constatés en 1998, 1999 et 2000 s'expliquent, dans une large mesure, par l'inscription en fin d'exercice des charges correspondant aux dotations d'amortissement omises dans les budgets initiaux.

La fédération française de rugby (FFR) connaît sur ces points une situation plus satisfaisante : en 1996, à la suite d'un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, un « livret des procédures » a été élaboré et une profonde réorganisation des services et des procédures de la fédération a été entreprise. Plusieurs recrutements ont été effectués : un directeur financier en 1997, un directeur administratif, un responsable juridique et un directeur du marketing en 1998. En ce qui concerne le secteur du marketing, pourtant stratégique, le service reste à constituer, ses effectifs se réduisant actuellement au seul directeur.

La fédération française des sports de glace (FFSG) a pour sa part connu de graves difficultés financières qui l'ont conduite au dépôt de bilan en 1997. A cette époque, la tenue de la comptabilité était très défaillante et l'arrêté définitif des comptes exigeait d'importants travaux de révision. Le recrutement d'un directeur financier et la création d'un service comptable ont donc constitué un progrès considérable. En revanche, le secteur commercial de la FFSG demeure sous administré. Il est en pratique confié à l'ancien président de la fédération qui était en fonction lors de l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire. La Cour a constaté que les contrats passés entre la fédération et cet ancien président manquaient de clarté, que le choix des prestataires n'était pas toujours transparent, que les contrôles exercés par les instances fédérales sur son activité étaient très insuffisants, que la fédération lui consentait des avantages en nature exceptionnels. En réponse, la fédération n'a pris aucun engagement pour mettre fin à ces anomalies.

La situation de la fédération française de ski (FFS) est également critique : malgré plusieurs mises en garde formulées par le ministère des sports et la menace, dès 2001, d'un retrait de la subvention de l'Etat, cette fédération n'a pas mis en place les procédures et les contrôles nécessaires au suivi de son activité alors qu'elle accumulait un important passif. Elle

n'a jamais élaboré de règlement financier et n'a pas défini de procédures d'engagement et de paiement. Elle n'a donc pas été capable de maîtriser ses dépenses et d'anticiper la dégradation de sa situation financière qui l'a contrainte, au printemps 2003, à déclarer, à la demande du ministère des sports, la cessation de ses paiements et à demander l'ouverture d'une procédure de règlement judiciaire.

## B – Les opérations immobilières

L'insuffisance des procédures et des contrôles internes et les lacunes du contrôle des élus ont conduit certaines fédérations à mener d'importantes opérations immobilières dans des conditions juridiques et financières incertaines.

A la fin de l'année 1993, la fédération française de basket (FFB) a acquis, pour un montant de 1,07 M€, des locaux contigus à ceux qui abritaient son siège social. Ces locaux étaient alors occupés par une association subventionnée par le ministère de la culture qui s'était engagée à libérer les lieux avant le 31 décembre 1995 et à verser, en l'attente de son déménagement, une astreinte de 304,90 € par jour à la fédération. Pour financer cette acquisition, la fédération a contracté un emprunt finançant 100 % de l'achat, au titre duquel elle a versé près de 305 000 € d'intérêts bancaires. Ultérieurement, en 1997, elle a lancé des études visant à réhabiliter ces nouvelles surfaces et à réorganiser l'implantation de ses services sur l'ensemble des bureaux dont elle disposait désormais, engageant ainsi des dépenses à hauteur de 0,24 M€. Compte tenu de difficultés techniques imprévues, le projet a été abandonné.

Or, contrairement aux engagements pris, l'association n'a jamais quitté l'immeuble qu'elle occupait et n'a versé à la FFB que le tiers des astreintes. En 1999, elle a finalement acheté les locaux pour la somme de 0,69 M€, très inférieure au prix payé initialement par la fédération. Parallèlement, elle souscrivait envers celle-ci une reconnaissance de dette de 0,08 M€, représentant 20 % des sommes dues au titre de l'astreinte, qu'elle n'a cependant jamais honorée. Enfin, pour combler au moins en partie le manque à gagner résultant pour la fédération de cette opération immobilière, le ministère des sports versait à la FFB une subvention exceptionnelle de 0,15 M€.

Dans cette opération financièrement désastreuse, la fédération a dès l'origine manqué de discernement en procédant à l'acquisition de locaux occupés par une autre association dans des conditions qui s'étaient avérées préjudiciables au titulaire du bail précédent et qu'elle ne pouvait

ignorer. Dans la gestion de ce dossier certes difficile, elle n'a pas systématiquement fait prévaloir ses intérêts, renonçant par exemple à obtenir le règlement de la reconnaissance de dette et acceptant de vendre les locaux à un prix qui ne lui permettait pas d'équilibrer financièrement l'opération.

A la fin de l'exercice 1995, la fédération française de football (FFF) a également décidé de procéder à l'extension et à la rénovation de son siège social. Cette opération a donné lieu, selon la FFF, à une consultation d'architecte dont elle n'a cependant pu produire ni le cahier des charges ni les lettres d'envoi[175]. Aucun contrat n'a été signé. La décision n'a pas été soumise au conseil fédéral ; les lettres de commande ont été signées par le directeur des services administratifs qui n'avait pas délégation pour engager financièrement la fédération.

S'agissant des travaux de rénovation du siège, les travaux sont allés bien au-delà du projet initial. Par décisions successives, l'ensemble du bâtiment a été rénové, le même architecte étant à chaque fois chargé de la tranche suivante. Au final, le montant des honoraires qui lui ont été versés a été quatre fois plus élevé que le montant initialement prévu.

En 1997, la FFF qui souhaitait entreprendre des travaux de rénovation du centre technique national de Clairefontaine, a fait appel, sans aucune consultation préalable, à ce même architecte.

A l'automne 2002, la fédération française de rugby (FFR) a achevé la construction de son centre de formation et d'entraînement, situé à Marcoussis, dans l'Essonne. Il s'agissait d'une importante opération, le coût total de ce centre, 43,60 M€, étant financé à concurrence de 19,82 M€ par deux emprunts. Le choix du site du Marcoussis est intervenu après un appel à candidatures lancé en 1998, auquel trente et une collectivités avaient répondu. Bien que le coût prévisionnel à la charge de la fédération, tant en investissement qu'en fonctionnement, soit nettement supérieur à celui des autres sites, la FFR a choisi Marcoussis, notamment en raison de sa situation centrale, en région parisienne, et de la proximité de l'aéroport d'Orly et du stade de France.

La rentabilisation de cet investissement est d'autant plus aléatoire que le projet retenu est bien supérieur aux seuls besoins de la FFR qui estime ainsi qu'elle n'utilisera qu'environ 30 % des capacités hôtelières du centre. Les capacités supplémentaires d'accueil sont destinées à accueillir des organismes extérieurs, sur la présence effective desquels repose donc l'équilibre financier de l'opération. Outre un taux de remplissage et des prix de vente suffisamment élevés, la rentabilité du

175) Rapport public annuel 2001 de la Cour des comptes (p. 527 et suivantes).

centre repose sur une hypothèse de recettes de marketing, qui semble s'être réalisée pour la saison 2002-2003, et sur le versement de subventions d'exploitation dont l'origine demeure non précisée. Selon la fédération, le premier exercice de neuf mois aurait pratiquement été équilibré. La rentabilité du projet au-delà de la période de démarrage et de l'engouement initial n'en paraît pas moins soumise à d'importants aléas qu'il conviendra de maîtriser.

## C – Le développement des ressources commerciales

Les contrôles conduits par la Cour ont montré que les fédérations n'étaient pas toujours aptes à négocier dans de bonnes conditions la commercialisation de leurs droits de diffusion et d'image. Alors que les ressources commerciales constituent pour elles un enjeu d'autant plus important qu'elles financent en large partie leur développement, leur structuration administrative souvent insuffisante et l'absence de contrôle réel par les élus ne les protègent ni contre l'influence d'intermédiaires puissants, ni contre des montages juridiquement et financièrement précaires.

La Cour a souligné, dans son rapport public 2001, que la fédération française de football (FFF) n'avait pas respecté l'engagement pris, à l'issue de son précédent contrôle, de faire précéder d'un appel à la concurrence le choix du partenaire chargé, à titre exclusif, d'exploiter ses droits commerciaux[176].

Elle a également critiqué l'imprécision de certaines clauses des contrats liant les parties, le caractère déséquilibré d'autres dispositions, et la faiblesse des contrôles opérés par la fédération sur les conditions dans lesquelles son partenaire s'acquittait de son mandat.

L'exemple de la FFF n'est pas isolé. Dans le domaine de la concession des droits de commercialisation de leur image ou des manifestations qu'elles organisent, les fédérations contrôlées par la Cour ont fréquemment accordé des exclusivités alors qu'elles n'avaient préalablement organisé aucune mise en concurrence. Cette situation a été constatée aussi bien à la fédération française de basket (FFB) pour la saison sportive 2000/2001, qu'à la fédération française des sports de glace (FFSG) pour les droits de retransmission télévisée, jusqu'en 1999, et à la fédération française de rugby (FFR) depuis 1997 (droits marketing).

Dans certains cas, ces contrats sont conclus pour des durées excessives. Ainsi, à l'occasion de contrats successifs qui n'ont été

176) Rapport public annuel 2001 de la Cour des comptes (p. 527 et suivantes).

précédés d'aucun appel d'offres, la fédération française de ski (FFS) a concédé à un unique partenaire les droits de retransmission télévisée et de diffusion multimédia de dix-sept saisons sportives (de 1994/1995 à 2010/2011) et les droits publicitaires d'au moins huit saisons (de 1998/1999 à 2005/2006). La fédération se trouve ainsi placée, à l'égard de son cocontractant, dans une situation d'extrême dépendance économique qui a trouvé une illustration récente : alors qu'elle s'apprêtait à déclarer la cessation de ses paiements, la FFS a été informée par son partenaire qu'il envisageait, à compter de la prochaine saison, de réduire de moitié le montant de sa redevance annuelle.

Une fois ces contrats passés, les fédérations examinées exercent rarement un contrôle effectif de l'activité de leur prestataire, faute de personnel compétent pour effectuer un suivi du contrat.

Pour isoler leur activité commerciale et ne pas prendre le risque d'un assujettissement à l'impôt sur les sociétés de l'ensemble de leurs activités, certaines fédérations ont créé des filiales. C'est le cas de la fédération française de voile (FFV), dont la filiale « Voile de France » a été constituée en 1999. Cependant, il est vite apparu que les bénéfices de la filiale seraient fiscalisés et que ses charges ne pourraient compenser les recettes attendues. Un peu plus d'un an après la création de cette société, la FFV a donc décidé de percevoir à nouveau directement les recettes commerciales, réduisant sa filiale au rôle de simple prestataire. Cette dernière, après avoir enregistré plusieurs exercices déficitaires, a été récemment restructurée par la fédération qui envisage de mettre fin à ses activités, une fois pesées les conséquences fiscales de cette décision.

La fédération française de ski (FFS) a de même créé, en 1999, une filiale dénommée « Publiski », chargée de la gestion de l'ensemble de ses activités commerciales. Dans le contrat de concession, Publiski s'engageait à verser à la fédération un droit d'entrée de 3,81 M€ et une redevance annuelle égale à 50 % de la marge qu'elle dégagerait au-delà de 1,22 M€. Cependant, l'activité effective de cette filiale a toujours été très réduite. Moins de deux ans après la signature du contrat de concession qui vient d'être évoqué, la fédération et sa filiale ont cédé les droits commerciaux et de retransmission télévisée à la société de marketing qui n'avait en fait pas cessé de les exploiter, conformément à des contrats conclus avec la FFS en 1994 et 1998.

Initialement envisagé pour des raisons fiscales, ce montage a été utilisé pour régler le problème auquel la fédération était confrontée depuis que pesait sur elle la menace d'une condamnation de ses dirigeants pour abus de confiance et qui tenait au fait qu'elle avait utilisé pour ses besoins propres les sommes qu'elle détenait au nom des membres des équipes de

France de ski[177]. Au 30 avril 1998, ces sommes s'élevaient à 5,34 M€, alors que les disponibilités de la fédération n'étaient que de 0,96 M€. Il existait donc, à cette date, un écart de 4,38 M€ entre les dettes immédiatement exigibles que constituait, pour la FFS, le « fonds coureurs » et les disponibilités dont elle disposait.

La mise en évidence par l'inspection générale du ministère des sports, en 1997 – 1998, de cet abus de confiance qui devait donner lieu, en mai 2000, à la condamnation de deux dirigeants de la fédération, a contraint celle-ci à dégager les disponibilités nécessaires pour équilibrer les dettes en cause. La solution du problème reposa, pour l'essentiel, sur la valorisation des actifs incorporels de la fédération, via la cession de ses droits commerciaux à Publiski. Cette filiale contracta, avec la garantie de la FFS, un emprunt de 3,81 M€, lui permettant de verser à cette dernière le droit d'entrée prévu par le contrat de concession d'avril 1999.

Ces divers éléments illustrent notamment le déséquilibre des partenariats commerciaux conclu par les fédérations. Dans ce domaine, une clarification des règles applicables serait souhaitable, notamment en matière de mise en concurrence des fournisseurs, de même qu'une redéfinition des moyens d'intervention du ministère des sports. Si celui-ci a en effet eu l'occasion d'avertir la FFS des risques juridiques qu'elle encourait et a même diligenté plusieurs missions d'inspection pour l'aider à rétablir sa situation financière, il n'a pu s'opposer aux décisions prises par les dirigeants de ces fédérations, quand bien même elles mettaient en cause la poursuite de leur activité et donc, l'exercice de leur mission de service public. L'équilibre entre les deux principes énoncés par la loi de 1984, indépendance des fédérations et tutelle du ministère des sports, trouve ici ses limites.

177) Sous l'appellation de « fonds coureurs », ces sommes correspondaient à des versements de sponsors au profit des membres des équipes de France ; en accord avec ces derniers, elles étaient gérées par la fédération qui s'était cependant engagée à les mettre à leur disposition à première demande.

## *CONCLUSION*

*Les interventions de l'Etat dans le sport de haut niveau ne sont pas dépourvues d'ambiguïté dans la mesure où elles transitent, pour l'essentiel, par les fédérations sportives, dont le statut associatif s'oppose à l'exercice d'une véritable tutelle. Dans le domaine dit du « sport de masse », où la légitimité de l'intervention publique n'est pas remise en cause, l'Etat intervient traditionnellement assez peu, ayant laissé aux collectivités locales le soin de soutenir le mouvement associatif local, et les fédérations elles-mêmes sont parfois contestées par une pratique sportive qui se développe de plus en plus en dehors d'elles.*

*Une recomposition des forces en présence est donc en cours, mais il ne semble pas que le ministère ait une vision claire des objectifs à atteindre, ni de la façon d'y parvenir. Au moins conviendrait-il qu'il donne une réponse à deux questions : comment donner à des fédérations affaiblies par le « sport spectacle » ou le développement de pratiques sportives individualistes la capacité de continuer à structurer l'ensemble du mouvement sportif ? Quel rôle l'Etat doit-il alors lui-même jouer pour les accompagner dans cette mutation ?*

*RÉPONSE DU MINISTRE DES SPORTS*

*La Cour des comptes a souligné la nécessité de disposer d'outils juridiques adaptés au dispositif d'aides personnalisées, au « placement » des conseillers techniques sportifs, aux contrats de préparation olympique et au Fonds national de développement du sport.*

*Elle a également relevé le besoin d'outils de pilotage en matière de recensement des équipements sportifs et de leur répartition sur le territoire, de gestion des cadres techniques sportifs, de détermination des subventions versées aux fédérations et de contrôle de la gestion de ces fédérations.*

*Le ministère des sports prend note des observations de la Cour. Il partage globalement le diagnostic fait de la situation, même s'il a, depuis mai 2002, entrepris d'apporter des réponses précises aux problèmes soulevés.*

*Ainsi, les états généraux du sport, la stratégie ministérielle de réforme et les mesures de gestion traduisent la volonté de développer la responsabilité des acteurs, de clarifier les compétences et d'assurer une transparence de l'action ministérielle.*

### *La responsabilité confortée du mouvement sportif*

*La Cour pose la double question de la capacité des fédérations à structurer l'ensemble du mouvement sportif et du rôle que doit jouer l'Etat pour les accompagner dans cette mutation. Le ministère, en lien avec le mouvement sportif, a entrepris une vaste réflexion sur ce thème central.*

*Les états généraux du sport, organisés au cours du deuxième semestre 2002, ont dégagé de ce point de vue un large consensus pour réaffirmer les principes et les valeurs du mode d'organisation du sport en France :*

- *la place prédominante des associations sportives dans l'organisation du sport français, adossée à un partenariat très étroit entre l'Etat, le mouvement sportif et les collectivités territoriales ;*
- *l'unité des différentes formes de pratiques sportives incarnée par les fédérations sportives qui assument les nécessaires liens de solidarité et tout particulièrement entre le sport amateur et le sport professionnel ;*
- *la valorisation de la fonction éducative et sociale du sport.*

*Le dispositif législatif et réglementaire qui est issu des états généraux répond déjà en grande partie aux interrogations de la Cour.*

*La loi du 1er août 2003 a corrigé trois facteurs d'affaiblissement, voire de remise en question du mode d'organisation français, et favorise les évolutions propres à lui garantir sa pertinence :*

- *elle offre aux fédérations sportives une plus grande liberté d'organisation, tout en confortant la place essentielle des associations ou des structures fédérales ; les dispositions de la loi permettent, pour la première fois, en l'encadrant strictement, une participation à la vie fédérale des organismes et des partenaires économiques qui contribuent au développement de la pratique sportive ;*

- *la loi donne une valeur législative au principe d'unité, au sein de chaque fédération, entre les différentes formes de pratiques, sport amateur et sport professionnel, et de la nécessaire solidarité financière entre les deux : il offre des options dans les relations financières entre les fédérations et leur club professionnel ;*

- *la loi intègre les compétences destinées à garantir la sécurité des pratiques dans le contenu même des diplômes et confirmer l'inscription de la formation aux métiers du sport dans le droit commun de la formation professionnelle tout en préservant sa spécificité.*

*Les décrets d'application en cours d'élaboration apporteront des réponses en particulier sur les points suivants :*

- *les dispositions obligatoires des statuts des fédérations, notamment l'adoption d'un règlement financier,*

- *les modalités d'exercice, auprès des fédérations agréées, par des personnels de l'Etat ou des agents publics rémunérés par lui, des missions de conseillers techniques sportifs, dont la loi du 1er août 2003 a prévu le cadre.*

*Un décret en préparation déterminera également des dispositions relatives aux sportifs de haut niveau, en application de l'article 24 de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000.*

*Ainsi, ces textes devraient permettre de donner plus de lisibilité, de transparence et de solidité à la relation fondamentale entre l'Etat et le mouvement sportif dans l'esprit des préconisations de la Cour.*

*Le renforcement de la responsabilité du mouvement sportif va de pair avec une clarification des compétences, notamment du rôle de l'Etat.*

### *Une clarification des compétences*

*La Cour rappelle les conditions de l'implication de l'Etat dans le sport et souligne le besoin de « refonder » cette action, compte tenu de la transformation du contexte. Cette refondation est déjà largement engagée.*

*La stratégie ministérielle de réforme initiée par le Premier ministre, souligne le rôle dévolu à l'Etat dans la conduite des politiques sportives et les adaptations nécessaires de ses structures et de ses outils de pilotage.*

*Les missions de l'Etat en matière de sport sont recentrées autour d'axes prioritaires :*

- *la valorisation de la fonction éducative et sociale du sport,*
- *la protection des pratiquants et la promotion de la santé par le sport,*
- *l'implantation cohérente des équipements sportifs et l'aménagement harmonieux du territoire sportif,*
- *le sport de haut niveau, principalement l'optimisation de la préparation des équipes de France aux compétitions internationales et le soutien à l'insertion sociale et professionnelle des sportifs de haut niveau,*
- *le rayonnement international de la France, qui comprend la promotion de l'accueil en France des grandes compétitions internationales et le soutien au développement de l'influence française dans les instances sportives internationales.*

*Le ministère des sports a ainsi pour vocation de définir et de mettre en œuvre les politiques nationales d'impulsion et de régulation qu'appelle le développement du sport, mais également d'assurer une fonction spécifique de pilotage indirect de l'ensemble des politiques sportives.*

*Ainsi, contrairement à ce qu'indique la Cour, le ministère dispose aujourd'hui d'une vision claire de ses missions et de ses compétences, qu'il exerce en lien étroit avec les collectivités territoriales concernées.*

### *Transparence de l'organisation et du mode de pilotage*

*La Cour observe les difficultés que connaît le ministère des sports pour gérer au mieux ses personnels et son réseau déconcentré. Partageant sur ce point l'analyse de la Cour, le ministère a engagé depuis plusieurs mois une profonde réforme de son organisation.*

*L'organisation du réseau des services et établissements du ministère des sports a ainsi été réexaminée au regard du recentrage de ses missions pour lui donner la visibilité nécessaire :*

- *la mission structurante des services déconcentrés auprès du mouvement sportif a été rappelée ;*

- *l'évolution des missions des établissements sur trois orientations prioritaires a été précisée : accueil des pôles de sport de haut niveau, réseau de centres nationaux de ressources, formation initiale aux métiers du sport et formation correspondant à un haut degré de professionnalisation ;*

- *l'adaptation de l'administration centrale a été engagée. Il a été décidé de traduire dans l'organigramme les missions prioritaires du ministère : prendre en compte l'économie du sport et les relations « économie-emplois » dans la double logique d'une professionnalisation du sport et d'une aide accrue au monde associatif, et donner leur place aux impératifs de la réforme de l'Etat et de la modernisation de la gestion publique, notamment en renforçant les capacités de pilotage de l'administration centrale et en mettant en place un pôle « gestion des ressources humaines » performant.*

*La relation avec les partenaires du mouvement sportif s'exercera avec plus de transparence, compte tenu des orientations suivantes retenues par le ministère :*

- *les travaux actuellement conduits avec les fédérations sportives sur l'adéquation entre les conventions d'objectifs et la loi organique relative aux lois de finances devront donner tout leur sens aux notions d'objectifs, de résultats et d'évaluation des actions financées par le ministère des sports. Il convient à cet égard de souligner la très forte implication du ministère des sports dans les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la loi organique ; cette implication a notamment permis au ministère d'être le premier département ministériel à être « audité » par le Comité interministériel d'audit des programmes ;*

- *les difficultés de gestion des fédérations sportives sont désormais appréhendées en amont (obligation d'un règlement financier, cellule d'alerte, de suivi et de contrôle, inspection).*

*L'adhésion de l'ensemble des acteurs du sport à l'originalité de l'organisation du sport en France, l'intervention du législateur pour prendre en compte les évolutions nécessaires, la déclinaison réglementaire en cours, la redéfinition des missions de l'Etat, accompagnée d'une adaptation de son organisation et d'une rénovation de ses moyens de pilotage doivent contribuer à redonner toute sa pertinence au mode d'intervention de l'Etat dans le domaine du sport. Afin de préserver ce mode spécifique d'organisation du sport, le ministère des sports s'est aussi attaché avec volontarisme à l'adapter et à le faire évoluer.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE FOOTBALL*

*Veuillez trouver ci-dessous les remarques concernant notre Fédération depuis l'intervention de la Cour :*

### *Les moyens administratifs et le service comptable*

*• mise en place d'un intranet permettant d'établir un bon de commande obligatoirement avant tout engagement de dépenses, cela permet la mise à jour et de l'historique et du volume mensuel et annuel ;*

*• concernant les affectations des charges, la régularisation s'est effectuée pendant l'intervention de l'auditeur de la Cour avec effet immédiat sur l'exercice 2001-2002.*

### *Les opérations immobilières*

*• En ce qui concerne le Centre technique national Fernand Sastre, notre Fédération a signé en date du 6 février 2001 avec le conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement des Yvelines, une convention pour réhabiliter plusieurs bâtiments sur le site de l'abbaye à Clairefontaine en Yvelines (78120). Ce projet est pour le moment gelé du fait d'une procédure en cours.*

*• En ce qui concerne le siège fédéral, les travaux de rénovation ont été effectués en 1997, suite à un caractère d'urgence vu la date rapprochée de la Coupe du Monde 1998, notre Fédération faisant l'objet de nombreuses sollicitations des fédérations étrangères souhaitant venir s'informer et prendre des contacts, ces demandes beaucoup plus précoces que prévues, nous ont dicté la mise en œuvre rapide de ces travaux de façon à accueillir d'une manière décente les représentants de la FIFA et de ses délégations affiliées.*

*Je ne peux que vous confirmer les termes de mes différents courriers.*

### *Le développement des ressources commerciales*

*• A l'échéance des contrats commerciaux de l'Equipe de France et de la Coupe de France au 30 juin 2001, la Fédération tenant compte des remarques de la Cour a procédé à un appel à la concurrence pour ces deux secteurs d'activités. Trois agences ont répondu favorablement, et après audition par la commission de marketing mise en place par le conseil fédéral. La société sportive a été retenue pour la période allant du 1er juillet 2002 au 30 juin 2006. De plus, la Fédération a imposé au mandataire un minimum garanti de 21 M€ en Coupe de France et 30 M€ en Equipe de France pour les périodes biennales.;*

*• En outre, nous avons contractualisé nos recettes sur des périodes de quatre ans avec notre équipementier (2003-2006) et de quatre saisons (2001-2002 à 2004-2005) pour les retransmissions télévisuelles. Ces contrats nous permettent ainsi d'avoir des recettes garanties et non dépendantes des aléas des résultats sportifs. A ces différents produits viennent se rajouter les contrats passés directement par notre Fédération avec d'autres sociétés.*

### *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE BASKET-BALL*

*La Cour des comptes soulève deux points concernant la FFBB sur lesquels elle constate des anomalies.*

*• Le premier concerne une opération immobilière estimée « financièrement désastreuse » et relative à l'achat en 1993 et sa vente en 1999 d'un bien sis 12 bis rue Froment à Paris.*

*• La seconde concerne les ressources commerciales, et plus particulièrement l'octroi d'exclusivités sans mise en concurrence préalable.*

*La FFBB apporte des explications complémentaires sur ces deux points qui expriment à son avis une incompréhension de la situation globale immobilière initiée pour le premier, et des inexactitudes pour le second.*

*• La Cour analyse de manière isolée l'opération immobilière susvisée. Sous cet angle, il est exact que la FFBB a perdu à terme une certaine somme d'argent sur le bien en question. Cependant, l'acquisition en 1993 d'un bien immobilier s'inscrivait dans le cadre d'une politique immobilière globale du basket français. Si de manière isolée et au seul regard des chiffres il peut être avancé que la FFBB a perdu de l'argent sur ce bien précis, c'est sans tenir compte des opérations immobilières et financières connexes qui l'ont amené aujourd'hui à avoir opéré une très bonne opération financière avec discernement.*

*Il convient également de tenir compte des circonstances de faits. L'immeuble au 12 bis rue Froment était occupé par une association culturelle. Les projets de la FFBB consistaient à donner congés à cette association au terme de son bail afin de procéder à des travaux d'agrandissement avec l'immeuble voisin dont elle était propriétaire au 14 rue Froment. Malheureusement, l'association en question n'a pas cru bon devoir libérer les lieux, et a contrainte la FFBB à engager une action contentieuse. Un jugement ordonna l'expulsion de l'occupant sans droit ni titre sous astreinte journalière. Parallèlement, le ministère de la culture et la mairie de Paris ont apporté directement leur soutien à cette association, envisageant diverses solutions afin qu'elle puisse poursuivre son activité.*

*Dans le même temps, la FFBB a étudié l'opportunité de la réalisation de travaux et leur coût (estimé trop élevé). En raison du marché immobilier de l'époque, de la situation et des opportunités, il a été décidé d'abandonner le projet d'agrandissement au profit de l'acquisition d'un nouvel immeuble.*

*Cette opération a été motivée par un projet associatif fort consistant à la mise en place d'une « maison du basket français » regroupant la FFBB, la LNB, la Ligue régionale d'Ile-de-France et le comité parisien.*

*De manière très concrète, l'opération financière globale s'est traduite comme suit : la FFBB a acquis l'ensemble 12bis et 14 rue Froment à PARIS pour une somme totale de 3 278 204, 08 euros et a reçu de la vente de ces biens une sommes de 3 311 192, 60 euros. L'acquisition du siège actuel sis 117 rue du Château des Rentiers à PARIS, lequel a permis la réalisation du projet associatif, a été effectué pour un coût total (travaux inclus) de 3 658 776,40 €, alors que ce bien avait été acquis par le précédent propriétaire pour une somme supérieure à 6 000 000 € et que sa valeur actuelle dépasse les 6 800 000 €. Le prêt bancaire qui était destiné à financer ce bien sera intégralement remboursé en avril 2004.*

*Aujourd'hui, nous estimons que cette décision d'abandonner les travaux de rénovation et de s'orienter vers l'achat d'autres bâtiments s'est avérée une bonne opération à tous points de vue pour la fédération, laquelle a mené à bien son projet associatif avec discernement.*

*• Le point relatif à la cession de droits commerciaux sans mise en concurrence préalable nécessite des explications plus précises et plus amples.*

*La FFBB mandate des agences de communication et de « marketing » afin de prospecter d'éventuels partenaires et télédiffuseurs en ce qui concerne les droits audiovisuels. Il convient de préciser que ces mandataires ou prestataires ne sont bénéficiaires d'aucune cession de droits commerciaux. La FFBB possède toujours in fine le choix de contracter ou non en raison de ses valeurs et des propositions effectuées. Bien que le choix de ces agences soit basé légitiment sur l'intuitu personnae, il n'en demeure pas moins que dans le cadre de leur prospection elles font appel au jeu de la concurrence. A titre d'exemple, la cession des droits audiovisuels des saisons sportives jusqu'en 2003 a fait l'objet d'un appel à la concurrence auprès de divers télédiffuseurs.*

*Il apparaît donc que la FFBB, dans la pratique, s'entoure de toutes les garanties afin d'obtenir les meilleurs produits financiers de la cession des droits commerciaux des manifestations qu'elle organise, et ce même si aucune contrainte réglementaire et/ou législative ne s'impose à elle.*

*En effet, l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984 impose aux fédérations sportives nationales de recourir à un appel préalable à la concurrence pour tous les contrats collectifs passés au profit des clubs. Cette*

*contrainte ne peut s'imposer qu'uniquement si la FFBB contracte de manière collective des droits qui appartiennent en propre et à l'origine aux clubs. Or, la FFBB ne commercialise que des droits qu'elle possède en propre et qu'elle détient en vertu de l'article 18-1 de la loi précitée. Un jugement est intervenu récemment en ce sens lors d'une affaire contentieuse opposant la FFBB à un télédiffuseur.*

*Il n'apparaît donc pas à la FFBB que ses agissements dans ce domaine puissent avoir été à l'encontre des intérêts du basket français et contraires à la réglementation en vigueur.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DE SKI*

*Les extraits concernant la Fédération française de ski (FFS) du rapport public annuel intitulé « L'Etat et le mouvement sportif national », ont retenu toute mon attention.*

*Ces observations contiennent trois inexactitudes. Il ne semble pas que les réponses que la Fédération française de ski avait précédemment formulé à la Cour le 22 juillet 2003 aient été prises en compte car elles apportaient les arguments justifiés à chacun de ces trois points.*

***a)** Dans la partie relative à "l'organisation administrative et financière", il est prétendu à tort que c'est un manque de contrôle et de suivi qui serait à l'origine de la cessation des paiements de la fédération. Cette description ne correspond pas à la réalité. Les rapports de gestion ont été régulièrement tenus et communiqués au Comité Directeur, instance dirigeante de la fédération aux termes de ses statuts. Ils sont à la disposition de votre rapporteur.*

*L'origine des difficultés tient essentiellement à la "sur consommation" du secteur "haut niveau", c'est-à-dire des équipes de France, dont les coûts de fonctionnement ont régulièrement dépassé les budgets alloués et votés.*

*Maître Robert Meynet, mandataire ad hoc, puis administrateur judiciaire, désigné par le tribunal de grande instance d'Annecy concluait ses rapports dans ce sens. Par exemple, son dernier rapport daté du 10 septembre 2003 conclu "L'administrateur judiciaire a pu constater à ce jour un dépassement de 10 013 € sur le poste "salaires et charges sociales". Ce dépassement est imputable à une réorganisation de l'effectif affecté au fonctionnement sportif… L'équilibre du budget sportif et donc du budget général de la FFS était extrêmement précaire. Cet équilibre reposait sur la capacité de la FFS à retravailler ses budgets, à les optimiser notamment le budget sportif, à maîtriser ses dépenses et à respecter ses lignes budgétaires prévisionnelles. La refonte passait obligatoirement par une réorganisation de l'encadrement et du personnel affectés au fonctionnement sportif ».*

*En conclusion, les prévisionnels ont bien été effectués. Mais ils n'ont fait l'objet ni de l'attention, ni du respect indispensable de la part de ceux qui estimaient, au sein et à l'extérieur de la fédération, que le haut niveau justifiait de dépenser sans compter.*

***b)*** *Dans la partie concernant "le développement des ressources commerciales", il est reproché à la FFS d'avoir procédé sans appel d'offres, à la conclusion du contrat avec Média Partners.*

*Il convient simplement de rappeler d'une part que toute la négociation de ce contrat a été effectuée par le directeur technique national de l'époque (représentant le ministère de tutelle au sein de la FFS) et d'autre part qu'aucun autre acteur sur ce marché n'est connu, empêchant par là, une mise en concurrence.*

***c)*** *Dans le même développement, il est affirmé, à tort, que la restructuration du groupe FFS en 1999 avec Publiski, aurait été "initialement envisagé pour des raisons fiscales" mais qu'elle n'aurait été en réalité utilisée que pour couvrir la situation litigieuse du système du fonds coureurs.*

*Cette présentation trompeuse est nettement démentie par la chronologie des faits : je vous renvoie à mes premières observations qui répondent à cette inexactitude mais qui ne semblent pas avoir été retenues.*

# Chapitre XII

# Collectivités et organismes relevant du contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes

# 1

# L'association Les Genêts d'Or

***PRÉSENTATION***

*L'association Les Genêts d'Or, dont le siège est situé à Morlaix (Finistère), a été créée en 1963, pour édifier et gérer un établissement médico-social (EMS) destiné à accueillir des enfants handicapés mentaux. En 2001, elle accueille dans ses diverses activités 1452 personnes, gère 23 établissements, emploie près de 1 500 salariés et 585 travailleurs handicapés en centres d'aide par le travail (CAT). Un tel développement au service d'une population particulièrement fragile (enfants, adultes handicapés et personnes âgées) n'a été possible que par l'implication des instances dirigeantes et de l'ensemble des salariés. Sa direction générale a été assurée, depuis sa création jusqu'à la fin de 2001, par la même personne.*

*Son budget, de près de 50 M€ en 2001, est financé à hauteur de 80 % par l'Etat, le département et l'assurance maladie sous la forme d'un prix de journée ou d'une dotation globale.*

*Parce qu'elle était bénéficiaire d'une garantie d'emprunt souscrite par le département, la chambre régionale des comptes de Bretagne a pu contrôler l'association ainsi que trois des entités dans lesquelles elle exerçait un pouvoir prépondérant ou détenait une participation.*

*Les développements qui suivent offrent une illustration des dérives rendues possibles par une gestion associative caractérisée par l'absence de contrôle interne et la faiblesse du contrôle externe que la Cour a dénoncés dans son récent rapport public particulier sur « la vie avec un handicap ».*

Le contrôle de l'association Les Genêts d'Or a permis d'analyser les graves conséquences d'une diversification des activités au gré d'un développement financièrement mal maîtrisé et d'un fonctionnement associatif défectueux limitant le rôle des organes délibérants au profit d'une direction générale omniprésente. Les excédents dégagés par l'activité commerciale des centres d'aide par le travail ont permis à l'association de diversifier son champ d'action, d'octroyer des avantages à quelques dirigeants et de combler les déficits générés par certaines activités de l'association.

# I – La diversification des activités de l'association

Depuis 1963, l'association Les Genêts d'Or, dont l'activité s'est développée, a créé treize structures ayant en charge la gestion d'activités nouvelles ou celle de prestations jusqu'alors effectuées en interne :

- c'est ainsi que des structures commerciales (SARL) ou associatives ont été créées pour fournir des prestations aux différents établissements : informatique, restauration, ménage ;
- Parallèlement l'association s'est engagée dans la création d'associations assurant la formation des personnels médico-sociaux, l'offre de vacances aux personnes handicapées ou encore l'insertion de personnes en situation précaire.

Ces différentes entités ont été regroupées au sein d'une superstructure, la *« fédération d'associations régionales de l'économie sociale et solidaire »* (FARES), qui s'apparente à une véritable *« holding », constituée avec d'autres associations dans lesquelles Les Genêts d'Or peuvent eux-mêmes avoir des participations et exercer un pouvoir prépondérant*. Celle-ci apparaît désormais comme l'organisme principal du groupe alors que ses missions ne sont pas clairement définies.

## A – Des projets financièrement non maîtrisés

La création de ces différents organismes n'a pas été conduite sans dommages pour les finances de l'association Les Genêts d'Or.

La *« filialisation »* présentait comme intérêt de réduire le coût des prestations en plaçant les salariés concernés hors du champ d'application de la convention collective nationale du 15 mars 1966. Dans certains cas, pourtant, l'effet obtenu a été inverse à celui recherché. Ainsi la création

de l'association « Skoazel » chargée des services de tâches ménagères et des actions d'accompagnement auprès des handicapés, a eu pour effet de priver ceux-ci du recours à des associations d'aide à domicile qui bénéficient de l'exonération de charges sociales. Les réductions d'impôts, que permettait le recours à l'association « Skoazel », ne bénéficiaient pas à la plupart des intéressés, la plupart d'entre eux n'étant pas imposable.

Les Genêts d'Or ont détenu la majorité du capital de la société *« ESKA »*, créée pour offrir des activités d'édition de documents aux centres d'aide par le travail. A l'occasion de la liquidation de cette société, en 1993, l'association a dû reprendre la totalité de ses dettes, soit 300 000 €.

Les Genêts d'Or ont également étendu leur objet social à la gestion de maisons de retraite, avec la perspective louable d'y accueillir d'anciens travailleurs handicapés. Elle gère actuellement trois établissements dont l'activité génère depuis plusieurs exercices un déficit structurel atteignant en 2001, au titre de l'hébergement, un montant cumulé de près de 188 000 €. Selon l'association, ce déficit est dû à une insuffisance de financement par la Sécurité sociale. Il reste que l'association n'a pu bénéficier du conventionnement à l'aide sociale à cause du prix de journée trop élevé.

L'association pour la formation aux professions sociales et éducatives (AFPE), a été constituée pour former des personnels qualifiés au bénéfice de l'association et de l'ensemble du secteur de l'éducation spécialisée. L'association Les Genêts d'Or et l'AFPE ont constitué en 1993 l'association Loisirs-Bretagne-Ouest, destinée à favoriser, dans des structures techniquement adaptées, une offre de vacances aux handicapés. En 1999, cette association s'est portée acquéreur d'un centre de vacances, *« Les Roches Jaunes »*, alors que le précédent exploitant, une collectivité territoriale, avait estimé que ce centre exigeait une participation financière *« trop astronomique »* pour en poursuivre l'exploitation.

Les Genêts d'Or et l'AFPE ont apporté une aide financière à l'association Loisirs-Bretagne-Ouest sous forme d'une participation de 228 673,53 €. Malgré cette aide, le commissaire aux comptes de l'association Loisirs-Bretagne-Ouest a constaté, à l'occasion de la clôture des comptes de l'exercice 2001, l'existence de faits de nature à compromettre la continuité de son exploitation. Les Genêts d'Or et l'AFPE ont donc dès l'exercice 2001 déprécié leur participation dans l'association Loisirs-Bretagne-Ouest et constaté ainsi une perte de 228 673,53 €.

L'arrêt de l'activité de l'association Loisirs-Bretagne-Ouest ou la revente du centre de loisirs devrait se solder par une nouvelle perte qui sera, finalement, supportée par l'AFPE et les Genêts d'Or.

## B – Des investissements hors du champ de l'objet social

L'article 6 de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations n'autorise une association à acquérir à titre onéreux, posséder et administrer que les *« immeubles strictement nécessaires au but qu'elle se propose »*. Plusieurs opérations montrent que l'association Les Genêts d'or s'est affranchie de cette contrainte.

En 1990, Les Genêts d'Or ont fondé avec l'AFPE une société civile immobilière, la SCI-GSI, en participant à son capital à hauteur de 71 %. Son objet était d'assurer la propriété et l'exploitation de biens immobiliers liés directement à l'action sociale des associés. Dans ce cadre, la SCI a acquis de nombreux immeubles pour répondre aux missions des associés, mais aussi pour loger un personnel relevant en majorité des Genêts d'Or.

En 1993, l'objet social de la société a été modifié afin de lui permettre de réaliser des placements financiers dans le secteur locatif privé. La SCI-GSI a ainsi pu participer en 1993, avec le directeur général des Genêts d'Or et des membres de sa famille à la constitution d'une autre société civile immobilière, la SCI Porsguen. Celle-ci a procédé à l'achat d'une propriété dans l'Ile d'Ouessant. La société a également acquis à Brest en 1997 un logement au prix de 144 816 € qu'elle a revendu 221 051 € au directeur général après y avoir assuré des travaux d'un montant de 159 780 € concédant à ce dernier un avantage de 83 545 €.

La SCI GSI a investi 1 067 143,10 € dans le patrimoine locatif, grâce à un apport de 914 694,10 € des Genêts d'Or en 1996, alors même que les instituts médico-éducatifs devaient être rénovés. Ainsi, un rapport d'expert établi en 1994 sur la situation de l'institut médico-éducatif de Briec de l'Odet mentionnait-il un *« patrimoine construction vieillissant »* et des *« rénovations importantes nécessaires »*.

Le préjudice financier résultant d'acquisitions dans l'immobilier locatif, préjudice qui pèsera pour l'essentiel sur Les Genêts d'Or, principal associé de la SCI, peut être évalué à 259 116,93 €.

# II – Le fonctionnement de l'association

Les textes régissant le fonctionnement de l'association, les statuts, ainsi que le règlement général et ses annexes, ne donnent pas une idée claire et précise de la répartition des pouvoirs entre le conseil d'administration, le président et la direction générale. Les ambiguïtés persistantes ont facilité une concentration excessive des pouvoirs aux mains de l'équipe dirigeante et l'insuffisante information du conseil d'administration ne lui a pas permis d'assurer sa mission.

## A – Le rôle du conseil d'administration

### 1 – Une mauvaise information du conseil d'administration

Des engagements financiers importants ont été souscrits sans délibération du conseil. Le directeur général a engagé seul l'association Les Genêts d'Or pour un montant total de 186 833 € pendant 3 ans au profit de l'association March'Mor cheval, partenaire de l'association Loisirs–Bretagne-Ouest. Cette association, qui gérait un centre équestre et dont l'activité ne relevait pas du secteur médico-social, a bénéficié d'une mise à disposition gratuite de chevaux, dont le coût d'achat, 15 549,80 €, a été imputé sur le budget du centre d'aide par le travail de Châteaulin. L'association, qui a également eu recours aux services de différentes structures liées aux Genêts d'Or, a connu des difficultés financières qui l'ont mise dans l'impossibilité d'honorer les engagements souscrits à leur endroit. En 1998, le groupe Les Genêts d'Or a dû procéder à un abandon de créances pour un montant de 24 849,19 €.

Les représentants des Genêts d'Or dans les instances des différentes structures du groupe ne consultaient pas le conseil d'administration sur les décisions à prendre et parfois ne l'informaient pas des décisions prises.

Bien qu'il ait décidé de dissoudre une de ses filiales, l'EURL Social Services, le conseil d'administration des Genêts d'Or a modifié son objet social dans le seul but de lui faire prendre une participation de 30 489 € dans une société de domotique. Le conseil d'administration a ensuite voté cette participation sans avoir été informé des difficultés financières, pourtant connues de la direction générale, que rencontrait cette société. Finalement, la société EURL Social Services n'a jamais mis en œuvre ces décisions votées par le conseil d'administration des Genêts d'Or.

De même, la modification de l'objet social de la société civile immobilière SCI-GSI a été décidée sans que le conseil d'administration des Genêts d'Or ait été sollicité ni même informé de cette perspective. Seul le bureau a reçu une information. Celle modification conduisait pourtant à exercer une activité sans lien avec l'objet social des Genêts d'Or et engageait lourdement les finances du groupe.

### 2 – Un conseil d'administration absent des structures du groupe

Le déficit d'information du conseil d'administration a été facilité par le fait que ce sont des cadres de l'association qui détenaient dans le même temps des mandats d'administrateur dans les diverses entités.

La gestion des cadres dirigeants et des responsables des différentes structures composant le groupe a été concentrée dans les mains du directeur général. Ils étaient à la fois recrutés pour les besoins propres des Genêts d'or, avec une rémunération complète, et pour remplir des missions, donnant lieu à complément de salaire, dans les autres structures du groupe.

A partir de 1995, le directeur général, son adjoint ou le secrétaire général sont présents dans toutes les structures, à l'exception de la SCI-GSI. L'ancien directeur général des Genêts d'Or a ainsi cumulé des fonctions de direction (Genêts d'Or, Fédération des associations régionales de l'économie sociale et solidaire, SCI-GSI) et des fonctions de présidence (Association pour la formation aux professions sociales et éducatives, Loisirs Bretagne Ouest).

## B – La situation très favorable des cadres dirigeants

Le conseil d'administration des Genêts d'or n'avait en fait aucune information sur la rémunération globale dont bénéficiaient ces cadres. Une confidentialité absolue était au demeurant organisée sur la situation salariale de certains d'entre eux. Un document particulier, dit « article 51 », contenait des informations qui n'étaient accessibles, sur code confidentiel, qu'aux président, directeur général, directeur financier et chef comptable. Ni le secrétaire général, initialement chargé des questions de personnel, ni le directeur des ressources humaines n'y avaient accès.

Or, des salaires et avantages en nature importants ont été consentis à son directeur général et à quelques cadres dirigeants.

### 1 – Des rémunérations dégagées des contraintes de la convention collective

En moyenne annuelle, le montant des salaires versés entre 1999 et 2001 aux six principaux cadres dirigeants, en sus des dispositions de la convention collective nationale du 15 mars 1966, a représenté un coût annuel de 230.000 € pour l'association.

L'avenant intervenu en 1999, qui redéfinissait classement et carrière des salariés relevant de la convention de 1996 a été appliqué sans tenir compte du fait que le salaire des cadres dirigeants se situait déjà bien au-delà des dispositions conventionnelles applicables avant l'intervention de l'avenant. Les majorations indiciaires et gains salariaux résultant de cet avenant ont été appliqués et ajoutés à l'ensemble de la rémunération antérieure, qui incluait des indemnités différentielles imputées sur le budget non conventionné de l'association les Genêts d'Or, ou des salaires et indemnités versées par ses structures partenaires.

Au surplus, les rémunérations servies antérieurement par ces entités ont été elles-mêmes revalorisées dans des proportions comparables à celle résultant des reclassements opérés au sein des *« Genêts d'Or »*. Le directeur général a traité chaque cas de manière spécifique, transformant par exemple en salaires les indemnités forfaitaires de certains cadres.

En outre, les conditions d'occupation des logements de fonction, tant en qui concerne l'ouverture des droits que leurs termes financiers, ont excédé également les dispositions de la convention collective nationale du 15 mars 1966. De plus, pour ces logements, les frais d'aménagement n'ont pas été maîtrisés et le charges locatives supportées par l'association ont excédé parfois ce que prévoyait le règlement interne censé les encadrer (équipements domotiques, dépassement du forfait téléphone) Dans le même temps, les loyers des logements de fonction ne prenaient pas en compte le montant réel des travaux d'aménagement ; ceci a conduit en 2001 à des déficits d'exploitation chiffrés à 90 554,75 €.

### 2 – Des avantages exorbitants consentis au directeur général

Plusieurs décisions du conseil se sont avérées bénéficier exclusivement au directeur général, dont la rémunération relevait du seul président.

Le conseil d'administration avait approuvé la souscription d'un contrat de retraite et de prévoyance en 1998 dont les dispositions le réservaient en fait au directeur général ; le président a pu lui en octroyer le bénéfice en 2000 sans informer le conseil. De même, si le conseil

d'administration a octroyé le 5 juin 2000 une indemnité spécifique au directeur général, son montant, 1 981,84 € par mois, a été fixé par une lettre du 12 décembre 2000 du président sans information du conseil.

En même temps qu'une étude était conduite sur les conditions financières qui seraient consenties au directeur général après sa mise en retraite, l'association a souscrit des contrats de retraite[178] au titre desquels sa participation a excédé le régime prévu à la convention collective nationale du 15 mars 1966.

S'agissant des contrats de retraite complémentaire, l'association supportait en totalité la prime d'un contrat de régime de retraite facultatif dont l'objet était de garantir, à l'âge normal de la retraite, un revenu complémentaire aux seuls cadres dirigeants. Un avenant du 26 novembre 1998 a profondément modifié les conditions initiales en prévoyant une cotisation sur la part de salaire comprise entre quatre et huit fois le montant du plafond de la sécurité sociale.

Si tous les cadres dirigeants pouvaient théoriquement bénéficier de cette nouvelle disposition, cet aménagement du contrat ne pouvait pratiquement concerner que le seul directeur général. Ce dernier a ainsi bénéficié, en contrepartie de la prime annuelle de 60 976,61 € supportée par son employeur, d'une retraite complémentaire d'un montant annuel de 5 335,72 €.

En matière de prévoyance, un contrat *« Rentavenir »* garantissait à une cinquantaine de cadres un niveau de retraite ayant comme référence le salaire de la dernière année. Le bénéfice de ce contrat était assorti néanmoins de diverses conditions[179], dont celles de ne partir en retraite qu'après avoir atteint l'âge de 63 ans et de totaliser 30 années d'ancienneté au sein de l'association : le directeur général était le seul, parmi les salariés couverts par le contrat, à pouvoir bénéficier de ce contrat .Alors même que ses conditions d'application ont la plus haute probabilité de n'être jamais remplies par une majorité des cotisants, ce contrat a représenté pour l'association une charge annuelle de 45 734,71 € et un coût cumulé de 152 449 € fin 2001.

178) La chambre régionale des comptes a dû se procurer ces contrats auprès des organismes assureurs, faute pour l'association cotisante d'avoir été en mesure de les communiquer.

179) Le niveau de la rente servie était fonction de la durée d'ancienneté : taux de 1 %, 2 %, 4 % et 8 % pour des anciennetés respectivement supérieures à 1, 20, 25 et 30 ans.

## III – La situation financière de l'association

Le mauvais fonctionnement de l'association, les entreprises parfois hasardeuses n'ont pu perdurer que grâce à des activités par ailleurs bénéficiaires : une part des ressources procurées par l'activité des handicapés a été utilisée à des fins étrangères à l'accueil et l'insertion de ces derniers.

Cette situation a pu être ignorée du conseil d'administration et des autorités de tutelle du fait d'une information budgétaire et comptable incomplète.

### A – Une information budgétaire et comptable incomplète

Le financement de l'activité des Genêts d'Or distingue :

- le secteur conventionné qui regroupe les instituts médico-éducatifs, la maison d'éducation spécialisée, l'hébergement des handicapés en foyer, les budgets sociaux des centres d'aide par le travail, les sections de cure médicale ou de soins pour les maisons de retraite est financé par l'Etat, la sécurité sociale et le conseil général. Leur budget était en 2000 de 40,55 M€ ;
- le secteur non conventionné qui génère ses propres recettes comprend l'activité commerciale des centres d'aide par le travail (4,42 M€), l'hébergement des personnes âgées en maisons de retraite (3,66 M€) et les activités diverses (2,90 M€).

Les ressources d*es* Genêts d'Or sont ainsi assurées à hauteur de 80 % par les collectivités et organismes publics, de 10 % par l'activité des travailleurs handicapés et de 10 % par la facturation des frais de séjour en maison de retraite. Le budget du siège social est composé de manière identique.

Le budget du siège social non conventionné correspond aux frais de structure des activités non conventionnées, à certaines dépenses relatives au secteur conventionné que les financeurs publics ont refusé de prendre en charge ou qui ne leur ont pas été présentées. Ainsi, les rémunérations supérieures aux normes fixées par la convention collective ne sont pas opposables aux organismes publics qui financent les structures concernées. Elles sont donc imputées, pour leur partie correspondant au dépassement, sur le budget non conventionné.

Alors que les dispositions de l'article 24 du décret n°88-279 du 24 mars 1988 prévoient que « *le Préfet du département d'implantation du siège social de l'organisme vérifie le budget du siège social et détermine la part prise en compte dans le calcul de la dotation globale de financement ou du prix de journée du ou des établissements relevant de sa compétence* », seul le budget du siège social conventionné était présenté au représentant de l'Etat[180]. Or, les coûts salariaux des cadres à employeurs multiples ont été, dans un premier temps, supportés par chacune des entités employeurs. Ils ont ensuite été refacturés sous forme de prestations de services à l'association Les Genêts d'Or, laquelle les a alors imputés sur chacun des budgets conventionnés et non conventionnés. La méthode a permis de faire supporter pour partie aux fonds publics des avantages en nature et les rémunérations excédant le niveau de rémunération prévue par la convention collective nationale de 1966 : en 2000, c'est environ 100 000 € qui auront été ainsi irrégulièrement supportés par le secteur conventionné des *Genêts d'Or*.

Par ailleurs, l'association n'assure pas un suivi satisfaisant de l'exécution budgétaire. L'association n'étant pas autorisée à modifier le budget en cours d'exercice, elle ne fait pas non plus apparaître les résultats d'exécution qui la conduiraient à modifier son budget.

Certes, les associations dont les ressources sont allouées par un financement collectif ne peuvent pas modifier en cours d'année leur « budget » qui a servi de base au calcul des moyens qui leur ont été alloués. Ceci ne signifie pas pour autant qu'elles ne doivent pas suivre l'exécution de ce budget afin de détecter les écarts et surtout corriger les dérives apparues en cours d'année.

Ainsi, le 22 octobre 2001, le budget de l'exercice 2002 a été présenté au conseil d'administration en faisant état d'un déficit de 381 122 € au titre de l'exercice 2001 alors que, quelques mois plus tard,

180) L'article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles, dans sa version issue de l'article 55-V de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 renforce ces dispositions et dispose dorénavant :

*« Les charges et produits des établissements et services mentionnés au I de l'article L. 312-1, dont les prestations ne sont pas prises en charge ou ne le sont que partiellement par les collectivités et organismes susmentionnés, sont retracés dans un ou plusieurs comptes distincts qui sont transmis à l'autorité compétente en matière de tarification.*

*La personne physique ou morale gestionnaire de l'établissement ou du service tient à la disposition de l'autorité compétente en matière de tarification tout élément d'information comptable ou financier relatif à l'activité de l'établissement ou du service, ainsi que tous états et comptes annuels consolidés relatifs à l'activité de la personne morale gestionnaire ».*

le déficit réellement constaté au titre de cet exercice s'élevait à 1 448 265,66 € sans que le conseil ait été informé de cette dégradation.

## B – Des déséquilibres couverts par les ressources des CAT

Indubitablement, les dérives constatées ont été en grande partie financées par le travail des handicapés accueillis par l'association. L'activité commerciale des centres d'aides par le travail dégageait en effet annuellement un excédent compris entre 300 000 et 530 000 €.

Ainsi, les réserves et les provisions constituées à partir de cette activité, qui ne participe qu'à hauteur de 10 % du budget global des Genêts d'Or, représentent en fait près de 50 % des fonds propres des Genêts d'Or.

Ce résultat a permis de couvrir les déficits générés par ailleurs : au terme de l'exercice 2000, l'autofinancement tel que calculé par l'association, soit 1 234 837 €, résulte de la compensation entre l'autofinancement dégagé par l'activité commerciale des centres d'aide par le travail, soit 3 780 735 € et l'insuffisance globale de financement des autres secteurs d'activité, pour un montant de 2 545 898 €.

## ——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

*Les dysfonctionnements révélés à l'occasion du contrôle des Genêts d'Or conduisent à rappeler que les règles générales de fonctionnement du secteur associatif, notamment lorsqu'il porte des activités d'intérêt général ont plusieurs fois fait l'objet de rappels insistants.*

*En 1975, une circulaire du ministre de la santé, relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général, attirait l'attention de l'administration dans le cadre des conventions conclues avec les partenaires associatifs. Elle demandait de veiller tout particulièrement à ce que leurs règlements définissent avec une précision suffisante « les attributions respectives du conseil d'administration, du directeur et des équipes techniques », ainsi que « la portée et les limites des délégations de pouvoirs éventuelles ».*

*Les dysfonctionnements révélés à l'occasion du contrôle des Genêts d'Or conduisent à réaffirmer la nécessité pour les associations de mettre en place un contrôle interne adapté à la diversité des activités entreprises.*

*En outre, l'ensemble des autorités et notamment les services de l'Etat, doivent porter, pour les mêmes raisons, une attention particulière à ces structures par la voie du contrôle externe, très souvent défaillant pour des motifs que la Cour des comptes a exposé dans son rapport particulier de juin 2003 sur « la vie avec un handicap ».*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*Reprenant les travaux de contrôle menés par la chambre régionale des comptes de Bretagne sur la période 1996-2001, la Cour met en évidence d'importantes dérives qui portent aussi bien sur l'activité de cette association, à but normalement non lucratif, que sur sa gestion administrative et financière.*

*Ce rapport illustre, à partir d'un cas concret, les dérives possibles de la gestion associative. Il attire l'attention du secteur associatif et des autorités publiques sur l'intérêt de renforcer les contrôles internes comme externes des associations, notamment de celles qui exercent des activités d'intérêt général dans le secteur social et médico-social.*

*A cet égard il convient de souligner que cette exigence de contrôle est désormais mieux prise en compte par la réglementation. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a ainsi renforcé les possibilités de contrôle ouvertes aux autorités de tarification (préfet de département et président du conseil général) et prévu de soumettre les établissements sociaux et médico-sociaux à des règles minimales d'organisation et de fonctionnement qui restent à définir par décret. Par ailleurs, la loi n°2003-709 du 1er août 2003 relative aux mécénat, aux associations et fondations prévoit dans son article 3 que ces entités « doivent assurer la publicité et la certification de leurs comptes » dans des conditions qui seront définies par décret.*

*Les associations du secteur seront associées à la définition de ces règles afin que la transparence souhaitée par les autorités publiques soit également partagée par le milieu associatif. Ce dernier, à l'occasion du 100ème anniversaire de la loi de 1901, s'était engagé à respecter des règles de fonctionnement démocratique, de gestion désintéressée et avait affirmé sa volonté de transparence à l'égard des autorités de contrôle.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ ET DU MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA FAMILLE ET DES PERSONNES HANDICAPÉES*

*L'insertion au rapport public annuel relatif à "L'association Les Genêts d'Or" nous donne l'occasion de rapprocher cette situation de développements de situations similaires, mises en évidence à la suite d'inspections de l'IGAS et des services déconcentrés de ce ministère, compte tenu de la montée en charge des Missions interdépartementales et régionales de contrôle- inspection- évaluation (MIRICE).*

*Les constats de la Cour n'appellent pas d'observations particulières et sont entièrement partagés.*

*Les dispositions prises par les pouvoirs publics pour prévenir et limiter de telles dérives dans l'avenir, figurent pour l'essentiel dans la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et dans son décret d'application n° 2003-1010 du 22 octobre 2003.*

*Cette loi avait déjà renforcé la partie législative relative au contrôle des établissements et obligé les associations gestionnaires à plus de transparence financière.*

*Le décret a introduit plusieurs dispositions permettant de mieux réguler l'activité financière des associations. Il a permis de :*

- *rénover complètement les procédures d'autorisation et de contrôle des frais de siège social - articles 88 à 95 précisés par les arrêtés des 10 et 12 novembre 2003 ;*
- *réglementer, pour la première fois, les placements financiers des trésoreries résultant des financements publics- article 96 ;*
- *modifier les règles financières en cas de fermeture - article 98. Un décret simple d'application de l'article L. 313-19 du code de l'action sociale et des familles est à la signature ;*
- *clarifier les questions relatives aux locations et sous-locations entre associations gestionnaires et organismes contrôlés par ces dernières (sociétés civiles immobilières, unions d'économie sociale, groupement d'intérêt économique) - article 87 ;*
- *renforcer les pouvoirs de contrôle des autorités de tarification, au niveau des établissements comme à celui de l'association gestionnaire - articles 55 à 61. S'agissant des CAT, ils portent notamment sur le contrôle du budget annexe de production et de commercialisation, et particulièrement pour ce qui concerne l'affectation des résultats et l'imputation d'une quote part des frais de siège.*

*Dans le cadre d'une prochaine ordonnance de simplification, il est envisagé de clarifier (unifier sur un seul titre et un seul chapitre des dispositions dispersées) et préciser les dispositions relatives au contrôle, compte tenu notamment du renforcement de la décentralisation.*

*Des dispositions législatives sont envisagées pour renforcer, voire créer, les règles nécessaires au contrôle, d'une part des personnes morales juridiquement distinctes mais entièrement contrôlées par les associations gestionnaires, d'autre part des organismes privés financés, entièrement ou très majoritairement, grâce à des cotisations prises en charge dans le calcul des produits de la tarification des différents pouvoirs publics. Ces*

*cotisations, qui ne sont pas des subventions, peuvent représenter jusqu'à plus de 3 % des charges des établissements sociaux et médico-sociaux.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION « LES GENETS D'OR »*

*En 40 années d'existence, l'association Les Genêts d'Or a réfléchi, a travaillé, a construit, a répondu à des besoins et s'est diversifiée par rapport à son objet initial.*

*En un mot, elle a été vivante et utile pour les milliers d'enfants, d'adolescents, d'adultes et de personnes âgées qui ont fréquenté ses établissements.*

*Elle a rendu service aux familles, et à la collectivité dans son ensemble, ce qui était et demeure sa mission.*

*Le risque existe que chaque crise entache l'ensemble d'une oeuvre et d'une organisation. C'est vrai pour le monde associatif comme pour d'autres réalités.*

*Le rapport de la Cour des comptes met en évidence des dysfonctionnements et des anomalies à corriger.*

*Mais l'association Les Genêts d'Or ne se limite pas à ces seuls constats.*

### *L'association Les Genêts d'Or, ses réalités*

*Pour ce qui la concerne, l'association Les Genêts d'Or affirme qu'elle :*

- *a un bon projet et que les conceptions fondamentales qui guident son action éducative et sociale sont pertinentes ;*
- *a acquis un réel savoir-faire et des compétences reconnues au service des usagers qui, plus que jamais, demeurent sa raison d'être ;*
- *a su, pour être utile et en cohérence avec ses conceptions, dire des oui ou des non absolus quand il était question du droit des personnes et de leur dignité, comme lors d'actions discriminantes visant à lui interdire l'implantation d'équipements sur le seul prétexte qu'ils allaient accueillir des personnes handicapées ;*
- *a su porter très loin pour les usagers un droit à l'expression, à la culture, à l'art pour tous, contribuant ainsi à leur accès au meilleur de l'homme, au beau et à la spiritualité. En témoignent l'aventure*

*du théâtre Catalyse, celle de l'association culturelle Isis et de tous les ateliers d'expression ;*

*- a su innover dans ses missions et ses métiers.*

*• L'association Les Genêts d'Or s'est engagée, parmi les premières en Bretagne, dans l'action médico-sociale précoce, créant successivement CAMSP, SESSAD et CLIS.*

*• Au niveau du travail adapté, elle a développé divers niveaux d'insertion par l'économique, par des programmes ambitieux de formation et de placements en milieu ordinaire. Elle a été la seule association de la région à signer un contrat d'objectifs, qui a permis, en 10 ans, à 43 ouvriers de CAT de s'insérer dans un autre milieu professionnel. Pour ce faire, elle s'est également engagée et mobilisée dans la création et la direction de l'atelier protégé Sével Services, ce qui a notamment permis l'intégration de dizaines d'ouvriers de CAT en atelier protégé.*

*• Elle s'est impliquée en tant qu'employeur de l'économie sociale dans les dispositifs de formation et d'aide à l'insertion professionnelle (TUC, SIVP, CES, contrats de qualification) et a signé une charte de qualité avec le Préfet du Finistère.*

*• Elle a initié et conduit une véritable étude scientifique sur le vieillissement des personnes handicapées, ayant amené la Fondation de France à la considérer comme une référence nationale, et a développé un programme décennal d'accueil dans des formes nouvelles et diversifiées.*

*• Elle favorise depuis fort longtemps une citoyenneté active et une représentation de ses usagers jusqu'au sein des instances politiques de l'association (assemblée générale, conseil d'administration).*

*• Elle a développé par ses colloques, études et publications un véritable travail de recherche alimentant l'évolution du travail de ses salariés auprès des usagers.*

*L'association a privilégié une position éthique et de respect des droits fondamentaux des personnes handicapées, parfois au détriment d'une gestion équilibrée (accueil d'enfants au-delà des agréments, maintien des personnes âgées dépendantes sans les financements dus aux soins....) mais en fonction d'une prise de risques toujours mesurée.*

*Pour conduire ses actions et accompagner ses développements, elle a fait évoluer son objet social, construit des partenariats, créé de nouvelles structures.*

*Cette dynamique de groupement et de coopération a été, à bien des égards, anticipatrice (voir l'article 21 de la loi du 2 janvier 2002), même si elle a été insuffisamment transparente, juridiquement faible et parfois risqué financièrement. Il convient de faire la part entre une réelle volonté politique,*

*consistant à s'associer pour réfléchir et agir ensemble, et certains aspects de la conduite de ces actions.*

*On peut raisonnablement considérer que les missions pour lesquelles elle était agréée, conventionnée et financée ont été respectées et atteintes au service des personnes accueillies. Chaque usager qu'elle a pris en charge avait, et continue d'avoir, une place et un accompagnement conformes à ses besoins et à son orientation.*

*Ceci étant, comme tout corps social, elle a généré quelques imprudences et erreurs.*

*Il ne s'agit nullement pour ses responsables actuels de nier certaines évidences ni les responsabilités là où elles doivent se situer.*

*L'association tient cependant à rappeler qu'elle est la principale victime et, à travers elle, les usagers, les familles et à divers degrés l'ensemble de ses acteurs.*

*C'est pour cela qu'elle s'est constituée partie civile dès qu'une instruction judiciaire a été ouverte.*

*L'action pénale en cours jugera des éventuelles responsabilités et pourra, sans aucun doute, aider à faire la part entre l'institution dans son ensemble et certains modes d'organisation résultant de responsabilités individuelles.*

### *Les changements depuis deux ans*

*Aujourd'hui, l'association Les Genêts d'Or s'est déjà remise en question :*

- *sur un décalage partiel entre sa rhétorique associative et certains de ses actes, le dire et le faire ;*
- *sur sa démocratie interne, sur les rôles respectifs du législatif et de son exécutif, sur ses mandataires ;*
- *sur une réelle transparence ;*
- *pour une plus grande ouverture aux autres ;*
- *sur ses modes d'organisation ;*
- *sur le bien-fondé de certains de ses partenariats,*

*etc...*

*et a posé, avant même la transmission du rapport de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne, les actes nécessaires à ces changements, concrétisant par là même la volonté de ses nouveaux responsables.*

*Ces actions vont, pour bon nombre d'entre elles, dans le sens des recommandations de la chambre régionale des comptes. Les changements ont été conséquents :*

*• La modification de ses statuts a été la première étape majeure de cette refondation : objet social recentré, simplification de la composition de son assemblée générale, pouvoir clairement restauré au conseil d'administration.*

*• Dans une volonté de simplification et de sécurisation, elle a conduit un travail conséquent autour de sa dynamique de groupement et de participations :*

*- objet de certaines structures recentré,*

*- conventionnement sur la nature et les financements des prestations,*

*- dissolutions ou fusions de structures.*

*• Elle a concrétisé sa volonté d'une gestion totalement transparente, mis en place un comité d'audit interne chargé du contrôle et du conseil.*

*• Elle a poursuivi son action de qualité auprès des usagers tant au niveau des équipements que des projets.*

*Le tout dans une vie associative réelle, avec l'ensemble de ses partenaires et sans confusion des rôles et responsabilités.*

### *Les remarques*

*Après ces remarques générales, l'association Les Genêts d'Or tient à apporter les précisions suivantes à certaines observations de la Cour :*

#### *Concernant « Des projets financièrement non maîtrisés »*

*Pour ce qui concernent l'association SKOAZELL : après contact avec le réseau ADMR, confirmation a été donnée que le coût de leurs prestations est identique.*

*Les maisons de retraite : L'hébergement enregistre en effet au 31 décembre 2001, un résultat cumulé déficitaire de 187 363,25 €, mais le résultat cumulé du soin dont le financement aurait dû être assuré par la Sécurité sociale est déficitaire de 637 536,43 €. Cette insuffisance de financements est d'ailleurs confirmée par la remise à niveau par la sécurité sociale pour 2002, des financements du soin à concurrence de 192 108,01 €, ce qui a permis la signature de conventions tripartites en 2002 dans le cadre de la nouvelle tarification des maisons de retraite.*

***Concernant « Des investissements hors du champ de l'objet social »***

*L'objet social de la SCI Groupement social immobilier a été étendu en infraction avec le mandat donné par le conseil d'administration de l'association Les Genêts d'Or, qui s'est constitué partie civile dans l'instruction ouverte contre l'ancien Président et l'ancien directeur général.*

***Concernant « La situation très favorable des cadres dirigeants »***

*• Les circonstances et les modes d'organisation au sein des établissements Les Genêts d'Or ou au sein de structures filiales ou partenaires ont pu amener à étendre les fonctions de certains cadres pour exécuter des missions supplémentaires (remplacement d'un directeur absent, responsabilité de direction d'une agence de Sével Services, responsabilité et suivi d'autres structures).*

*Celles-ci faisaient l'objet d'une lettre de mission et d'une indemnité complémentaire dans une réalité de multi-employeurs. La répartition des charges supplémentaires se faisait sur l'évaluation des tâches complémentaires à accomplir.*

*La chambre régionale des comptes de Bretagne note d'ailleurs que « les rémunérations ne sont apparues ni anormales, ni illégales ».*

*• La Cour des Comptes fait état du coût total des dépassements par rapport à la stricte convention collective. Il convient de préciser qu'environ la moitié de ces dépassements était à la seule destination de l'ancien directeur général. L'association Les Genêts d'Or a publié les rémunérations des cinq personnes que la Cour des comptes appelle « cadres dirigeants ». Ces rémunérations sont, en moyenne de 4 175 € nets mensuels (intégrant la valorisation des avantages en nature) pour 2003.*

*- L'association précise qu'elle attribue un logement de fonction aux cadres qui sont sujet à une astreinte, celle-ci étant liée aux obligations de permanence et aux nécessités du service.*

***Concernant « La situation fianncière de l'association »***

*• L'association précise que le budget du siège social et administratif est de 2,2 M€, soit 4,25 % des produits d'exploitation.*

*• L'association Les Genêts d'Or tient à redire qu'en aucun cas les fonds publics n'ont supporté les rémunérations ou avantages complémentaires, qui ont été imputés uniquement aux structures bénéficiaires des missions réalisées. Ni à l'époque, ni maintenant.*

*• L'association précise que, lors de la présentation du budget prévisionnel 2002, il est fait référence au budget de l'année précédente qui*

*correspond à celui alloué par les financeurs, lequel correspond nécessairement aux coûts de revient arrêtés par ceux-ci. L'association n'est pas autorisée à modifier les lignes budgétaires allouées. Si ce budget est insuffisant par rapport aux moyens nécessaires et mis en place par l'association, cela se constate par un déficit à la clôture des comptes.*

*C'est pourquoi, à l'occasion de la présentation du budget prévisionnel 2002, une fiche complémentaire avait été adjointe au rapport de programmation budgétaire précisant les déficits attendus pour 2001.*

*• L'équilibre financier de l'association est essentiellement dû à la bonne gestion et à la qualité du travail effectué dans ses CAT. Comme le signale la chambre régionale des comptes de Bretagne, ceci lui a permis « de pallier les insuffisances de financement public ».*

### *Conclusion*

*Depuis la fin de l'année 2001, l'association Les Genêts d'Or a posé des actes conséquents et significatifs en terme de changements.*

*Ses responsables poursuivent leur souci d'améliorer encore ce qui doit l'être et peut l'être, dans le respect des cadres réglementaires et par étapes successives.*

*Rigueur et transparence conduisent son action au service des personnes accueillies.*

*L'ensemble de ces changements a d'ailleurs été acté par le préfet du Finistère qui, après avoir mis en place un groupe de travail qui lui a rendu ses constats et conclusions, a reconnu le travail effectué et le sens positif de celui-ci.*

### *RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION « LES GENÊTS D'OR »*

*J'ai bien reçu en son temps votre courrier qui accompagnait l'insertion au rapport public sur l'association « Les Genêts d'or ».*

*J'ai hésité un long moment à utiliser mon droit de réponse, car depuis le début de cette procédure, j'ai le sentiment de n'être non seulement pas entendu mais surtout pas écouté et ceci me semble valoir pour ceux qui concourent à vouloir restaurer l'image déformée et dénaturée que l'on diffuse de cette Association « Les Genêts d'Or » et du groupe qu'elle a constitué.*

*Ce sentiment ou plutôt cette conviction vient du constat que mes remarques et observations adressées à la chambre régionale des comptes de*

*Bretagne, par lettre du 15 novembre 2002 suite au rapport d'observations provisoires du 18 septembre, puis mon courrier du 9 décembre 2002 où je confirmais mon souhait de ne pas être ré-entendu, déjà persuadé que ce « provisoire » préétabli aux auditions, deviendrait bientôt le « définitif ». Mon courrier du 16 mars 2003 (droit de réponse à la notification finale) venait confirmer cette appréhension.*

*J'ai eu connaissance d'un rapport circonstancié de 80 et quelques pages adressé à la même époque à la chambre régionale des comptes par le directeur général de l'association en fonction jusqu'en septembre 2001, rapport diffusé aux conseillers généraux par le président du Conseil général du Finistère.*

*En effet, il a été constaté que les réponses de ce directeur général de l'association aux observations définitives de la chambre régionale n'étaient pas jointes à la « notification finale du rapport d'observations définitives de cette chambre régionale, intégrant les réponses reçues dans le délai légal » (notification du 27 mars 2003).*

*On ne peut que grandement s'en étonner car, connaissant ce directeur général depuis tant d'années, je suis absolument convaincu que ses réponses ont été expédiées dans la forme et les délais légaux.*

*Le rapport de ce directeur général concernant « Les Genêts d'Or » contenait suffisamment de contestations objectives et justifiées. Cependant, il n'aura aucunement influencé ni modifié la présentation du projet d'insertion de 12 pages et je ne souhaite pas revenir sur les trois chapitres qu'il contient et qui ont été traités antérieurement en détail par un directeur général qui était présent de façon constante avec tous les partenaires : président, administrateurs, usagers et leurs familles, avec les cadres de direction et les collaborateurs, les salariés et leurs représentants, ainsi qu'avec les multiples partenaires extérieurs : départementaux, régionaux et nationaux.*

*Ce directeur général était plus qualifié que moi pour détailler les modalités d'un fonctionnement associatif qui, si il avait été aussi défectueux que l'on prétend, n'aurait pas répondu (même imparfaitement) à tant de besoins criants et parfaitement identifiés.*

*J'approuve donc pleinement le contenu du rapport de ce directeur général.*

*Il est vrai que « l'illustration exceptionnelle des dérives de gestion » dont vous faites état avait été préalablement souhaitée dans la « commande » d'un audit qui, après avoir été un argument de chantage à mon départ, a ensuite été réalisé sans qu'à aucun moment ni moi-même ni le directeur général n'ayons été entendus. Il en est aujourd'hui de même en ce qui concerne les « missions » diligentées tant par le préfet que par le président du Conseil général, suite à la transmission des rapports de la chambre régionale.*

*Ceci laisse d'autant plus de place à la rumeur entretenue, que les contraintes d'une mise en examen et le respect du secret de l'instruction laissent libre cours aux détracteurs, conscients ou inconscients, de l'association et de ceux qui en était les principaux responsables.*

*Depuis deux ans maintenant je vis ces événements avec un certain recul et une certaine sérénité. Je ne me suis pas investi pendant tant d'années dans l'action sociale pour attendre une quelconque reconnaissance, conscient que la « reconnaissance » est une graine qui ne germe pas. Si je supporte l'ingratitude, je dénonce les mensonges et les diffamations que je ne puis pour le moment pas combattre. Je ne souhaite pas pour autant abandonner le combat pour défendre les valeurs de cette association « Les Genêts d'Or » et sa principale raison d'être « la personne handicapée ou déficiente ».*

*Je dénonce la présentation négative et partisane que vous faites de cette association et du groupe qu'elle a contribué à créer. Mon souhait est que dans l'avenir les responsables de toutes ces structures associatives, puissent, avec l'aide et les conseils éclairés de vos services, réaliser un travail aussi efficace au service des plus démunis, que celui que j'ai contribué bien modestement à réaliser bénévolement pendant 40 années.*

### *RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION « LES GENÊTS D'OR »*

*Je vous prie de trouver ci-dessous mes observations sur l'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes concernant « L'association Les Genêts d'or », **en ma qualité d'ancien directeur général de cette association de début 1970 à fin septembre 2001**.*

*Je précise que la présente réponse est le résumé de mes observations complètes, faisant 137 pages, que j'ai adressées le 2 décembre 2003 à Monsieur le Premier président de la Cour des comptes.*

*Je tiens, également, à indiquer, d'entrée, que tous les comptes et le contenu des exercices examinés par la chambre régionale des comptes de Bretagne, ont été officiellement contrôlés et tous certifiés par le commissaire aux comptes, désigné par l'assemblée générale, agissant en toute indépendance, et dans la plénitude de sa mission et de sa responsabilité clairement définies par la loi du 1er mars 1984 sur la prévention des difficultés des entreprises (loi N° 84-148). J'y reviendrai dans ma conclusion.*

### *Remarques préliminaires*

*Le rapport de la Cour des comptes, établi sur la base des observations de la chambre régionale des comptes de Bretagne, porte sur une période de 3 à 5 ans. S'agissant, pour ce qui me concerne, d'une action menée durant près de 32 ans, le rapport de la Cour est obligatoirement réducteur, en plus d'être inexact sur de très nombreux points, comme je l'exposerai plus loin. Dans mes réponses, en date du 17 mars 2003, au président de la chambre régionale des comptes de Bretagne, puis dans ma réponse, en date du 2 décembre 2003, au Premier président de la Cour des comptes, j'ai apporté les explications et les preuves que les observations de la chambre régionale des comptes de Bretagne* ***comprenaient 81 erreurs, inexactitudes et omissions importante****s, lesquelles ont pour conséquence de déformer totalement la réalité des faits évoqués, et la réalité d'ensemble de l'association les Genêts d'Or.*

*Je conçois que 32 années est une période longue à examiner. Mais, sans rentrer dans tous les détails, la chambre régionale des comptes aurait pu vouloir appréhender, et relater, une vision d'ensemble. De plus des sujets ou des éléments très importants, notamment en matière de gestion, sont totalement ignorés et passés sous silence. Je suis extrêmement surpris que, pour une chambre régionale des comptes, la réalisation d'un « bilan » que constituent ses investigations, ne comporte que du « passif » et pas le moindre « actif ».*

*L'association « Les Genêts d'Or » et, aussi, le groupe régional que nous avons construit et développé en trente deux ans, n'ont cessé de répondre aux besoins criants très bien identifiés et reconnus par tous sur le plan départemental, comme régional ou national. Pour s'en convaincre, il n'est qu'à se reporter aux schémas départementaux concernant les personnes âgées dépendantes, les adultes handicapés, les enfants handicapés et autistes, et au schéma régional concernant les formations aux professions éducatives et sociales.*

*Toutes les actions, développements et diversifications que nous avons réalisés étaient en réponse à ces besoins et en harmonie avec ces schémas publics. Je pense, notamment, à l'éducation spécialisée, aux diverses formes d'insertion par le travail, à l'accompagnement des personnes les plus handicapées ou dépendantes, à la lutte contre les exclusions, aux formations qualifiantes et continues, à la formation des bénévoles et des cadres, aux loisirs pour personnes handicapées : pour ne citer que les principales actions menées.*

*Quand je constate aujourd'hui le nombre d'adultes en attente de places en atelier et foyer de CAT, en foyer de vie pour grands handicapés, le nombre d'enfants privés d'éducation spécialisée en institut médico-éducatif ou en insertion scolaire ordinaire, le nombre de personnes âgées dépendantes abandonnées à leur détresse ( n'oublions pas le mois d'août*

*2003), le manque de plus en plus important de personnel éducatif et social formé et qualifié**, je ne me reproche qu'une chose : c'est de ne pas en avoir fait encore davantage durant mes près de 32 ans de direction générale**.*

*Ainsi, à mon arrivée fin 1969, il n'y avait que le seul institut médico-éducatif (IME) de Morlaix, non achevé, qui accueillait 140 usagers accompagnés de 100 salariés pour la quasi-totalité d'entre eux sans formation. Cette totale absence de formation des personnels en fonction éducative près des enfants et adolescents de l'IME, me fit mettre en œuvre une action prioritaire de formation dans le cadre de l'IFPE (Institut pour les formations aux professions éducatives) relevant de l'association AFPE. Cet Institut s'ouvrit sur Morlaix en octobre 1970, en accueillant une première promotion de moniteurs éducateurs en formation sur deux ans.*

*Et voici le bilan de l'activité de l'association fin septembre 2001 : les diverses associations regroupées dans la FARES accueillaient en septembre 2001 :*

- *plus de 10 000 usagers ;*
- *plus de 1 700 salariés en équivalent temps plein et en contrats à durée indéterminée (ce qui représente bien plus de 1 700 personnes concernées, en tenant compte notamment des mi-temps), auxquels il faut ajouter les centaines de salariés en contrats à durée déterminée pour remplacements divers, ou en contrats de formation ;*
- *la très grande majorité d'entre eux ayant un haut niveau de qualifications professionnelles diverses et de formation continue ;*
- *à elle seule, l'association « Les Genêts d'Or » était passée d'un institut médico-éducatif inachevé en 1970 à 25 établissements en 2001. Ces établissements et services ont été volontairement répartis sur le territoire du Finistère en tenant compte d'un service de plus grande proximité pour les usagers et pour leurs familles. Etablissements diversifiés comprenant : des services de soins et d'éducation spécialisée à domicile, des instituts médico-éducatifs, des centres d'aide par le travail, des foyers et unités d'hébergement pour ces mêmes ouvriers et ouvrières, des foyers de vie pour adultes grandement handicapés, une maison d'accueil spécialisée pour adultes encore plus handicapés ou semi-grabataires, et des maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes ;*
- *l'atelier protégé SEVEL - créé initialement dans le cadre de l'association du même nom, et transformé ensuite en « SARL Sevel Services » dont l'association les Genêts d'Or était l'actionnaire majoritaire - représentait en 2001, plus de 200 emplois à durée indéterminée pour des personnes relevant d'ateliers protégés et leur encadrement. L'ensemble réparti en trois agences sur Morlaix, Brest et Quimper ;*

- *quant à l'AFPE, de la petite école de formation de moniteurs éducateurs ouverte en octobre 1970, elle était devenue, en septembre 2001, une des trois principales associations de Bretagne pour les diverses formations aux professions éducatives et sociales. Implantée dans quatre centres fixes : le centre Emmanuel Mounier sur le campus de Kerlann, district de Rennes ; le centre Louis Guilloux à Saint-Brieuc ; le centre Bertrand Schwartz à Morlaix ; et un quatrième centre à Quimper, non encore dénommé au moment de mon départ. Entre ses quatre grands secteurs : celui des formations initiales aux diplômes pour les diverses professions éducatives et sociales, celui de la formation professionnelle permanente, celui des formations pour l'insertion des personnes en difficultés, et celui de la formation des cadres c'est plus de 2 500 élèves ou stagiaires que l'AFPE accueillait chaque année, lors de mon départ en fin 2001 ;*

- *quant aux autres associations et structures composant notre « Groupe », elles ont toutes été progressivement créées depuis 1970 : à ce sujet je renvoie à l'organigramme détaillé que j'ai remis, en juin 2002, à la chambre régionale des comptes de Bretagne.*

*En 2001 nous représentions un des plus importants groupes associatifs d'économie sociale en Bretagne et dans le Grand Ouest, d'autant plus dynamique et souple qu'il rassemblait des partenaires divers et complémentaires.*

*Depuis 30 ans, l'association « Les Genêts d'Or », et ses partenaires :*

- *n'ont cessé de développer des services de qualité à diverses catégories d'usagers : enfants et adultes grandement handicapés, personnes âgées dépendantes, personnes en situation d'exclusion sociale et économique, ou professionnels ayant besoin de formations qualifiantes,*

- *ont, en 30 ans, multiplié par cent le nombre d'usagers, et surtout la durée de la prise en charge du plus grand nombre d'entre eux, à savoir 365 jours par an, 24 heures sur 24,*

- *ont développé toutes les formes d'insertion par le travail, mais aussi par les loisirs, les sports, la vie sociale et les activités culturelles,*

- *ont mis en place pour les nombreux professionnels des formations à de nombreux diplômes d'état, toute une diversité de formations continues, des formations pour les cadres, des formations pour les personnes handicapées,*

- *ont créé et multiplié par 17 les emplois qualifiés en contrats à durée indéterminée, sans compter les plusieurs centaines d'emplois dans le cadre des remplacements ou des formations professionnelles,*

- *dans un contexte difficile, aussi bien dans les secteurs dits « conventionnés » que dans les secteurs d'économie sociale, malgré des pertes dans certains secteurs d'activités,*
- *bien plus l'association « Les Genêts d'Or » a posé un acte de gestion important en effectuant « la révision de ses actifs », via le cabinet d'expertise Galtier et la validation finale du commissaire aux comptes,et les votes du conseil d'administration et de l'assemblée générale,*
- *sans oublier la position courageuse prise dès 1989, validée par le conseil d'administration et l'assemblée générale, concernant les jeunes hommes et femmes de plus de 20 ans ne pouvant rester en IME, mais ne trouvant pas de place dans les établissements pour adultes : les CAT et surtout en foyer de vie. Là où de nombreuses institutions n'hésitèrent pas à renvoyer ces jeunes adultes dans leurs familles, parfois âgées, créant des situations de détresses et de désespoir chez ces parents, l'association « Les Genêts d'Or », une fois de plus, et au prix de risques financiers importants évalués à l'époque à 0,76 M€, refusa cette solution de facilité, et proposa à ces jeunes de plus de 20 ans, et à leurs familles, des solutions d'accueil d'abord provisoires, dans l'attente de réalisations définitives comme le foyer de Vie de Morlaix, le foyer Henri Laborit à Loperhet, ou de réalisations en cours comme les foyers de vie de Lesneven et de Landivisiau,*
- *les programmes d'insertion en milieu ordinaire de travail pour ouvriers d'ateliers de CAT ou d'ateliers protégés, programmes dont les objectifs furent constamment tenus. Jamais un ou une ouvrier(e) pouvant travailler en milieu ordinaire n'a été maintenu(e) en CAT sous prétexte de sauvegarder la rentabilité de l'atelier,*
- *et pour les usagers en situation limite, une règle fut constamment appliquée : ne jamais renvoyer quelqu'un dans sa famille, sans qu'une nouvelle solution ne soit trouvée et proposée.*

### *Concernant la 1ère partie de l'insertion « la diversification des activités de l'association »*

#### *« Des projets financièrement non maîtrisés »*

*Tout d'abord, je suis très surpris de voir la chambre régionale des comptes revenir sur des décisions prises depuis de fort nombreuses années par des conseils d'administration parfaitement mandatés à cet effet, décisions qu'aucun des commissaires aux comptes de notre groupe associatif n'a jamais remises en cause dans leurs remarques et rapports annuels officiels.*

*Toutes les diverses réalisations effectuées de 1970 à fin 2001, n'ont pu aboutir sans des prises de risques inévitables, comme tel est le cas de tout projet s'engageant dans le concret de la réalisation et la diversité de secteurs d'activités en plein développement … sans avoir, au départ, l'assurance de la réussite.*

*Si on ne devait entreprendre qu'à condition d'avoir cette assurance, nulle part plus rien ne se ferait, et l'immobilisme régenterait tout.*

*En fait, il me semble que la chambre régionale des comptes de Bretagne a été « contrariée » d'avoir à constater la situation financière positive de l'association, et la rigoureuse mise en œuvre des grands indicateurs de bonne gestion, dont elle ne dit rien … parce qu'ils étaient appliqués, alors que dans le cas contraire on peut imaginer ce qu'auraient été ses remarques.*

*Dans les organismes et institutions qu'elle contrôle, elle est davantage habituée à constater des pertes financières très importantes, et des situations de gestion déplorables.*

*Pour en revenir à l'association les Genêts d'Or, si, au cours des 38 années allant de 1963 à octobre 2001, on s'en était tenu à ce « principe de précaution fondé sur la réussite assurée a priori » … on en serait encore, à ce jour… au seul IME de Morlaix ouvert dans des locaux provisoires en 1965.*

***- La gestion de maisons de retraite :***

*Depuis l'ouverture de la première maison en 1989, ce secteur a été déficitaire, pour deux raisons principales :*

- *dans chacune d'elles le nombre de résidents* ***très grandement dépendants*** *était plus du double de celui qui avait été prévu à l'ouverture de chacune des maisons,*
- *les moyens de prise en charge de la grande dépendance, bien qu'officiellement promis par tous les gouvernements depuis 1988, n'ont pas du tout été mis en place pendant de nombreuses années, et très partiellement ces dernières années (le drame de la canicule de l'été dernier en a été la démonstration dramatique).*

*Le déficit est allé en s'accentuant quand il y a eu trois maisons en fonctionnement, au point d'atteindre certaines années 152 449 € par an. Pour y remédier, outre les démarches de conventionnement, deux plans d'actions furent élaborés, présentés et validés par le bureau, puis soumis et votés par le conseil d'administration.*

***- L'association Loisirs Bretagne Ouest ( LBO) :***

*Parmi les diversifications « hasardeuses » la chambre régionale des comptes de Bretagne cite, notamment, l'association « Loisirs Bretagne Ouest (LBO) ».*

*Le projet de LBO était un très bon projet, correspondant à de réels besoins, et non une « dérive » comme l'écrit la Cour. Ou alors est systématiquement traité de « dérive » tout ce qui, au moment d'être entrepris, n'est pas déjà certain, par avance, non seulement de son succès qualitatif, mais aussi de sa réussite financière.*

*Lors de sa restructuration, en 1998, l'objectif de Loisirs Bretagne Ouest était uniquement de prendre des centres permanents en gestion. Nous voulions en faire des centres de loisirs adaptés à l'accueil et à l'accessibilité de personnes handicapées, à des centres de vacances d'enfants, à des familles, ainsi qu'à des groupes d'adultes, le tout dans un climat d'ouverture, de brassage social, et de fonctionnement permanent.*

*La très grande insuffisance des centres adaptés, en nombre et en qualité, à l'accueil des personnes handicapées et à mobilité réduite est reconnue et dénoncée de toutes parts.*

*Depuis quelques années, le ministère de la jeunesse et des sports, et le secrétariat d'état au tourisme ont mené des campagnes de sensibilisation sur ce problème et créé un « label » de centre adapté à la bonne réception des personnes handicapées.*

*Depuis 1999, parmi les trois associations qui allaient être les membres fondateurs de la fédération FARES, Loisirs Bretagne Ouest était, de très loin, l'association la plus sensible, parce que récente, non conventionnée ou subventionnée, entièrement dans l'économie sociale et la loi du marché qui s'y est imposée depuis plus de deux décennies.*

*Je persiste à penser que le projet et les objectifs de Loisirs Bretagne Ouest correspondent aujourd'hui encore à des besoins réels, notamment concernant les temps de vacances des personnes handicapées dans des lieux humainement et matériellement adaptés à leur accueil et à leur séjour.*

***- Le Centre des Roches Jaunes :***

*La mairie de Morlaix, via la caisse des écoles, voulait vendre ce centre qui nécessitait d'importants travaux de rénovation, d'adaptation et d'accessibilité. Après étude et réflexion, le conseil d'administration de Loisirs Bretagne Ouest s'est décidé à acquérir les Roches Jaunes pour les raisons suivantes :*

- *la situation exceptionnelle du site et la renommée du centre. Nous pensions avec raison, en effet, et j'en reste convaincu, que le fait d'avoir des centres permanents en immédiat bord de mer : l'un dans la presqu'île de Rhuys en Sarzeau dans le Morbihan, un autre en baie de*

*Morlaix, l'ensemble, ajouté au centre de l'environnement de Brasparts, constituerait un réseau d'équipements de qualité et adaptés aux temps de loisirs et de vacances de personnes handicapées, comme d'enfants, de jeunes et autres catégories d'usagers, intéressant vivement les diverses catégories d'utilisateurs,*

- *de l'appui et de l'incitation très forte apportés par les responsables de Nautisme en Finistère, émanation directe du Conseil général,*
- *des perspectives de subventions d'équipements s'élevant à un total de 80 % provenant notamment du département, de la Région, et de la répartition par le comité régional du tourisme.*

*C'est donc pour l'ensemble de ces raisons que nous avons décidé cette acquisition, puis travaillé les projets de rénovation, d'extension et d'accessibilité du centre aux personnes handicapées.*

*Certes, nous aurions préféré que la ville de Morlaix, via sa caisse des écoles, effectue les travaux nécessaires, et nous en confie la gestion. Mais cette solution n'a jamais été retenue, ni même envisagée, par la ville de Morlaix, qui voulait vendre le centre des Roches Jaunes.*

*C'est en juin 2001 que nous avons appris que la Région et le comité régional du tourisme avaient modifié leurs critères initiaux de répartition des fonds évoqués ci-dessus, et qu'en conséquence le montant des subventions annoncées serait à la baisse pour tous les équipements de bord de mer, initialement retenus. Notre projet sur les Roches Jaunes devait, en conséquence, être revu à la baisse en matière de travaux de rénovation.*

*J'en fis aussitôt part aux membres du conseil d'administration de Loisirs Bretagne Ouest, réunis spécialement à cet effet. Chacun d'entre eux me fit part de :*

- *son souhait de voir poursuivie la rénovation des Roches Jaunes en tenant compte des nouveaux financements,*
- *sa conviction personnelle du bien-fondé de l'objectif de Loisirs Bretagne Ouest et de sa capacité de réussites au bout de quelques années, dans le cadre d'une véritable politique du groupe fédéral.*

*Je persiste à considérer que le projet et les objectifs de Loisirs Bretagne Ouest correspondent* ***aujourd'hui encore*** *à des besoins réels, notamment concernant les temps de vacances des personnes handicapées dans des lieux humainement et matériellement adaptés à leur accueil et à leur séjour.*

*A condition qu'ils aient été soutenus, non pas ponctuellement, mais durant une durée à la fois plus longue et déterminée en fonction de l'évolution des résultats qualitatifs et quantitatifs. Sans avoir pu s'appuyer,*

*en leur temps et sur de nombreuses années, sur une perspective et une politique des « ensembles », et sur une action volontariste lucide,*

***Que seraient AUJOURD'HUI :***

- *l'AFPE (l'association de formations de dimension régionale),*
- *Sevel Services et ses trois agences d'ateliers protégés,*
- *plusieurs ateliers de CAT (notamment la légumerie industrielle de Lanmeur, l'atelier menuiserie de Lesneven, la blanchisserie de Saint Pol de Léon, l'imprimerie de Plabennec, les ateliers de Kerlobret à Chateaulin, le Théâtre Catalyse, etc, etc...),*
- *les SESSAD (services de soins et d'éducation spécialisée à domicile),*
- *les MAPAD (maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes) ?*

***La réponse est directe et sans appel : ils auraient tous disparu depuis longtemps.***

*Et, pourtant,* ***qui aujourd'hui oserait nier la très grande utilité et les nombreux services rendus par ces diverses structures*** *à leurs usagers, à leurs proches et à leur environnement social et économique ?*

***« Des investissements hors du champ de l'objet social »***

***- la SCI-GSI :***

*La SCI-GSI a été créée, et ses statuts ont été modifiés en 1993, sur les conseils de l'expert comptable et commissaire aux comptes, qui a assuré pendant de nombreuses années une mission de conseiller financier près du GISA et de ses deux associations membres, l'association les Genêts d'Or et l'AFPE. Il avait alors effectué divers constats :*

*- le patrimoine et les équipements immobiliers des associations membres du GISA étaient totalement utilisés par les usagers de ces associations. Ce qui en soi est tout à fait normal.*

*- mais d'un autre côté il considérait que si les valeurs patrimoniales indiquées au bilan de chaque association étaient exactes, par contre elles avaient quelque chose de « virtuel » : les associations ne pouvant vendre une partie de leur patrimoine en cas de besoin, sans immédiatement mettre en péril une partie de leurs activités et des services dus à leurs usagers,*

*- les fonds propres des associations étaient insuffisants,*

*- les subventions d'équipement avaient pratiquement disparu dans tous les secteurs excepté celui conventionné avec le département,*

*- les dons, legs et le mécénat étaient totalement inexistants.*

*En conséquence il avait préconisé que soit constituée par les Associations les Genêts d'Or et AFPE une société civile immobilière ayant, aussi, pour objet d'acquérir notamment des maisons ou appartements bien placés qui seraient mis en location à des tiers et qui pourraient donc être mis en vente en cas de besoin et seraient en tout état de cause plus aisément négociables qu'un foyer ou une MAPAD, indépendamment de la question essentielle des usagers.*

*C'est donc dans ce but qu'a été constituée la SCI GSI le 26 octobre 1990, et que ses statuts ont été modifiés en 1993. Il se trouve qu'au cours des dix premières années d'existence de cette SCI, les développements de l'AFPE et de l'Association les Genêts d'Or ont été tels jusqu'à fin 2000, que la totalité des immeubles de la SCI-GSI (à l'exception d'un appartement sur Rennes) étaient utilisés à usage de locaux de formation par l'AFPE et à usage de logements pour ouvriers ou ouvrières de CAT ou d'atelier protégé, ou de logements pour les cadres astreints à résidence par l'Association les Genêts d'Or.*

*Dans ces conditions la SCI se trouvait dans la même situation que les associations qui l'ont constituée : elle ne pouvait vendre, en cas de nécessité, un équipement sans aussitôt créer des difficultés au bon fonctionnement de l'une ou l'autre des associations, de leurs usagers ou de leur personnel.*

*L'objet de la SCI GSI n'était donc pas, uniquement, de fournir des immeubles à ses membres, mais de constituer un patrimoine immobilier négociable en cas de besoin financier. C'est pourquoi il devenait nécessaire que la SCI ait une partie de son patrimoine qui soit louée à des tiers et non à ses membres, afin de pouvoir le mettre en vente en cas de nécessité. Ce qu'elle avait commencé à faire sur Rennes en 1996, en mettant en location un appartement, après que l'AFPE ait indiqué ne pas en avoir usage, alors qu'au départ il avait été acheté dans le cadre de la totale restructuration de l'AFPE décidée en 1995. Et ce qu'elle avait décidé de poursuivre par l'acquisition de deux appartements sur Brest et d'un autre en cours de construction.*

*L'apport à la SCI GSI de 914 694,10 € voté en 1996 par le conseil d'administration avait pour objectif de permettre la construction du centre de formation sur le campus de Kerlan à Bruz, district de Rennes. En 1970, un des principaux problèmes auxquels je fus confronté pour mettre en place des actions éducatives de qualité au bénéfice des enfants et des adolescents du seul IME de l'époque, était la non formation et non qualification de la quasi totalité du personnel éducatif. C'est pourquoi une de mes priorités fut, alors, de mettre en place dès octobre 1970 une formation de moniteurs-éducateurs dans le cadre de l'AFPE. Trente ans après, en fonction de la pyramide des âges, du nombre très important de départs en retraite qui vont s'effectuer sur plus d'une dizaine d'année, et en fonction aussi du développement et de la diversification des services éducatifs et sociaux, la question de la formation et de la qualification des salariés se pose, à nouveau, de façon aiguë. Au*

*point que des mesures d'urgence ont été décidées au niveau national et répercutées au niveau régional. En contribuant, via cet apport à la SCI GSI, à la construction d'un nouveau centre de formation pour de futurs professionnels de l'action éducative et sociale, l'association « les Genêts d'Or » a d'abord rendu service à ses usagers en agissant pour qu'ils continuent à être accompagnés par des personnes qualifiées. Et, en même temps, elle permet à des candidats de pouvoir suivre des formations de qualité et d'obtenir un statut professionnel. Ce faisant elle est en totale cohérence avec l'article 2 de ses statuts dans lesquels la participation à la formation des professionnels est indiquée comme faisant partie de son objet social.*

*Quant à la somme de 1 067 143,10 € investis dans le patrimoine locatif « privé », sauf erreur de ma part, elle ne provient pas du tout de l'association les Genêts d'Or. Elle provient des sommes empruntées par la SCI GSI pour l'achat ou la construction de logements utilisés à 99 % par l'association les Genêts d'Or, et couvertes dans la durée par la garantie des loyers versés. Donc en aucun cas, cette somme eut pu être investie dans la nécessaire rénovation des IME, et il est tout à fait inexact de le laisser entendre comme vous le faites.*

*Une note du directeur financier d'avril 2002 confirme la bonne situation et gestion de la SCI GSI qui se résume dans les chiffres suivants :*

- *total des immobilisations corporelles brutes : 7 287 578,15 €, dont déjà 1 467 999,43 € d'amortissements effectués,*
- *la situation nette totale des capitaux propres s'élève à 1 603 082,37 €.*

*On ne pourrait mieux montrer la richesse apportée en 10 ans par cette SCI aux deux associations qui l'avaient constituée.*

*Alors que si elles avaient, comme tant d'autres, eu recours à des locations privées extérieures - solution de facilité - c'est autant d'argent qui eut été chaque mois et chaque année littéralement gaspillé et « jeté par la fenêtre » au lieu de constituer cette réserve patrimoniale qui a été réalisée grâce à cette SCI.*

*Ce faisant les dirigeants de la SCI GSI ont agi en « bons pères de famille », et ont de plus fourni aux usagers des associations les Genêts d'Or et AFPE des logements et des équipements adaptés et d'une qualité qu'aucune location n'eut jamais procurée, sauf à recourir à des tarifs prohibitifs.*

*En outre, il faut faire référence à l'étude réalisée par le directeur financier, sur une projection à 7 et 10 ans de la situation de cette SCI, étude montrant qu'elle allait devenir largement excédentaire.*

*Cette étude, validée par l'ancien trésorier de l'Association les Genêts d'Or et présentée au bureau de la même association, a été communiquée par moi à la chambre régionale des comptes de Bretagne parmi les nombreux dossiers et pièces justificatives que je lui ai communiqués en 2002.*

*Toute politique immobilière d'une certaine importance ne peut s'évaluer sur 2 ou 3 ans, mais sur du long terme bien calculé et bien maîtrisé, comme l'ensemble de nos développements sur 32 ans ont montré que nous savions le faire.*

*Enfin il faut souligner deux points très importants :*

- *en 2001 la quasi-totalité des équipements immobiliers appartenant à la SCI GSI étaient occupés par les associations les Genêts d'Or et l'AFPE. En conséquence l'essentiel de l'activité de cette SCI se situait dans le champ social des membres qui l'avaient constituée.*
- *la constitution d'une SCI, ou de plusieurs SCI, est pratique très courante dans de très nombreuses associations en France, et n'est pas du tout « une sorte d' exception les Genêts d'Or ».*

### *Concernant la 2ème partie « Le fonctionnement de l'association »*

#### *« Le rôle du conseil d'administration »*

*Par la volonté de ses membres fondateurs, par celle de ceux qui leur ont succédé et des dirigeants exécutifs qu'ils ont sciemment choisis et mandatés, l'association « Les Genêts d'Or » s'est toujours positionnée dans la forte dynamique de cette loi fondatrice de la liberté républicaine qu'est la loi du 1er juillet 1901 sur la liberté de s'associer, d'agir et d'entreprendre.*

*Aussi s'est-elle toujours située en partenaire avec les droits et les devoirs qui se rattachent à cet état, en acteur engagé sur le terrain, ainsi qu'en instance de propositions, ou d'expression de critiques positives, voire de désaccords sur des sujets essentiels.*

*C'est pourquoi, depuis sa création en 1963, les statuts qui établissent la « constitution associative » ont été régulièrement modifiés par des assemblées générales extraordinaires, afin d'être mieux adaptés à la réalité et aux besoins clairement identifiés auxquels l'association se donnait pour but de répondre et de servir.*

*Sans doute que malgré nos efforts et notre volonté de communication claire et accessible à tous, d'informations synthétisées ou concentrées sur l'essentiel (car chacun sait que trop d'informations et de documentations indigestes nuit à l'information), avons-nous commis, comme dans toute organisation, des oublis ou des erreurs de renseignements.*

*Mais d'opacité il n'y en a jamais eu volontairement.*

*D'ailleurs comment le faire quand on agit et travaille constamment sous le regard et le contrôle de tant de personnes : présidents, administrateurs, collaborateurs, cadres de toute nature, secrétaires, comptables, partenaires sociaux, expert comptable choisi par le comité central d'entreprise pour l'aider dans l'intelligibilité des comptes, commission administrative et financière désignée par l'assemblée générale à laquelle elle présente un rapport annuel, commissaires aux comptes, administrations de contrôles, inspections générales et même un « audit » commandé par le Conseil général du Finistère.*

*Par exemple, en 1999 le rapport « Préparer demain pour mieux servir » fut adressé à chaque administrateur plus d'un mois avant son débat et son vote à bulletins secrets en conseil d'administration.*

*Quant aux documents suivants, ils étaient transmis avant chaque réunion du conseil d'administration ou de l'assemblée générale :*

- *délibérations du conseil d'administration, comme de l'assemblée générale,*
- *rapports annuels de programmation budgétaire,*
- *rapports de gestion sur les comptes annuels,*
- *etc...*

*Après débats, ils étaient votés à bulletins secrets, et ceci de façon systématique pour toutes les délibérations du conseil d'administration au cours des dernières années, et depuis de très nombreuses années pour celles de l'assemblée générale.*

*Chaque fois que des suggestions ont été exprimées en bureau du conseil d'administration ou en réunion du conseil d'administration pour en améliorer le fonctionnement, elles ont toujours été mises en œuvre.*

*Enfin, chaque année, le calendrier des dates et heures des réunions des conseils d'administration, des bureaux, de l'assemblée générale était arrêté par le bureau un an à l'avance, de juillet de l'année N à septembre de N+1, aussitôt transmis à tous les administrateurs et personnes concernées, afin que chacun puisse prendre ses dispositions longtemps à l'avance pour y participer.*

*Quant à moi, durant ces 32 années, j'ai travaillé et été le collaborateur d'administrateurs qui m'ont beaucoup appris, et dont j'ai pu apprécier les hautes compétences personnelles et professionnelles, ainsi que la qualité, la quantité, le sérieux de leur investissement bénévole comme d'authentiques responsables au sein des conseils d'administration.*

*Les journées annuelles, et parfois les week-ends entiers, entre la direction générale, les directeurs d'établissements, les présidents des conseils de maison, et les représentants de parents siégeant au conseil*

*d'administration de leur propre association de parents, ou siégeant dans les divers conseils de maison ont toujours été des temps forts de travail et d'écoute réciproque. Et quand on ajoute que plusieurs de ces parents siégeaient également au conseil d'administration et au bureau de l'association « Les Genêts d'Or », si ce n'était pas une forme de plus à « un authentique pouvoir de décision » : qu'est-ce que c'était ?*

** La commission administrative et financière : composée de membres nommés par l'assemblée générale et présidée par l'un d'entre eux, elle exerçait sa mission en toute indépendance, avec en général la participation du trésorier et du directeur financier. Chaque année elle faisait son rapport devant l'assemblée générale, et ne se privait pas d'adresser ses critiques chaque fois qu'elle l'estimait nécessaire.*

** Les administrateurs salariés : depuis 1977 des administrateurs représentant les salariés et les cadres siègent au conseil d'administration et à l'assemblée générale. Et, ils le font avec voix délibérative depuis 1979. Après avoir été durant un certain temps désignés par le comité central d'entreprise, ces administrateurs étaient depuis longtemps élus au suffrage universel par l'ensemble des salariés. C'est-à-dire, qu'outre l'accès aux dossiers, documentations et informations remis aux administrateurs, ils ont également le « pouvoir » de participer aux débats, aux votes, ainsi qu'aux séances à huis clos, dont la direction est, bien entendu, absente.*

** Les conseils de maison : leur appellation a changé avec le temps. Mais nous les avons mis en place bien des années avant que la loi ne les rende réglementaires. Réunissant des représentants du conseil d'administration, des parents (à présent des usagers eux-mêmes), des salariés, de la direction de l'établissement cette instance était présidée par un administrateur désigné par le conseil d'administration. Ces conseils de maison ont pour mission de débattre de tous les problèmes, besoins, réclamations ou projets de chaque établissement. Le fait d'être présidé par un administrateur donne à ce dernier une connaissance concrète des réalités de base.*

***- SCI-GSI :***

*Le projet de modifier les statuts de la SCI GSI, dans le sens exprimé lors de l'assemblée générale extraordinaire du 25 novembre 1992, fut présenté et débattu au sein du bureau de l'association « Les Genêts d'Or ». Je vous rappelle qu'au sein de ce bureau siégeaient le président et certains administrateurs de l'AFPE, en plus, bien évidemment, du président de l'association « Les Genêts d'Or », qui était également président du GISA et gérant de la SCI GSI.*

***- March'Mor :***

*L'association March'Mor est membre fondatrice de LBO. Lorsqu'elle s'engagea dans la reprise du centre équestre du Questel, dont la précédente association fut mise en liquidation, elle avait besoin d'un soutien.*

*Nous le lui avons apporté, après qu'il y eut des débats nombreux au sein du bureau de l'association « Les Genêts d'Or ».*

*Comme tous ceux qui reprennent une activité en difficultés, elle connut des premières années difficiles. Ceci étant, elle est arrivée à l'équilibre, et rembourse régulièrement comme il en a été convenu, les aides que nous lui avons apportées.*

*Je me réjouis donc que nous ayons contribué au redressement de ce centre équestre, un des plus importants de Bretagne, accessible aux personnes handicapées et à la population de Brest et de sa région.*

### *Concernant « La situation très favorable des cadres dirigeants »*

***« Des rémunérations dégagées des contraintes de la convention collective »***

*Si une convention collective indique le minimum à respecter, rien n'interdit à un employeur d'en faire davantage : reprenons l'exemple très concret des nombreuses associations ou institutions qui depuis près de 20 ans accordent au personnel éducatif, technique ou d'accompagnement travaillant près d'adultes handicapés ou de personnes âgées, 18 jours de congés supplémentaires par an.*

*Les sommes que doivent représenter sur une telle durée les salaires et charges des salariés bénéficiant de cet avantage supplémentaire, auxquelles il faut ajouter les sommes des salaires et charges de leurs représentants, doivent représenter des montants colossaux.*

***Pour revenir aux rémunérations des cadres dirigeants, je tiens à préciser deux choses** :*

- *Le nombre de conventions collectives (certaines « étendues », donc obligatoires, ce qui n'est pas le cas de la CC de 1966) appliquées dans les diverses associations ou structures regroupées dans le groupe GISA, devenu la FARES en 2000, était de 9 conventions collectives différentes, correspondant à la diversité des activités et des secteurs desservis.*
- *Si chacune de ces conventions prévoyait, plus ou moins clairement, les dispositions pour un employé ou un cadre relevant strictement de son secteur,*

  ***AUCUNE** ne prévoyait de dispositions pour les cadres de direction générale intervenant sur l'ensemble des associations et structures en dépendant.*

*A plusieurs reprises cette question fut abordée dans le cadre du GISA ou dès l'un des premiers conseils d'administration de la FARES, en octobre 2000.*

*Et c'est pourquoi, à partir des années 1994-1995 nous avons travaillé cette question, via le directeur financier, le secrétaire général, divers experts et des études nationales comme celle que je vous ai indiquée ci-dessus.*

*Et c'est en ayant ces réalités présentes à l'esprit qu'il faut comprendre les dispositions qui furent prises.*

- ***Les logements de fonction***

*La position de l'association concernant les logements de fonction découle, depuis l'ouverture de son premier établissement neuf en 1968, de son projet associatif, de ses projets pour les différents secteurs et des projets d'établissements.*

*Je rappelle que cette obligation à résidence nous faisait manquer plusieurs fois chaque année des candidats directeurs ou responsables de service qui renonçaient, au dernier moment, en raison de cette obligation à résidence, et après que leur candidature ait été retenue. Ou bien encore, régulièrement, des cadres astreints à résidence quittaient leur fonction en raison de cette obligation, tout en nous faisant part de la position plus souple d'autres associations et institutions. Et enfin, chaque année j'étais destinataire de démarches de cadres afin d'y apporter des "assouplissements".*

*D'ailleurs, très régulièrement je m'en suis entretenu avec le président et les membres du bureau, ainsi qu'avec le conseil d'administration. Et chaque fois la position de fond de l'association a été confirmée telle qu'elle est exposée dans le dossier n° 9, remis en juin 2002 à la chambre régionale des comptes de Bretagne.*

*Par ailleurs, je m'interroge grandement quant à la sécurité, à la présence et à la disponibilité assurées par des directeurs d'établissements ou d'associations qui résident à 60-70 kms, voire à 120 kms de leur établissement ou siège, tout en percevant, sans doute, une indemnité de résidence.*

*Quant aux travaux à effectuer dans les logements ils étaient examinés par le directeur financier et le directeur général, après étude technique et chiffrage du directeur des constructions. Chaque fois que cela était possible, ils étaient soumis à l'assemblée générale de la SCI GSI avant leur réalisation. Mais, quand il y avait urgence, la direction faisait le nécessaire et en référait à l'assemblée générale suivante. Pour les travaux réalisés dans le logement occupé par le directeur général, il en était systématiquement référé au gérant de la SCI GSI et président de l'association « Les Genêts*

*d'Or » dont, en tant que directeur général, je dépendais directement sur le plan statutaire (article 9.2 des statuts de l'association).*

***« Des avantages exorbitants accordés au directeur général »***

*Concernant mon statut et son évolution, je rappelle tout d'abord que selon la jurisprudence et selon l'article 9.2 des statuts de l'association « Les Genêts d'Or » votés par l'assemblée générale extraordinaire, le directeur général dépend directement du président.*

*Et cela n'est pas particulier à cette association. C'est ainsi dans les autres associations, mutuelles, coopératives ou entreprises.*

*Je sais qu'avant de prendre et d'officialiser une décision, l'ancien président, élu à cette fonction en 1983 après avoir été vice-président et membre du bureau depuis 1965, s'est à chaque fois entouré des avis d'experts reconnus, extérieurs et indépendants, comme peu de présidents d'associations doivent le faire.*

*En 32 ans ce sont les présidents qui se sont succédé qui ont décidé tout ce qui concernait mon statut, comme il était la règle et comme il relevait de leur responsabilité.*

*Je tiens aussi à rappeler que durant près de 20 ans, outre la direction générale et le développement de l'association les Genêts d'Or :*

- *j'ai dirigé et développé l'AFPE, comme précisé ci-dessus, sans percevoir de rémunération,*
- *et de même pour le GISA et toutes les structures relais que j'ai dirigés et développés durant 17 ans sans, également, percevoir de rémunération,*
- *durant toutes ces années j'ai perçu un salaire comme si j'avais seulement dirigé l'association les Genêts d'Or,*
- *alors que, dans le même temps chaque fois qu'une mission complémentaire était confiée à un collaborateur, à un directeur ou à un responsable de service, une rémunération complémentaire lui était, et lui est toujours attribuée, pour la durée indéterminée ou déterminée de sa mission : ce qui est normal.*

*Alors, pourquoi ne me l'a-t-on pas accordé auparavant ?*

*La réponse vient avec la question : les objectifs et les intérêts supérieurs de l'association les Genêts d'Or et des autres associations et structures de notre « Groupe » l'imposaient.*

*Dans les faits, c'est à compter de 1988 que le président de l'association « Les Genêts d'Or » et président du GISA, et le président de*

*l'AFPE ont commencé à prendre quelques dispositions à mon sujet, ainsi qu'au sujet du directeur financier et du secrétaire général du « Groupe ».*

*Mais c'est véritablement à compter de 1994**, c'est à dire 24 ans après ma nomination à la direction de l'association « Les Genêts d'Or »** et de l'association AFPE, et 17 ans après ma nomination à la direction générale du GISA, que mon statut fut défini par la lettre du 30 mai 1994 :*

- *me confirmant ma rémunération de directeur général de l'association les Genêts d'Or,*
- *et m'indiquant ma rémunération de directeur général du GISA et de l'AFPE.*

*Ces dispositions sont restées en vigueur jusque juin et juillet 2000, dates de la délibération à huis clos et votée par le conseil d'administration de l'association les Genêts d'Or, et de la signature du second avenant contractuel, cet avenant faisant suite à celui signé le 31 juillet 1998.*

*En 1999, en 2000 et jusque fin septembre 2001 mon statut était donc le suivant, après avoir été fixé par le président conformément aux statuts de l'association :*

- *un salaire de directeur général de l'association les Genêts d'Or,*
- *depuis 1994 un salaire de directeur général de l'ensemble du Groupe,*
- *et depuis juin 2000 une indemnité compensatrice décidée par le conseil d'administration pour non-application de l'avenant contractuel de juillet 1998.*

*Par ailleurs, voici les chiffres de ma situation financière et patrimoniale.*

*En immobilier je possède :*

- *la maison où j'habite. Pour l'acheter il m'a fallu à 61 ans, en 2001, recourir à un emprunt. Il me faut verser chaque mois près de 915 € (6 000 F) jusqu'en **2012** (jusqu'à mes 72 ans ! pour rembourser l'emprunt restant. De plus il m'a fallu **hypothéquer** cette maison pour un montant de 85 000 € (prêts pour la caution et pour les frais d'avocats). Plus les frais d'hypothèque qui se sont élevés à 1 954,41 €. Auxquels viendront s'ajouter le versement **d'intérêts annuels** correspondant à cette somme de 85 000 €.*
- *la majorité des parts de la SCI de la maison d'Ouessant. Sachant qu'il reste à rembourser jusqu'en 2009 un emprunt réalisé en 2002. **Pour rembourser les emprunts faits pour la caution et les autres frais évoqués ci-dessus, et payer la totalité des honoraires d'avocats : début septembre 2003 cette maison a été mise en vente.***

*Pour quelqu'un :*

- *qui a été directeur général durant 32 ans d'une association et d'un groupe d'associations et autres structures, l'ensemble accueillant plusieurs milliers d'usagers, et employant plus de 1 500 salariés en contrat à durée indéterminée,*
- *qui a travaillé avec l'acharnement que l'on sait durant ces 32 années,*
- *qui, en pleine harmonie et avec l'appui de présidents et d'administrateurs entreprenants et audacieux, a développé et construit ce groupe associatif d'économie sociale,*

***on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un patrimoine considérable, grevé qu'il est, de surcroît, par des lourdes charges d'emprunts et d'hypothèques exposées ci-dessus !***

*En général, arrivés à 64 ans, la plupart des gens qui ont travaillé dur toute leur vie, en assumant, en plus, de lourdes responsabilités, n'ont plus à faire face à de telles charges.*

*Je n'ai pas d'autres commentaires à faire sur les résultats concrets des soi-disant « avantages exorbitants » dont j'aurais bénéficié !*

*Deux autres précisions chiffrées :*

- *la mise en œuvre de la décision du commissaire aux comptes concernant l'appartement de* ***Brest m'a personnellement directement coûté plus de 61 437 € (403 000 F à l'époque), chiffre cité par la chambre régionale des comptes dans ses observations,***

- ***entre 1994 et 1999, j'ai payé plus de 30 490 € (plus de 200 000 F à l'époque) de loyers à la SCI de Porsguen pour l'occupation de la maison d'Ouessant,*** *avant d'en acheter plus tard la majorité des parts. Je précise que, dans ses observations, la chambre régionale des comptes indique que la SCI de Porsguen a été constituée en 1993 dans l'objectif de contribuer à créer un lieu de détente pour les cadres, objectif qui ne s'est pas concrétisé dans le temps. Ce qui a conduit à prendre d'autres dispositions.*

*En mai 2002 la direction générale des impôts m'a informé qu'elle allait, sur une durée d'un an, procéder à « l'examen approfondi de ma situation fiscale personnelle ».*

*Ce qui a été fait, et a donné lieu à plusieurs « auditions », et au contrôle approfondi de tous mes documents comptables, financiers, fiscaux, statutaires, etc, etc…*

*Après de nombreuses auditions et l'examen, via de multiples documents et de nombreux dossiers, de tous les éléments de ma situation*

*financière et fiscale* ***PERSONNELLE****,* ***l'inspectrice qui a conduit ce contrôle durant des mois m'a dit, devant mon avocat :***

→ *qu'elle n'avait aucun redressement personnel à me signifier,*

→ *qu'elle n'avait constaté aucun élément d'enrichissement personnel,*

→ *qu'elle n'avait constaté aucun élément d'enrichissement provenant de « spéculations immobilières »,*

→ *qu'elle n'avait constaté aucun financement illicite d'aucune « organisation ».*

***Donc, « l'examen approfondi et contradictoire de la situation fiscale personnelle » de la personne que je suis a permis de constater qu'il n'y avait aucune irrégularité.***

***- Le contrat « Rentavenir »***

*Le temps de travail hebdomadaire réel de la plupart des cadres hiérarchiques dépasse très souvent les horaires légaux. Cette question a fait l'objet de nombreux débats sociaux, de recommandations de la Commission Européenne, de lettres comminatoires de la direction départementale du travail, ainsi que de nombreux contrôles sur le terrain.*

*Pour l'association « Les Genêts d'Or », cette question était régulièrement abordée lors de mes séances de travail avec les délégués élus représentant les directeurs d'établissement et les responsables de service.*

*Avec la mise en œuvre en 1998 de notre accord d'entreprise sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), qui prévoit - contrairement à la très grande majorité des accords ARTT - une contribution directe mensuelle de chaque salarié, y compris le directeur général, proportionnelle au salaire, cette question du temps de travail hebdomadaire des cadres hiérarchiques s'est à nouveau posée avec plus d'acuité, l'horaire légal hebdomadaire étant passé de 39 heures à 33 heures 15.*

*J'ai donc eu plusieurs séances de travail avec les délégués des directeurs et des responsables de service concernant la question de ces horaires hebdomadaires et leur compensation, et les dispositions à prendre pour qu'ils puissent effectivement prendre leurs 33 jours annuels ARTT, nommés journées de contribution à l'emploi et pour lesquels ils contribuaient financièrement chaque mois.*

*Pour permettre aux cadres hiérarchiques de prendre effectivement leurs 33 journées ARTT de contribution à l'emploi nous avons retenu la solution de « cadres en mission d'appui ».*

*Pour donner les moyens à ces mêmes cadres hiérarchiques de prendre non seulement leurs 33 journées ARTT, mais également leurs congés légaux, après de nombreuses séances de travail avec les délégués des cadres et une consultation de ces derniers, nous avons mis en place un « compte épargne temps ».*

*Mais ces deux mesures ne résolvaient en rien la question des horaires hebdomadaires et leur compensation. Après d'importantes séances de travail la solution du contrat « Rentavenir » fut retenue.*

*Lors d'une session, en tout début de l'année 1999, réunissant tous les directeurs et responsables de service, je l'ai publiquement présentée, en présence bien entendu du directeur général-adjoint, du directeur financier et du secrétaire général.*

*Je l'ai soumise au conseil d'administration, en même temps que je présentais à ce dernier l'ensemble de notre action concernant le recrutement, le travail par objectifs, les obligations, la formation permanente, et le statut des cadres hiérarchiques.*

*Dans ses observations, la Cour souligne que je devais être pratiquement le seul à en bénéficier et le montant de ce contrat.*

*Je ferai remarquer qu'étant le plus ancien en fonction de direction et en âge, il était logique que je sois, en principe, le premier à en « bénéficier ». Mais certainement pas le « seul » comme l'écrit la Cour. Un examen attentif de l'âge et de l'ancienneté des cadres hiérarchiques concernés le montrera. N'ayant plus à ma disposition la liste nominative des cadres concernés en 1998, ni ceux concernés en 2001, les circonstances de la vie de chacun et des nouveaux cadres ayant évidemment évolué, je ne puis vous en apporter les éléments. Ceci étant, je n'étais le premier qu'en principe, puisque les conséquences de la décision du médecin du travail m'ont privé de « Rentavenir », comme vous avez pu vous-même le constater.*

*Enfin, s'il fallait payer chaque mois au tarif des heures supplémentaires, les dépassements horaires hebdomadaires obligés d'agents de direction et de responsables de service, nous arriverions, avec les charges sociales, à une somme annuelle près de laquelle le montant du contrat « Rentavenir » paraîtrait dérisoire.*

- ***Le contrat MAE***

*Ce type de contrat est prévu pour les cadres de direction générale.*

*Après avoir été étudié, en son temps, par le directeur financier et le secrétaire général de l'époque, il fut exposé en réunion du bureau et au président qui donnèrent leur accord.*

*Et concernant son coût je vous renvoie au paragraphe ci-dessus concernant celui de « Rentavenir ».*

### *Concernant la 3ème partie « La situation financière de l'entreprise »*

#### *« Une information budgétaire et comptable incomplète »*

*Il y a quelques années, à la demande du conseil général du Finistère, des experts du cabinet international « Cooper et Leebrandt » ont effectué, durant plusieurs mois, un audit approfondi de l'association « Les Genêts d'Or ». Pendant des semaines, ils ont examiné tous les éléments de la situation financière, toutes les méthodes de mise en œuvre des grands indicateurs de gestion financière, comptable, comme des réalités humaines, toutes les modalités du fonctionnement régulier de l'association : c'est-à-dire de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du bureau.*

*Les conclusions de leur volumineux rapport, très précis et documenté, étaient on ne peut plus positives quant aux éléments essentiels de gestion financière et humaine, comme de fonctionnement.*

*En 1998, durant près de 7 mois, de janvier à juillet l'association « Les Genêts d'Or » a fait l'objet d'un contrôle fiscal approfondi. Ce contrôle a d'abord examiné la réalité associative : les statuts, l'objet social, le projet associatif, les projets de secteurs, le fonctionnement de l'assemblée générale, du conseil d'administration, du bureau et autres instances. Après avoir constaté la réalité effective et positive de ces divers points, les contrôleurs ont ensuite examiné les chiffres.*

*Pour information, ce contrôle fiscal approfondi se termina par un redressement de 12 195,92 € parce que l'atelier palettes du CAT de St Pol de Léon avait omis de s'acquitter d'une taxe spécifique sur l'utilisation industrielle du bois.*

*En l'espace de quelques années rapprochées, deux instances différentes, et chacune spécialisée en son domaine, ont donc abouti au constat, non seulement de sa bonne gestion et de sa situation financière positive, mais aussi au bon fonctionnement de ses instances statutaires.*

#### *« Des déséquilibres couverts par les ressources des CAT »*

*Selon la Cour, l'aisance financière de l'association proviendrait uniquement de l'activité des CAT, Certes, les résultats globalisés de l'ensemble des ateliers de CAT sont positifs depuis presque toujours. Cela est dû à l'investissement des ouvriers et ouvrières de CAT, des moniteurs d'ateliers, des responsables d'ateliers et directeurs de CAT. Cela est également le résultat de choix stratégiques voulus, dès le départ, par le conseil et la direction générale : à savoir, notamment, le refus du monoproduit, et le refus du tout « sous-traitance ».*

*Les résultats positifs d'ateliers ne sont pas chose acquise d'avance. Ils supposent à la fois une bonne politique concernant les besoins et les demandes de la clientèle, des produits ou services de qualité, des prix compétitifs et situés dans la juste concurrence, et donc une bonne gestion. Les exemples de CAT mis en dépôt de bilan ou en liquidation judiciaire sont là pour confirmer ce qui vient d'être dit.*

*Par ailleurs il faut se rappeler que les ateliers de CAT ont une double mission d'égale importance, fixée par la loi et de nombreux autres textes :*

*- une mission sociale d'intégration et d'insertion par le travail,*

*- et une mission économique les conduisant à dégager des résultats excédentaires.*

*Ce qui n'est pas du tout le cas des autres secteurs, notamment les secteurs conventionnés.*

*Mais si l'association « Les Genêts d'Or » connaît une situation globale d'aisance financière, ce n'est pas uniquement grâce à la bonne gestion des ateliers, c'est aussi grâce à la maîtrise d'éléments de gestion fondamentaux comme :*

*- la maîtrise de la masse salariale et des charges,*

*- la maîtrise du glissement-vieillesse-technicité (GVT),*

*- la maîtrise des investissements,*

*- les gains sur le fonctionnement par de multiples groupements d'achats, ou appels d'offre comme celui effectué concernant les assurances, le regroupement de services fonctionnel,*

*- et par la mise en œuvre de tout un ensemble d'actes de gestion positive, que j'ai détaillés dans les pages 37 à 40, du chapitre 5, de mes réponses à la chambre régionale des comptes de Bretagne, et dans le chapitre 3 de ma réponse à Monsieur le Premier président de la Cour des comptes.*

***Si on laisse « courir » passivement la masse salariale, les charges, le GVT, les investissements, les achats, alors même avec les meilleurs résultats d'ateliers on « coule » très vite.***

***Une gestion c'est un tout**, et le résultat d'actions menées dans tous les secteurs par une direction qui veut avoir sans cesse, à la fois une vue d'ensemble, et une approche concrète par secteur.*

***En conclusion, et comme annoncé au début de ce résumé :***

***Je tiens à terminer sur un autre point, et non des moindres, celui concernant le commissaire aux comptes, nommé par l'assemblée générale our six ans renouvelable, ce qui a été le cas**.*

*Je suis plus que stupéfait qu'il n'en soit **JAMAIS** question nulle part, alors que :*

- *le commissaire aux comptes exerce une mission obligatoire définie par la loi du 1er mars 1984, sur la prévention des difficultés des entreprises, **loi qui a « renforcé le rôle du commissaire aux comptes en vue d'assurer une parfaite fiabilité des comptes annuels et des informations adressées aux actionnaires ou membres de l'assemblée générale »** (loi N° 84 – 148).*
- ***le commissaire aux comptes a exercé sa mission en toute indépendance et en totale liberté**, en accédant comme il le souhaitait, à tous les documents et dossiers qu'il voulait examiner, qu'ils soient d'ordre comptable financier, de méthodes et procédures, d'organisation, de gestion des réalités humaines, et bien entendu aux registres des délibérations de l'assemblée générale, du conseil d'administration et du bureau,*
- *le commissaire aux comptes **a perçu, chaque année, des honoraires importants qu'il ventilait lui-même** entre l'association les Genêts d'Or et les diverses structures dépendant de cette dernière (notamment l'association Sevel, puis la SARL Sevel Services, le service technico-commercial IT 29, l'association Skoazel pour l'aide à domicile des résidents ne résidant pas en foyers de CAT, les SCI GSI et INVECOS, l'association ISIS ayant pour objet le développement des diverses activités culturelles et artistiques, et l'association Loisirs Bretagne Ouest jusqu'à l'exercice 2000. Car après la constitution de la fédération FARES remplaçant le GISA- Groupement Social d'Armorique – un autre commissaire aux comptes fut choisi et nommé par le CA de cette association LBO),*
- ***le commissaire aux comptes a, chaque année, certifié l'exactitude des comptes** devant le bureau, le conseil d'administration et l'assemblée générale, **y compris ceux de l' exercice 2001** et, à ma connaissance, également celui de 2002. Certification qu'il a, chaque année, confirmée par écrit dans son rapport général,*
- *dans ses interventions orales devant le bureau, le conseil d'administration et l'assemblée générale, comme dans ses rapports annuels écrits, le commissaire aux comptes n'a jamais émis de réserves ou de critiques quant aux orientations triennales de l'association dont il avait connaissance, ni quant aux diversifications et développements que ces orientations prévoyaient, orientations triennales d'abord travaillées en bureau, puis débattues et votées en conseil d'administration, avant de l'être en assemblée générale.*

- *c'est le commissaire aux comptes qui, contre l'avis d'autres experts et contre le nôtre, a imposé des mesures à prendre dans le cadre de la SCI GSI. Mesures qui ont été mises en œuvre, puisque le commissaire aux*

*comptes l'exigeait, mais qui ont, ensuite, conduit aux divers déchaînements internes et médiatiques, aux dégâts collectifs et individuels que l'on sait, et pour finir à l'affaiblissement de l'association les Genêts d'Or et des autres associations du Groupe fédéral dont elle était membre. Et tout ceci, à terme, au détriment des usagers directs, des familles et des professionnels.*

- *de plus, le commissaire aux comptes était parfaitement au courant de mon statut de directeur général de l'association les Genêts d'Or, et de directeur général du Groupe GISA, ainsi que du montant de ma rémunération globale, bien répartie en deux rémunérations distinctes. Ce fait est prouvé par une déposition officielle de l'ancien directeur financier lequel atteste avoir lui-même communiqué au commissaire aux comptes mon statut et le montant de mes rémunérations,*
- *en outre, lors de l'une de mes séances de travail annuelles avec le commissaire aux comptes, ce dernier m'a indiqué :*
  - *qu'il avait connaissance de ma rémunération globale,*
  - *qu'il la considérait largement justifiée dès lors où on prenait en considération l'immense travail que j'avais réalisé depuis 1970, non seulement pour diriger, organiser et développer l'association les Genêts d'Or en pleine harmonie avec les orientations régulièrement votées par le CA et par l'AG, mais aussi pour avoir créé de toutes pièces, dirigé et développé le Groupe GISA, comme directeur général « bénévole » pendant 20 ans, puisque durant ces 20 années je n'avais perçu aucune rémunération pour le travail et les responsabilités assumées et les résultats obtenus à la satisfaction de tous ; et qu'il m'avait fallu attendre 24 ans, en 1994, pour voir mon statut de directeur général de ce Groupe officiellement clarifié par les administrateurs présidents qui en avaient la responsabilité.*
- *et, puisqu'il les connaissait, si il n'avait pas approuvé mon statut et ma rémunération.*

***POURQUOI :***

- *n'a-t-il **JAMAIS** demandé à en parler au président de l'association, seul responsable du statut du directeur général selon l'article 9.2 des statuts en vigueur jusqu'à il y a encore quelques mois, et donc, a fortiori, jusqu'à mon départ en fin septembre 200 ?*
- *et, POURQUOI, n'y a-t-il JAMAIS fait référence dans les nombreuses observations de ses rapports généraux annuels lesquels, en plus de sa certification sur l'authenticité des comptes, contenaient des remarques et des recommandations relevant de l'exercice de sa mission ?*

***si ce n'est, précisément, parce que ma rémunération et mon statut ne suscitaient, chez le commissaire aux comptes qu'il est, aucune réserve, ni remarque.***

- *Conformément à la loi, le commissaire aux comptes est directement responsable de ses certifications, jusque 10 ans après la fin de sa mission,*
- ***il y a plus de douze ans que le même expert-comptable, inscrit au tableau des experts agréés, exerce cette fonction de commissaire aux comptes**. C'est dire si il connaît bien, pour ne pas dire « par cœur », tous les secteurs, tous les aspects, tous les comptes, la totalité de la situation financière, les méthodes et procédures (lors d'une assemblée générale il salua la réalité exceptionnelle de ce dispositif qu'il assimila à une démarche qualité), les modalités de gestion des réalités humaines, etc… de l'association les Genêts d'Or, ainsi que des structures qui en dépendent et que j'ai énumérées ci-dessus,*
- *je tiens également à souligner tout le temps et l'important travail que le commissaire aux comptes, assisté de plusieurs collaborateurs, consacrait chaque année à l'exercice de sa mission. Durant plusieurs semaines, chaque année, lui et ses collaborateurs mobilisaient une salle de réunion du siège pour effectuer leurs contrôles, de même qu'ils se rendaient directement dans les services comptables, financiers, du personnel, de l'administration, etc… De même que, chaque année, il se rendait, toujours dans le cadre de sa mission, dans un ou deux établissements différents, choisis par lui.*
- *c'est dire, aussi, si **il a exercé sa mission en toute connaissance de cause**, et non comme un « débutant » ignorant tout de la réalité de la structure dont il était, et est toujours à ma connaissance, commissaire aux comptes.*

*Au moment de clore, je tiens à redire mon très grand étonnement, et mon total désaccord, de ce qu'il ne soit jamais fait référence :*

- *au commissaire aux comptes, nommé par l'assemblée générale **en application d'une loi de la République,***
- *à la mission complète qu'il a remplie et à la certification des comptes annuels qu'il a attestée chaque année devant le bureau, le conseil d'administration et, bien entendu, devant l'assemblée générale,*
- *à ses rapports généraux positifs, comportant des conseils pour toujours améliorer la gestion et l'administration de l'association, mais n'ayant jamais exprimé la moindre réserve sur telle ou telle orientation, ou diversification, décidées par les instances délibérantes de l'association,*
- *et donc à sa responsabilité.*

*Cette « omission » de la charge et de la responsabilité du commissaire aux comptes est d'autant plus importante et significative que sa mission est clairement définie par la loi, et non par l'assemblée générale ou certains dirigeants.*

*La mission du commissaire aux comptes comprend, je cite la loi, est « une mission d'audit et de certification des comptes annuels ; une mission de contrôle de l'information ; une mission du contrôle du respect de l'égalité entre les actionnaires ; une mission de prévention des difficultés ; une mission comprenant un rapport général et un rapport spécial ; une mission d'attestation des rémunérations globales versées aux 10 personnes les mieux rémunérées au sein de l'association ; et une mission concernant les faits délictueux ».*

*Pour moi il est inconcevable et inacceptable que le contrôle mené par la chambre régionale des comptes de Bretagne ait totalement ignoré et passé sous silence l'intervention, les certifications et les rapports d'un commissaire aux comptes agissant, je le répète, DANS LE CADRE DE LA LOI.*

# 2

# Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur

## *PRÉSENTATION*

*Le service public de la restauration collective est une responsabilité de plus en plus importante pour les collectivités locales. Outre la restauration scolaire et les restaurants administratifs, le service s'étend à la distribution de repas aux personnes âgées ou en difficulté. Le nombre de repas servis continue de progresser en moyenne d'1 % par an, malgré la diminution de la population scolaire. A cet aspect quantitatif s'ajoutent des exigences renforcées de qualité, d'hygiène et de sécurité alimentaire, ainsi que la gestion des risques qui en découlent.*

*L'exercice de cette responsabilité nécessite donc des compétences et une expérience particulières. C'est pour cette raison que la plupart des collectivités ont choisi, de déléguer la gestion du service public de la restauration collective communale à des entreprises spécialisées. Le recours à cette formule implique cependant une très grande vigilance de la collectivité lors de la passation et de l'exécution de la convention de délégation.*

*A la suite d'une enquête sur la gestion déléguée du service public communal de la restauration collective menée auprès de vingt deux collectivités de la région d'Ile-de-France, le rapport public de 1998 observait que :*

*- les règles du droit de la concession et les dispositions des contrats étaient fréquemment ignorées, au détriment des intérêts de la collectivité ;*

*- les contrôles de la collectivité concédante étaient insuffisants ;*

*- des investissements réalisés aux frais et risques de la collectivité et non à ceux du concessionnaire dépassaient la capacité nécessaire à la*

*satisfaction des besoins locaux et permettaient au concessionnaire de satisfaire au moindre coût une clientèle extérieure ; le jeu de la concurrence dans ce secteur d'activité s'en trouvait faussé.*

*Cinq ans après, ces constats sont toujours d'actualité dans six grandes collectivités communales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur : Cannes, Hyères, La Ciotat, Nice, Orange, Vitrolles, où cette gestion a fait l'objet d'un examen par la chambre régionale des comptes.*

# I – L'équilibre entre les intérêts de la collectivité délégante et ceux du délégataire

Des évaluations imprécises et des exigences mal formulées de la part de la collectivité lors de l'élaboration des conventions de délégation de service public ont pour conséquence des difficultés tant au stade de l'attribution de la délégation qu'à celui de son exécution. Elles compromettent aussi l'exercice du contrôle que celle-ci doit assurer sur son délégataire.

## A – Des conventions de délégation déséquilibrées

Le manque de vigilance lors de l'élaboration du cahier des charges de la délégation et parfois une précipitation excessive lors de l'attribution du contrat, nuisent à son équilibre, la notion de risques et périls du délégataire se trouvant très atténuée, notamment en raison de la possibilité laissée à ce dernier d'imputer au compte de la délégation des charges indues ou, pour le moins, discutables.

La commune de Vitrolles a délégué en 1993 l'exploitation de son service de restauration scolaire et municipale pour une durée de huit ans. Une procédure de dévolution hâtivement conduite par l'autorité concédante a bénéficié au titulaire du contrat précédent, choix dont la motivation n'a pu être produite, contrairement aux dispositions de l'article L. 1411-5, alinéa 5 du CGCT.

A Cannes, le service de la restauration collective (scolaire et municipale), géré en régie jusqu'en 1993, a été délégué en 1994 pour une durée de quinze ans à compter de la date de livraison de la cuisine centrale, fixée contractuellement au 1er septembre 1995. L'offre de la société retenue n'était pas la moins avantageuse et la ville a fondé son choix sur des critères non définis et affichés à l'avance.

L'exploitation aux « risques et périls » du délégataire constitue l'un des principes de l'économie de la délégation de service public. Or celle-ci apparaît en réalité très ténue.

Ainsi, à Vitrolles**,** le risque d'exploitation est minimisé par la clause de révision de la partie fixe du prix en cas d'écart de 5 % des effectifs, par le fait que la majeure partie du paiement du prix du repas est supportée par la collectivité et par la possibilité offerte à l'exploitant d'utiliser le service pour vendre des repas à l'extérieur.

Cette clause aura à s'appliquer, car le service a accusé une forte baisse du nombre de repas : la référence fixée par le contrat (434 000 repas) n'a jamais été atteinte. Le nombre de repas est passé de 420 000 en 1994 à 365 000 en 1999. Cette baisse est imputable pour moitié à celle du nombre des repas servis dans les cantines scolaires et, pour l'autre moitié, au retrait de la SEM Vitrolles Animation (SEMVA) qui a préféré acheter ses repas à un fournisseur moins cher à partir de 1998. Ainsi, le prestataire facture à la ville le montant des frais fixes sur des repas non servis (2,33 € par repas, soit la moitié du coût du repas) en se référant au nombre figurant dans la convention. Comme la ville équilibre les comptes de la SEMVA, elle finance à la fois les repas pris par les usagers de cette dernière et les pénalités qui lui sont infligées.

A Orange, le service de la restauration collective, auparavant géré en régie, a été concédé le 19 mars 1987 à une société d'économie mixte dont la ville détenait 65 % du capital. Le contrat, d'une durée initiale de 7 ans, prévoyait en particulier la mise à la disposition de cette SEM de la cuisine centrale appartenant à la ville et mettait à la charge de la société une obligation de moderniser les installations.

Dès 1988, il est apparu que toutes les conséquences de l'ampleur de la modernisation de l'équipement n'avaient pas été correctement évaluées : devant l'importance des travaux à réaliser, la SEM a été contrainte de recourir à un emprunt d'une durée de sept ans, ce qui a nécessité une première prolongation du contrat d'un an afin de permettre l'amortissement des travaux sur la durée de la concession. Cette durée s'est révélée encore trop courte par rapport à la nature des investissements. Un deuxième avenant au contrat a alors porté la concession à treize ans, avec une date d'échéance au 31 août 2000, repoussée en définitive au 31 août 2001.

A l'expiration du contrat et après une nouvelle tentative infructueuse de déléguer à nouveau ce service, la ville d'Orange a finalement recouru à la formule d'un marché de prestations de services.

A La Ciotat, la convention de concession pour le service public de restauration scolaire et municipale conclue le 12 septembre 1990,

prévoyait une durée de quinze ans à compter de la date de la mise en service de la cuisine centrale. Celle-ci, réalisée sur un terrain mis gratuitement à la disposition du délégataire par la ville, a été financée par crédit-bail. Le montant de l'investissement est de 1,33 M€ HT, y compris le coût de préfinancement.

A Nice, l'économie du contrat conclu en 1986 pour une durée de 18 ans reposait en grande partie sur la réalisation d'une cuisine centrale confiée au délégataire. En l'absence de clauses précises au contrat initial, le prix du repas, basé sur la livraison annuelle de 2 150 000 repas, a connu en moins de dix mois une hausse importante de 14 % pour atteindre 5,94 € HT. Cette augmentation résulte de l'accroissement de l'investissement et de celui des effectifs par rapport aux estimations initiales. De la sorte, les risques du délégataire ont été limités, d'autant plus que la subvention municipale a représenté, de 1994 à 2001, près de 60 % du prix total du repas.

Les risques du délégataire étaient en outre dès le départ très limités par une clause de révision du prix du repas. En effet, le contrat conclu en 1986 prévoit la révision du prix par application d'une formule inflationniste. La part fixe y est peu élevée, alors que la part « salaires » y est très importante, atteignant 58 %, alors que sur la période contrôlée les frais de personnel n'ont représenté que 40 % du coût de fabrication d'un repas.

L'absence de risques réels pour le délégataire résulte aussi de transferts de charges indus, ou au moins critiquables, du délégataire à la collectivité délégante.

A Cannes, depuis 1995, l'exécution du service public de la restauration est caractérisée par un transfert de charges progressif du concessionnaire vers la collectivité concédante, notamment en ce qui concerne l'encaissement du prix des repas et la facturation de frais de gestion non identifiés.

En application de la convention de concession de 1994, le délégataire est chargé d'encaisser directement auprès des usagers du service ou de leurs familles le prix des repas, sur la base des tarifs fixés par le conseil municipal. Cette prestation est comptabilisée pour 0,02 € (0,14 F - valeur décembre 1993) dans le prix unitaire du repas. Trois avenants ont transféré à la ville les opérations d'encaissement auprès de certains usagers ; celle-ci a néanmoins continué de rémunérer le délégataire pour cette prestation, la décomposition du prix des repas n'ayant pas été modifiée. Par ailleurs, le délégataire a facturé des frais de gestion non identifiés.

La décomposition du prix unitaire du repas comptabilise des frais de structure 0,14 €/repas et 0,35 € HT au titre de «frais de gestion et taxes diverses» dont le détail n'est pas précisé. Ces derniers n'apparaissent pas dans les comptes rendus du délégataire et sont probablement noyés dans les importants frais de siège qui sont passés de 3 % à 8 %. Pour le délégataire, qui n'a cependant communiqué aucun document à l'appui, la répartition des frais de siège est réalisée au prorata du chiffre d'affaires de chaque établissement. Le manque de transparence du compte rendu financier sur ce point résulterait de l'imprécision du contrat de concession et d'un manque de vigilance de la part de la ville.

A Nice, dans le cadre d'une réelle gestion aux risques et périls du délégataire, ce dernier aurait dû faire son affaire du recouvrement de toutes les recettes. Or, le circuit de recouvrement mis en place revient à faire peser la charge des impayés sur la collectivité.

Par ailleurs, l'analyse de la comptabilité générale de ce délégataire fait apparaître, sur la période 1999/2001, des charges dont l'imputation aux comptes de la délégation est discutable, tant en ce qui concerne des frais de groupe que des frais de publicité, de relations publiques et de parrainage. Ils se sont élevés à 2,18 M€ sur la période de 1994 à 2001. Ce délégataire a apporté, très en marge de son activité, un soutien important à des clubs sportifs niçois ; il est aussi largement intervenu à l'extérieur de la ville : locations de loges dans le stade de Monaco, tournoi de tennis de Monte Carlo, au soutien à l'équipe d'Antibes…

Le délégataire a signé cinq conventions d'assistance avec sa maison mère, dont il est une filiale à 100 %. Dans la plupart de celles-ci, la rémunération ne dépend pas du service réellement rendu. Si la maison mère assiste effectivement sa filiale en matière d'achats, d'assistance juridique, de normes de qualité, de suivi informatique, le délégataire dispose aussi de services susceptibles d'assurer ces missions. Les montants facturés au délégataire sont donc redondants et ont atteint plus de 10 % des charges réelles, avant de connaître une réduction sensible en 2000. En réalité, ces dépenses sont destinées à pérenniser les positions commerciales existantes ou à favoriser la croissance du délégataire ou de sa maison-mère, mais elles ne sauraient être considérées comme des charges de la délégation.

## B – Un contrôle insuffisant de la collectivité

L'opacité et la confusion des éléments comptables et statistiques fournis par les délégataires aux collectivités ne favorisent pas l'exercice des contrôles incombant à l'autorité délégante.

A Vitrolles**,** les comptes présentés par le délégataire sont difficilement exploitables. Malgré un examen par un cabinet commandité par la ville en 1997, dont les résultats n'ont pas été exploités, ils ne sont pas présentés sous une même nomenclature d'une année à l'autre, ce qui ne facilite pas leur analyse. Par ailleurs, les charges présentées ne peuvent pas être définies selon leur classification dans le contrat où elles sont réparties en charges fixes ou variables. Ces charges comportent des provisions de renouvellement et des amortissements de caducité et de dépréciation très fluctuantes d'une année sur l'autre. Il n'y a pas de compte de renouvellement permettant de comparer les provisions et leur utilisation.

A Orange, la convention prévoyait l'obligation pour le concessionnaire de fournir à la collectivité des comptes rendus techniques et financiers sur son activité. Mais ceux-ci n'ont pu être produits à la chambre régionale des comptes qui en avait demandé communication lors de son contrôle.

A La Ciotat, malgré les engagements prévus à la convention, organisant le contrôle de la commune sur son concessionnaire, notamment par la production annuelle de comptes rendus technique et financier, la commune n'a pas été en mesure d'effectuer ce contrôle avant 1999. Les comptes rendus techniques fournis durant la période 1992-1998 se bornent à un récapitulatif synthétique des opérations d'entretien et de maintenance des installations ou de mise en conformité, avec parfois des factures à l'appui. Mais il n'y figure aucune information au titre de l'exploitation alors que la convention stipule que le compte rendu technique doit comprendre au minimum un certain nombre de données concernant l'état des équipements, les investissements annuels, l'exploitation du service et les dépenses et recettes.

La plupart de ces informations détaillées ont été constamment omises dans les comptes rendus par le délégataire. Apparemment, la ville ne s'est guère inquiétée de cette absence et n'a rien réclamé avant le courant de l'exercice 2000 lorsqu'un audit, commandé par la ville de La Ciotat, a relevé ces anomalies ainsi que le « trop grand flou » dans les procédures de contrôle par la collectivité.

A Nice, l'information financière a été améliorée mais elle est encore incomplète. L'article 90 du cahier des charges, relatif au compte rendu financier, indique que le délégataire doit fournir le détail par nature des dépenses et leur évolution par rapport à l'exercice précédent, celui des charges relatives à l'investissement ainsi que le détail des recettes de l'exploitation et des activités annexes et leur évolution par rapport à l'exercice antérieur. Il doit en outre présenter un compte d'exploitation du service délégué établi conformément au plan comptable général. C'est

seulement en 1999 que le délégataire a mis sur pied une comptabilité analytique censée retracer les résultats de ses trois pôles d'activité : les repas livrés aux cantines scolaires niçoises, les repas livrés à l'extérieur mais fabriqués dans l'unité centrale de production et les repas fabriqués et commercialisés hors unité centrale. Ce n'est que très récemment que la direction de l'éducation de la ville a commencé à assurer un suivi des facturations des repas présentées par le délégataire.

Les programmes annuels de travaux n'ont pas toujours été approuvés par la collectivité et les rapports d'activité n'intègrent les inventaires de biens, pourtant prévus au contrat, que depuis 2001.

A Cannes, les rapports annuels du délégataire, s'ils sont établis conformément à l'esprit des dispositions du contrat, présentent des lacunes sur de nombreux points que la ville aurait dû faire préciser. Ainsi le compte rendu technique n'est qu'un inventaire physique des investissements mobiliers et immobiliers de la concession, sans indication de la valeur à l'origine, de l'amortissement réalisé, de la valeur comptable résiduelle ou des renouvellements opérés. Il n'existe pas de statistiques par point de distribution et type de repas, ni de statistiques relatives aux produits alimentaires, aux consommations d'eau, de gaz, d'électricité, et sur les incidents survenus en cours d'année tels que les intoxications. Le compte rendu financier n'indique ni le coût de l'entretien courant, des réparations ou du renouvellement de matériel, ni le mode de calcul des provisions, ni l'incidence des différents paramètres sur l'évolution des tarifs, ni la justification des frais de siège, fixés à 8 %, mais non prévus dans la convention de concession et dont il n'est précisé ni l'assiette du prélèvement ni les opérations internes concernées.

## II – L'activité extérieure des délégataires

La faculté prévue au contrat de permettre au délégataire du service public de la restauration collective d'utiliser les équipements publics pour les besoins de sa propre clientèle est en principe conçue dans un souci d'optimisation des installations, dans l'intérêt partagé et équilibré de la collectivité délégante et du délégataire. En réalité, en raison du manque de vigilance de la collectivité, l'application de cette clause a abouti à la rupture de cet équilibre, au détriment de la collectivité, du contribuable local ou de l'usager public.

## A – Le développement de l'activité extérieure des délégataires

### 1 – Un nombre accru de repas vendus hors délégation

Les délégataires du service de la restauration collective municipale utilisent de façon croissante les installations de la cuisine centrale pour confectionner des repas vendus à une clientèle extérieure.

Dans un cas, celui de la ville d'Orange, une telle activité, qui n'était pas prévue par la convention de délégation, a cependant été développée par le délégataire avec l'accord du délégant, permettant ainsi de compenser partiellement la baisse de la demande municipale et de maintenir le chiffre d'affaires de la société. Elle représentait, en 2000, plus de 6,5 % d'un chiffre d'affaires global de 560 000 €.

Dans d'autres cas, la possibilité en était prévue au contrat mais devait rester accessoire. En réalité, elle a été considérablement développée et constitue parfois l'activité principale du délégataire.

Ainsi, à Vitrolles, le nombre de repas fabriqués pour l'extérieur, qui ne représentait en 1994 que 14 % du total des repas produits à la cuisine centrale, a atteint 37 % de ce total en 1999.

A La Ciotat, le nombre de repas vendus à des tiers est passé de 16 411 en 1993 à 117 694 en 2000, ce qui représente pour les trois derniers exercices plus de 30 % de la production totale de repas.

A Nice, la livraison de repas à l'extérieur est passé de 57 000 repas en 1994, pour un montant de 289 653 €, à plus de 800 000 repas en 2001, pour un montant de plus de 3 963 000 €, soit 30 % de l'activité du délégataire.

A Cannes, cette activité annexe représentait, avec 301 969 repas, 33,5 % de la production totale du délégataire pour l'exercice 1997/1998. L'année suivante, elle atteignait, avec 424 505 repas, 41 % de la production totale, ce chiffre incluant toutefois la fourniture temporaire de 397 632 repas à la prison de Nice. Cette activité annexe s'est depuis réduite à 43 911 repas pour l'exercice 2000/2001 et à 67 673 pour 2001/2002.

Enfin, à Hyères, l'activité extérieure du délégataire a connu une très forte évolution au point d'en devenir l'activité principale pour ce qui est du nombre de repas produits. Ont été ainsi préparés pour l'extérieur 300 000 repas en 1997, 500 000 en 1999, et près de 800 000 en 2001, soit deux fois plus que le nombre de repas servis pour la ville qui reste stable

autour de 350 000 repas par an. En 2001, cette activité, censée rester accessoire, représentait près de 70 % de la production totale du délégataire.

### 2 – L'accroissement de la capacité de production des cuisines

Le développement de la fabrication des repas vendus hors délégation a été rendu possible grâce à la surcapacité de production des cuisines centrales ainsi qu'à l'optimisation de leur fonctionnement.

Ainsi, à La Ciotat, les besoins recensés lors de la signature de la convention de délégation en 1990 étaient estimés à 150 000 repas par an. Mais il est précisé dans le rapport de présentation et non pas dans la convention elle-même, que la capacité de la cuisine centrale pourra s'étendre jusqu'à 350 000 repas annuels. Si l'on peut concevoir qu'une marge de manœuvre était nécessaire pour pouvoir faire face à l'évolution future, elle représente au cas particulier plus du double du chiffrage initial des besoins.

A Nice, la cuisine centrale devait à l'origine pouvoir produire 20 000 repas par jour. En 1999, sa capacité de production s'élevait à 35 000 repas par jour, soit 15 000 de plus que ce qui était nécessaire à la satisfaction des besoins de la collectivité. Cette surcapacité a été en partie atteinte en raison d'investissements lourds décidés en 1995 au motif, selon le conseil municipal, de la perspective de l'ouverture de nouvelles écoles et de la remise à niveau de certains équipements. En réalité, seuls six nouveaux points de restauration ont été ouverts entre 1996 et 2002. Une partie des investissements réalisés dès 1995 a donc favorisé le développement des activités extérieures à la délégation.

A Cannes, le cahier des charges pour l'attribution de la délégation prévoyait la construction d'une cuisine centrale d'une capacité de production de 5 000 repas par jour, y compris une marge de 1 000 repas/jour pour la satisfaction des besoins futurs. Or le contrat signé à la suite de cette consultation a porté cette capacité à 5 500 repas/jours, permettant au délégataire de développer sa stratégie commerciale et une clientèle privée.

A Hyères, la capacité de production de la cuisine centrale permet au délégataire de confectionner trois fois plus de repas que ceux servis aux usagers du service public : agents communaux, scolaires, personnes âgées.

A Orange, la surcapacité initiale de l'outil de production s'est avérée d'autant moins utile pour la ville que celle-ci a renoncé à la

formule de la délégation en septembre 2001 pour recourir à un marché de prestation de services, laissant inemployée la cuisine centrale.

## B – La tarification des repas vendus à l'extérieur

### 1 – Les composantes de la tarification

Le prix du repas facturé à la clientèle extérieure du délégataire n'intègre ni la dépense d'investissement ni les charges de structure, ou les frais généraux, qui sont en conséquence intégralement supportés par la collectivité ou l'usager du service public. Il prend seulement en compte les charges variables, essentiellement le coût des denrées et celui du personnel de cuisine ainsi que, pour une part minime, le montant de la redevance versée par le délégataire à la collectivité pour l'utilisation de la cuisine centrale à des fins privées, laquelle ne couvre que très partiellement les charges fixes supportées par la commune et l'usager.

Cette situation anormale est aggravée par le fait que la collectivité n'est pas en mesure de contrôler efficacement les transferts de charges ainsi opérés. En effet, les comptes rendus du délégataire ont tendance à minimiser les charges liées à la confection des repas pour l'extérieur.

Ainsi, à Hyères, l'analyse du chiffre d'affaires déclaré par le fermier fait apparaître que le prix de vente d'un repas livré à l'extérieur ne couvre que les coûts des matières premières, du personnel de cuisine et de la redevance versée à la ville, les autres postes (investissement, frais de structure, frais généraux,…) n'étant pas pris en compte.

A Nice, le prix moyen de vente d'un repas à l'extérieur serait, selon la comptabilité analytique du délégataire, légèrement supérieur à son prix de revient. Ces résultats analytiques dépendent cependant de clés de répartition critiquables :

- l'impôt sur les sociétés est imputé aux comptes analytiques de la délégation alors qu'il s'agit d'une charge propre du délégataire ;
- la part salariale de la TP est intégralement imputée à la délégation alors qu'elle pourrait être répartie au prorata du personnel affecté à chacune des activités ;
- l'intégralité des honoraires est imputée à la ville, alors qu'elle devrait être répartie selon le nombre de repas fabriqués ;

- des frais de publicité, de sponsoring et le partenariat sont imputés à la délégation alors qu'ils ont pour vocation à être affectés à l'activité extérieure qui fait l'objet d'un effort de développement.

Si l'on tient compte de ces charges, l'activité extérieure du délégataire apparaît en réalité à peine équilibrée.

Par voie de conséquence, et pour l'ensemble des collectivités concernées, le prix du repas livré à la clientèle extérieure est largement inférieur à celui du repas servi à l'usager. L'écart, même s'il peut être en partie du à des prestations de nature différente, est cependant en moyenne de 40 % à La Ciotat, de plus de 40 % à Nice, de 50 % à Vitrolles et de 58 % à Cannes. A Hyères, il atteint les deux tiers.

### 2 – Les redevances

La faculté laissée au délégataire d'utiliser la cuisine centrale pour développer des activités extérieures à la délégation a, en général, pour compensation une redevance que le délégataire verse à la collectivité au titre des repas vendus à l'extérieur. Cette redevance ne couvre cependant que très partiellement les charges supportées par la collectivité, alors qu'elle pourrait permettre d'affecter à la production des repas livrés à l'extérieur la partie correspondante des charges fixes incluses dans le coût du repas communal.

Ainsi, à Hyères, et jusqu'à l'intervention très récente d'un avenant définissant une nouvelle clé de répartition, le montant unitaire de la redevance s'élevait à 0,15 € alors que le montant du poste investissement dans le coût du repas communal était de 1,52 €.

A Vitrolles, la redevance correspond à 0,3 € par repas vendu à l'extérieur, alors que 2,3 € de charges fixes sont incorporés dans le prix du repas relevant du service public.

A Nice, la redevance de l'ordre de 0,53 € par repas, non prévue à l'origine, a été instituée par voie d'avenant. En l'absence de décomposition du prix contractuel, elle paraît ne couvrir que les seules charges fixes liées à l'investissement et aurait donc pu être fixée à un niveau plus élevé.

A Cannes, l'activité privée du délégataire devait donner lieu au versement d'une redevance de 10 % sur le chiffre d'affaires au-delà d'une production de 750 000 repas par an. Ce seuil ayant été dépassé en 1998 et 1999, une redevance aurait du être versée à la ville. Or cette recette potentielle n'apparaît ni dans les comptes de la commune, ni dans ceux de la délégation. Selon le délégataire, cette redevance était provisionnée dans

les comptes de la société et le retard constaté dans son versement était imputable à la ville qui n'avait pas émis le titre de recette correspondant.

A La Ciotat, le délégataire s'est à l'origine (août 1990) engagé sur des prix unitaires de repas sur une base dite «de référence» de 150 000 repas par année civile. En cas de dépassement de ce seuil de plus de 5 %, il était prévu le versement d'une redevance à la commune. Par un avenant de décembre 1991, cette base a été portée à 300 000 repas et la redevance fixée à 0,61 € par repas supplémentaire. Ce doublement de la base de référence par rapport aux besoins exprimés par la commune ne peut s'expliquer que par la surcapacité de production de la cuisine centrale, qui a permis au délégataire de développer son activité commerciale à l'égard de tiers.

## C – Les conséquences sur la concurrence

Le développement de l'activité extérieure des délégataires peut affecter les modalités de renouvellement de la délégation arrivée à échéance et générer des distorsions de concurrence. Il perturbe aussi le marché local de la restauration collective.

Lors de la consultation pour le renouvellement de la délégation, le délégataire sortant se trouve de facto avantagé, non seulement en raison de la connaissance privilégiée qu'il a de la gestion passée - ce qui n'est pas évitable même si toutes les informations nécessaires ont été communiquées aux autres candidats - mais aussi parce que, ayant développé une large clientèle extérieure favorisant les économies d'échelle, il est en mesure de faire des propositions plus favorables que celles des nouveaux candidats, sauf dans le cas ou ces derniers pratiquent de même dans le cadre de délégations pour d'autres collectivités.

La principale atteinte à la concurrence concerne le marché local de la restauration collective.

Le prix des repas servis à la clientèle extérieure du délégataire est inférieur, dans les cas précités, d'un tiers à deux-tiers à celui du repas facturé dans le cadre de la délégation. Il ne comporte en effet pas la part des frais fixes où l'amortissement des équipements mobiliers et immobiliers dont l'usure correspond pourtant, en partie ou en totalité, à l'activité extérieure du délégataire.

Malgré l'incorporation d'une redevance à la collectivité au demeurant insuffisante, ce prix est en conséquence inférieur ou, dans la meilleure hypothèse, égal au prix de revient du repas. Cette exploitation demeure toutefois rentable, malgré la présentation déficitaire ou à peine

équilibrée qui en est faite dans les comptes. A Nice, par exemple, l'analyse des résultats de la société délégataire a montré que si l'excédent brut d'exploitation demeure modeste rapporté au chiffre d'affaires, la rentabilité des capitaux investis est en revanche très élevée.

Dans ces conditions, la situation privilégiée de la société délégataire peut fausser la concurrence. Elle est en effet en mesure de proposer des prix très bas aux appels d'offres lancés par d'autres organismes publics ou privés, au détriment des entreprises concurrentes.

Ainsi, par exemple, la société délégataire du service public de la restauration collective à Cannes a pu obtenir le marché pour la fourniture de 1 300 repas par jour à la maison d'arrêt de Nice en proposant un prix défiant toute concurrence de 1,85 € TTC par repas.

La disposition d'une cuisine centrale surdimensionnée permet donc au délégataire d'occuper une position commerciale stratégique à partir de laquelle il peut conquérir une clientèle périphérique, et même éloignée, aux conditions de rentabilité les plus profitables.

L'instauration d'une redevance qui compense l'imputation dans les comptes de la délégation des charges fixes liées au dimensionnement de l'outil de production est censée permettre de replacer le délégataire dans une situation moins déséquilibrée vis à vis de ses concurrents dans la conquête de marchés extérieurs. Mais en réalité, l'avantage concurrentiel n'est pas corrigé par la redevance, car son montant sous-évalue de manière systématique le coût d'utilisation des installations. Si le versement d'une redevance peut permettre au délégant d'obtenir une compensation partielle, il serait plus équitable d'imposer au délégataire la prise en compte de toutes les charges de la délégation dans la détermination du prix des services fournis dans le cadre de son activité propre, ce qui permettrait de baisser à due concurrence le prix des repas servis aux usagers de la délégation.

Dans sa réponse au rapport public de 1998, le ministre de l'intérieur convenait que l'utilisation importante des immobilisations par le délégataire pour ses activités propres présente des risques de distorsion de concurrence et de surfacturation au détriment des collectivités délégantes. Il annonçait à cet effet un décret d'application de l'article 40-1 de la loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin) à fin de permettre aux collectivités de mieux renégocier ces points litigieux avec leurs concessionnaires.

A ce jour, ce décret n'est pas encore intervenu.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Le service public de la restauration collective est une responsabilité de plus en plus importante pour les collectivités locales, les publics concernés étant potentiellement plus nombreux.*

*La plupart des collectivités ont désormais choisi de recourir à un délégataire pour gérer ce service.*

*L'équilibre des clauses des contrats fixant les obligations des deux partenaires et le contrôle des conditions dans lesquelles s'exerce la vente de repas à l'extérieur des délégataires restent des axes critiques du développement de cette activité.*

*A ce titre, la Cour émet trois recommandations :*

*- Inviter les collectivités territoriales délégantes à exercer un contrôle plus exigeant sur les comptes, les résultats et les performances de leur délégataire en matière de restauration collective.*

*- Prévoir des clauses de renégociation du prix des repas servis au public, dès lors que le délégant accroît, de façon significative, le nombre des repas servis à sa clientèle privée.*

*- Veiller à la mise en jeu de la concurrence lors du renouvellement des délégations de service public.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LCOALES*

*Tout d'abord, l'insertion relève de nombreux défauts et insuffisances dans la conclusion et le contrôle des délégations de service public de restauration collective.*

*En ce qui concerne la conclusion des conventions, les choix des collectivités territoriales sont souvent insuffisamment motivés.*

*D'autre part, le contenu des conventions de délégation de service public apparaît souvent déséquilibré et la notion de « risques et périls » très atténuée. Ainsi, de nombreuses conventions prévoient des subventions d'équilibre qui effacent toute prise de risque par le délégataire.*

*En outre, en raison du manque de transparence des comptes des délégataires, ces derniers financent des activités étrangères à l'objet de la délégation et grâce à celle-ci. En particulier, les activités privées des délégataires se développent au détriment de la collectivité délégante et d'une saine concurrence, dans la mesure où les mêmes installations sont utilisées pour ces activités qui devraient normalement demeurer accessoires.*

*Ainsi, le délégataire fait peser sur l'autorité délégante des dépenses qui devraient normalement être financées par lui. Cette situation aboutit à des distorsions de concurrence, en raison du surdimensionnement des équipements (la reprise en régie apparaît alors impossible) et de la capacité financière acquise par le candidat sortant.*

*Par ailleurs, le rapport souligne les insuffisances du contrôle des autorités délégantes sur l'exécution de la délégation. Ainsi, certaines communes n'exigent pas même de rapport du délégataire et si celui-ci est fourni, il apparaît souvent comme incomplet et peu clair et ne permet pas à la collectivité d'être suffisamment informée des résultats de la délégation.*

*A cet égard, il peut être rappelé que l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales prévoit l'obligation de la présentation annuelle d'un rapport du délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service, accompagné de données permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.*

*Les concertations avec les représentants des autorités délégantes et des entreprises délégataires sur le projet de décret relatif au rapport annuel du délégataire se sont poursuivies afin de le rendre compatible avec les exigences communautaires et de répondre aux préoccupations des différents partenaires. Le projet de décret doit en effet s'inscrire dans une logique de transparence, mais aussi de pragmatisme en évitant d'imposer des modèles et des principes de présentation comptable que les délégataires ne pourraient*

*pas mettre en œuvre ou que les autorités délégantes ne pourraient pas exploiter. Les dispositions prévues par le projet de décret visant à préciser et à encadrer la nature des éléments utiles au délégant devant figurer dans le rapport, devraient permettre d'améliorer la transparence dans l'exécution des délégations de service public et de mieux informer l'autorité délégante.*

*RÉPONSE DU MAIRE DE CANNES*

***A titre liminaire, la Ville de Cannes souhaite formuler deux remarques :***

◆ *Sans pour autant minorer les responsabilités de la Ville dans cette délégation de service public de la restauration scolaire et municipale, il convient de préciser qu'il s'agissait de la première procédure issue de la loi modifiée du 29 janvier 1993 initiée par la commune. Aussi, ce contrat novateur n'a pas su initialement prendre en compte toutes les contraintes liées à cette nouvelle formule juridique complexe.*

*C'est la raison pour laquelle, la Ville s'est attachée à remédier le mieux possible à ces lacunes initiales. Ainsi, six avenants sont venus compléter le contrat du 28 juillet 1994.*

◆ *Les faits constatés et reprochés à la Commune datent du début du contrat jusqu'à 1999. Or, il est important de souligner que la nouvelle municipalité, dès son arrivée en avril 2001, s'est engagée activement dans une politique d'assainissement et de contrôle de l'ensemble des délégations de services publics. La Ville, dans une ultime négociation avec son délégataire, a tenté de pérenniser le contrat de concession. Cependant, les évolutions du service de la restauration étaient telles qu'un simple avenant ne pouvait satisfaire toutes les exigences de la Ville, sans aboutir à un bouleversement économique du contrat.*

*C'est la raison pour laquelle, la Ville a procédé en février 2003 à la résiliation pour motif d'intérêt général de son contrat de concession du 28 juillet 1994 et concomitamment au lancement d'une procédure de délégation de service public.*

*C'est donc sur la base d'un contrat entièrement repensé et tirant les enseignements de l'ancienne délégation, que la Ville, à compter du 1er janvier 2004 confiera, par voie d'affermage, à un nouveau délégataire, une prestation complète de restauration allant de la fabrication jusqu'au service à table.*

*Cette remise en compétition, conduite dans des conditions de sécurité juridique et concurrentielles optimales, a permis d'établir un*

*nouveau contrat dont le contenu veille à éviter toutes les dérives rencon-trées ces dernières années dans le domaine de la restauration scolaire et répondant d'ailleurs en tous points à vos recommandations.*

*Après cet exposé liminaire, la Ville de Cannes entend apporter certaines précisions aux observations soutenues par la Cour des comptes.*

### *Sur le contrôle insuffisant de la collectivité, en raison notamment de l'opacité des comptes-rendus par le délégataire*

*Dès sa prise de fonctions, la nouvelle municipalité a pris conscience qu'une gestion saine et efficace de ses délégations de services publics passe par un contrôle continu et approfondi. En ce sens, elle a développé les fonctions de contrôle interne. Ainsi, l'examen du compte-rendu technique et financier de la restauration scolaire a fait l'objet d'une attention toute particulière quant au strict respect des informations à produire, conduisant même à contester formellement celui de l'exercice 2002/2003.*

*De surcroît, la Ville entend préciser qu'elle a été particulièrement attentive, dans le cadre du nouveau contrat de délégation de service public, à organiser le contrôle de sa délégation notamment dans le domaine de la qualité du service.*

### *Sur le nombre accru de repas vendus hors délégation*

*Si les faits reprochés concernant l'importance des repas pour tiers extérieurs sont exacts, ce phénomène s'est produit seulement au cours des premières années de la délégation, la Ville prenant rapidement conscience de la nécessité de juguler une telle pratique.*

*Ainsi, début 2001, un avenant largement favorable aux intérêts de la Ville a modifié le calcul de la redevance due au titre des repas pour clients extérieurs.*

*Il est dès lors possible de constater que dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat, la Ville, tenant compte des dérives de la gestion passée sur la question de l'activité extérieure du délégataire, a entendu mettre en œuvre les solutions d'optimisation de la vente de repas extérieurs. Celles-ci passent essentiellement par une meilleure répartition des charges fixes entre la Ville et les clients extérieurs.*

*Aussi, afin d'atteindre cet objectif, la Ville, dans son contrat d'affermage a :*

- *négocié au plus juste les prix du fermier tout en améliorant nettement la qualité des prestations servies ;*
- *imposé à son délégataire une redevance pour la vente de repas aux tiers qui lui est très favorable.*

*La transparence de ce montage financier a le mérite de protéger les intérêts de la Ville et de ses usagers et plus largement, d'éviter de pérenniser les pratiques anti-concurrentielles telles que décrites dans le rapport de la Cour des comptes.*

*RÉPONSE DU MAIRE DE LA VILLE D'HYÈRES*

*Après avoir souligné qu'en raison « des exigences renforcées de qualité d'hygiène et de sécurité alimentaires », le service public de la restauration collective « nécessite des compétences et une expertise particulières ».*

*La Cour des comptes précise que la plupart des collectivités ont délégué la gestion de ce service à des entreprises spécialisées.*

*Un rapport établi en 1998, après une enquête auprès de vingt-deux collectivités de la régionaux Ile-de-France, observait que :*

*- les règles du droit de la concession et les dispositions des contrats étaient fréquemment ignorées au détriment des intérêts de la collectivité ;*

*- le contrôle de la collectivité concédante était insuffisant ;*

*- des investissements réalisés aux frais et risque de la collectivité et non à ceux du concessionnaire dépassaient la capacité nécessaire à la satisfaction des besoins locaux et permettaient au concessionnaire de satisfaire au moindre coût une clientèle extérieure ».*

*Selon le rapport de la Cour des comptes, ces constats sont toujours d'actualité pour six communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ayant fait l'objet d'un examen.*

*Ces observations portent sur les points suivants :*

**** Un nombre accru de repas vendus hors délégation***

*Selon le rapport de la Cour, « les délégataires du service de la restauration collective municipale utilisent de façon croissante les installations de la cuisine centrale pour confectionner des repas vendus à une clientèle extérieure.*

*En ce qui concerne la commune d'Hyères, l'activité extérieure du délégataire a connu une très forte évolution au point d'en devenir l'activité principale pour ce qui est du nombre de repas produits. »*

***Réponse de la commune***

*Cette activité de production des repas pour des tiers est prévue par le contrat.*

*L'utilisation par le concessionnaire des installations et du matériel de la concession est autorisée dès lors que le service public n'est pas perturbé, même si le volume de l'activité accessoire devient égal ou supérieur à l'activité concédée.*

*Le contrat en cours n'autorise pas l'administration à limiter l'activité externe dès lors que le service public est correctement assuré.*

◆

******* *Le rapport de la Cour des comptes constate que « la faculté laissée au délégataire d'utiliser la cuisine centrale pour développer des activités extérieures à la délégation a, en général, pour compensation une redevance que le délégataire verse à la collectivité au titre des repas vendus à l'extérieur. Celle-ci ne couvre cependant que très partiellement les charges supportées par la collectivité.*

*A Hyères, jusqu'à l'intervention très récente d'un avenant définissant une nouvelle clé de répartition, le montant unitaire de la redevance s'élevait à 0,15 €, alors que le montant du poste investissement dans le coût repas communal était de 1,52 €. »*

***Réponse de la commune***

*Il convient de remarquer que compte tenu de l'équipement à réaliser, sans repas extérieur, les frais généraux resteraient sensiblement les mêmes, alors que la ville perdrait le bénéfice de la redevance.*

*L'objet de la redevance, dont il n'est pas contesté que celle-ci soit répercutée dans le prix du repas livré, est d'affecter sur l'activité repas extérieur la partie correspondante des charges fixes de la cuisine.*

*Le nouvel avenant présente deux avantages :*

*- il garantit une redevance minimale,*

*- il est financièrement plus intéressant pour la collectivité.*

*Il est toutefois certain que les différents contrats passés pour ce type d'activités, compte tenu de l'inexpérience de la plupart des collectivités en la matière, ont été conclus avec un manque évident de recul.*

*Dans sa réponse au rapport public de 1998, le ministre de l'intérieur annonçait un décret d'application de l'article 40-1 de la loi du 29 juillet 1993 (loi Sapin), afin de permettre aux collectivités de mieux renégocier*

*certains points litigieux avec leur concessionnaire, il est regrettable de constater que ce décret n'est toujours pas intervenu plus de cinq ans après.*

*Il est certain que des améliorations peuvent être apportées au contrat en cours, en particulier en ce qui concerne le contrôle des comptes du concessionnaire et l'évolution de la redevance qui pourrait être liée au développement de l'activité extérieure.*

*La commune ne manquera pas de tenir compte des recommandations mentionnées par la chambre régionale des comptes, à l'occasion du renouvellement de la délégation du service public de la restauration scolaire.*

*RÉPONSE DU MAIRE DE LA CIOTAT*

*Consciente des déséquilibres induits par les termes de la concession signée le 31 août 1990, la Ville de La Ciotat s'est engagée à résilier de façon anticipée, avec effet au 31 décembre 2003, le contrat de concession de la restauration scolaire avec le précédent délégataire, par délibération du 21 janvier 2003.*

*A ce jour, une procédure de délégation de service public (délibération du 10 février 2003) est en cours. Cette nouvelle délégation repose sur un cahier des charges qui permettra de rééquilibrer les conditions économiques du contrat.*

*Plus précisément les objectifs fixés par la Ville sont les suivants :*

- *refonte du contrat initial pour répondre aux nouvelles obligations légales et réglementaires*
- *rééquilibrage des conditions économiques du contrat afin de rechercher le meilleur rapport qualité prix tout en assurant une maîtrise des dépenses communales*
- *remise à niveau de la cuisine centrale, des salles de restauration et nouveaux aménagements en self sur 11 sites scolaires*
- *redéfinition de la politique nutritionnelle du programme alimentaire aux fins d'améliorer la qualité des repas fournis*
- *redéfinition des nouvelles normes de traçabilité, d'équilibre, de transparence des produits alimentaires ainsi que des techniques utilisées.*

*RÉPONSE DU MAIRE DE NICE*

## *L'équilibre entre les intérêt de la collectivité et ceux du délégataire*

### *Des conventions de délégation déséquilibrées*

*La Cour estime que l'économie du contrat de concession de la restauration scolaire de Nice est trop déséquilibrée en faveur du concessionnaire. Sa position est fondée sur l'augmentation du coût de l'investissement initial, lequel a entraîné des ajustements rapides du prix des repas, sur l'imprécision des stipulations contractuelles ou sur la structure du prix des repas trop inflationniste par exemple.*

*En réponse, la Ville en 1986 a constaté que l'état de vétusté de ses cantines scolaires était tel que cela nécessitait des travaux importants, coûteux et, au surplus, d'une grande technicité qu'elle ne maîtrisait pas. Elle a aussi constaté que son personnel n'avait pas la formation nécessaire pour assumer les nouveaux métiers de la restauration scolaire. Enfin, les demandes croissantes d'inscription des enfants dans les cantines scolaires auprès des services municipaux ne pouvaient plus être satisfaites, faute d'un outil de production des repas adapté. Afin de rendre un service, certes non obligatoire, mais social aux parents de plus en plus nombreux qui le demandaient, la meilleure solution qui est apparue consistait à nouer un partenariat avec une société réputée maîtriser les tenants et aboutissants du processus de production et de livraison de plusieurs millions de repas chaque année. Aux termes de ce partenariat ladite société partenaire apportait les capitaux et les compétences qui manquaient à la Ville. C'est la définition même de la concession de service public.*

*Effectivement, si les investissements de premier établissement étaient initialement estimés par le concessionnaire à hauteur de 5 335 715,60 € en octobre 1986, ils devaient passer à 6 227 542,35 € en mars 1987 puis à 6 783 981,27 € en octobre 1987. Ces augmentations, qui font l'objet des avenants 1 et 2 de la convention de concession acceptés par le conseil municipal de l'époque avaient pour objectif une amélioration de l'outil de production, compte tenu d'une perspective d'augmentation de la fréquentation sur le moyen terme. L'augmentation du prix des repas est donc une conséquence logique de l'augmentation du coût des investissements de premier établissement, lequel se fondait sur la perspective d'une augmentation du taux de pénétration.*

*Celui-ci a d'ailleurs eu lieu puisque le pourcentage de fréquentation des élèves de maternelle est passé de 57,83 % en 1994 à 62,22 % en 2001 et de 67,76 % pour les classes élémentaires en 1994 à 72,82 % en 2001. La Ville devait donc se doter d'un outil capable d'anticiper les besoins futurs de la population scolaire et extrascolaire puisque de 2 150 000 repas annuels*

*nous sommes passés à 2 940 000 repas, soit une augmentation d'environ 36 % !*

*Une capacité insuffisante eût été probablement encore plus coûteuse, si elle avait été constatée en cours de contrat. Cela aurait entraîné des travaux nouveaux encore plus onéreux et un allongement de la durée de la convention de concession. Ceci sans évoquer l'opprobre légitime que les responsables d'alors aurait subi de la part des usagers du service public que la Ville n'aurait pas pu accueillir, quelques années seulement après la mise en service d'un équipement nouveau.*

*Cependant, passées les premières années d'exploitation, la Ville a pris progressivement conscience de la capacité véritablement excédentaire de la cuisine centrale. Pour s'en assurer, elle a diligenté un audit comptable qui aboutit à la constatation de cette surcapacité. Une renégociation du prix eut lieu au terme de laquelle la Ville obtint une baisse significative de celui-ci en 1998, puis en 2000. La ville de Nice n'est donc pas restée inerte puisqu'elle a obtenu un rééquilibrage de son contrat de concession.*

*Par ailleurs, la Ville s'est attachée à contenir ses propres coûts en favorisant le détachement des personnels antérieurement chargés des repas des enfants auprès de la société concessionnaire. Grâce à un effort général d'adaptation et à une bonne volonté qu'il faut saluer ici, ces derniers ont su s'adapter avec succès à leurs nouvelles conditions de travail.*

*Cela dit, la Ville admet bien volontiers que, ne disposant pas à l'époque de la capacité d'expertise interne suffisante pour évaluer les projections financières qui lui étaient proposées, elle s'en est remise entièrement au professionnalisme de son cocontractant, lequel a probablement sous estimé, volontairement ou non, certains postes de dépense et maximisé les perspectives d'augmentation de la fréquentation.*

*Quant au subventionnement municipal du prix des repas, la Cour n'ignore pas qu'il s'agit d'une pratique courante. Le ratio avancé correspond à peu près à l'objectif qu'elle s'était fixé en la matière. Il est statistiquement établi qu'en France et donc à Nice, un grand nombre d'enfants ne bénéficie que d'un repas complet et équilibré par jour, celui servi dans les cantines scolaires. Par conséquent, la Ville de Nice, comme beaucoup d'autres villes d'ailleurs, s'attache à ce qu'il soit financièrement accessible pour les parents.*

*C'est dans le même esprit que la Ville a tenu à suivre l'évolution du recouvrement des recettes. Il s'agissait d'éviter les exclusions trop hâtives pour impayés et les conséquences négatives qu'elles auraient sur la santé des enfants. Cela dit, le poids des impayés est marginal et ne constitue qu'une très faible charge. C'est le résultat d'une politique de paiement d'avance destinée à responsabiliser les parents et fidéliser les enfants. Pour ces derniers, c'est aussi bénéfique à leur santé.*

*La Cour évoque ensuite le caractère discutable de certaines charges imputées sur les comptes de la délégation par le concessionnaire. Elle illustre sa position en évoquant des frais excessifs de groupe, de publicité ou de parrainage par exemple.*

*En réponse, la Ville de Nice ne peut que partager l'analyse de la Cour. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle a entrepris dès 1998 une démarche visant à renégocier le prix des repas. Elle a ainsi obtenu une première baisse de celui-ci en 1998. De plus, elle a pu faire diminuer les remontées vers le siège en 2000. La dernière négociation en date (octobre 2003) a d'ailleurs permis d'obtenir une baisse supplémentaire. Elle se monte à 33 centimes d'euro et porte sur les postes de dépense suivants : personnel et frais de siège.*

#### *Un contrôle insuffisant de la collectivité*

*La Cour évoque l'information financière encore incomplète produite par le délégataire malgré des améliorations récentes.*

*En réponse, la Ville ne peut que partager l'analyse de la Cour. Elle signale toutefois ses efforts depuis 1998 pour obtenir plus de clarté et de précisions. La Ville a tout de même obtenu une description détaillée de la totalité de la structure du prix auquel parvient le délégataire.*

### *L'activité extérieure des délégataires*

#### *Le développement de l'activité extérieure des délégataires*

*Un nombre accru de repas vendus hors délégation*

*La Cour expose la hausse importante des livraisons de repas à l'extérieur passés de 57 000 en 1994 à 800 000 en 2001.*

*En réponse, la Ville ne peut que partager le constat de la Cour.*

*L'accroissement de la capacité de production des cuisines et la tarification des repas vendus à l'extérieur*

*La Cour expose que le concessionnaire a réalisé des investissements lourds en 1995 avec l'autorisation de la Ville. Elle ajoute que la Ville in fine supporte une partie des charges nécessaires à la confection des repas livrés hors concession. Ceci en dépit de la compensation qu'elle perçoit sous forme de redevance de la part du délégataire puisque celle-ci devrait être supérieure à ce qu'elle est.*

*En réponse, la Ville rappelle son souci premier de faire face, et pour longtemps, à la demande croissante des usagers du service public. Par*

*conséquent, il est probable que, ce souci en tête et faute de recul, elle a autorisé en 1995 de nouveaux investissements de façon prématurée. Toutefois, elle attire l'attention de la Cour sur le fait que le coût actualisé de la restauration scolaire est plus faible aujourd'hui que du temps où elle l'assumait en régie. En outre, les conditions sanitaires de production des repas sont meilleures aujourd'hui que jadis. Par conséquent, on peut affirmer qu'il s'agit d'un contrat de concession dans lequel chacune des parties y a trouvé son compte.*

***Les conséquences sur la concurrence***

*La cour expose les atteintes à la concurrence qu'entraîne cette surcapacité. Que ce soit pour le marché local de la restauration collective ou à l'occasion du prochain renouvellement du contrat de délégation.*

*En réponse, la Ville admet volontiers qu'elle n'a pas pris conscience en son temps des distorsions à la concurrence que cette situation entraînerait. Elle sera très vigilante sur ce point, à l'occasion de la procédure de renouvellement qui devrait prochainement être lancée.*

*En conclusion, la Ville de Nice tient à rappeler que, comparativement à la situation qui préexistait à l'entrée en vigueur du contrat de concession de la restauration scolaire, la situation est bien meilleure. En premier lieu, les conditions sanitaires de la production et de la distribution des repas sont beaucoup mieux maîtrisées. Ensuite, le coût actualisé de la restauration scolaire (dixit la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur) est moindre aujourd'hui que naguère.*

*Il reste de nombreuses perspectives d'amélioration que la Ville s'attachera à suivre à l'occasion du renouvellement du contrat de concession.*

*RÉPONSE DU MAIRE D'ORANGE*

*La Cour relève qu'à partir de 1987, le service de la restauration collective d'Orange a été concédé à une société d'économie mixte. La collectivité, soucieuse de contrôler l'activité de cette société et de maîtriser son développement avait désigné à la présidence un adjoint au Maire, et la gestion était assurée par un fonctionnaire détaché. Les comptes rendus financiers et techniques de l'activité de la société d'économie mixte ont bien été transmis chaque année par cette dernière.*

*Le développement d'une activité extérieure, bien que non prévu dans la convention initiale, n'était contraire ni aux intérêts de la collectivité qui en a donc accepté le principe, ni à l'objet social de la société d'économie mixte.*

*Au surplus, cette activité extérieure a amélioré le chiffre d'affaires de la société, ce qui a permis de dégager des économies d'échelle sur les frais de fonctionnement. Ces économies ont été répercutées à la baisse sur le prix des repas scolaires qui étaient facturés à la ville.*

*Lors de sa construction, la cuisine était prévue pour fabriquer en moyenne 1 500 repas par jour. Elle avaient donc été conçue pour répondre à la demande locale qui représentait à l'époque jusqu'à 1 660 repas par jour. Ce chiffre a été réduit par la suite en raison de la diminution de la demande locale. Confrontée à cette baisse de la demande municpale, la société d'économie mixte a alors développé une activité extérieure (traiteur et fourniture de repas).*

*La compétitivité de la cuisine centrale, s'agissant de l'activité extérieure ne s'est pas faite au détriment de la collectivité, les prix pratiqués n'étant pas anormalement inférieurs à ceux du marché ; la concurrence se faisait essentiellement sur la qualité de la prestation fournie et des denrées.*

*RÉPONSE DU MAIRE DE VITROLLES*

*Les remarques et observations effectuées par la Cour des comptes rejoignent en tous points celles émises par la chambre régionale des comptes dans la lettre d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vitrolles au titre des années 1989 à 2001.*

*Le contrat de délégation de service public initialement signé pour une durée de 8 ans à compter du 23 novembre 1993 étant arrivé à échéance, des avenants successifs ont été nécessaires afin d'assurer la continuité du service public jusqu'au 31 juillet 2003. La nouvelle municipalité élue en octobre 2002 n'a pu que constater cette situation et a, dès lors, tout mis en œuvre pour qu'il y soit remédié, dans le strict respect des règles d'un contrat d'affermage conclu dans le cadre d'une procédure de la délégation de service public.*

*Les services de la ville de Vitrolles ont obtenu l'aide et l'expertise du centre départemental de gestion des BDR et un cabinet de consultants spécialisé a été missionné par l'établissement public.*

*Tirant les leçons de l'expérience de la précédente délégation de service public, objet des observations de la chambre régionale des comptes, la ville de Vitrolles a porté une particulière attention aux points suivants :*

- *respecter les règles de la concurrence lors du renouvellement du contrat par une stricte égalité d'accès à la commande publique pour les différents candidats ;*

- *prévoir et organiser le contrôle de l'activité du délégataire en l'obligeant notamment à soumettre tout projet de contrat privé à l'accord express du délégant ;*

- *instituer de façon forfaitaire une double redevance au profit du délégant, l'une destinée à couvrir les frais fixes des équipements mis à disposition du délégataire, l'autre destinée à rémunérer la faculté donnée au délégataire de conclure des contrats privés quel qu'en soit le nombre et après accord de la commune. Ces dernières clauses étant destinées à renforcer la notion de risques et périls du délégataire autrefois réduite à son minimum ;*

- *permettre la renégociation du prix des repas servis en cas de modifications substantielles des conditions économiques du contrat, faculté dont la mise en œuvre dans le précédent contrat aurait permis à la commune de Vitrolles d'importantes économies de gestion.*

# 3

# L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France

***PRÉSENTATION***

*La Cour a publié au rapport public de 1991 une insertion sur la gestion des halles et marchés forains en Ile-de-France dont la gestion était confiée à un exploitant privé, délégataire du service public, ce mode d'exploitation étant prépondérant dans la région.*

*Onze ans après cette insertion, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a réalisé dans les huit départements de son ressort une nouvelle enquête spécialement consacrée aux marchés forains, quel que soit leur mode de gestion, en prenant en compte les modifications législatives intervenues depuis 1991 dans le domaine de la gestion déléguée des services publics.*

*Ces travaux font ressortir des améliorations notables, tout en révélant à la fois les difficultés rencontrées par les collectivités locales à adapter la gestion de leur service public des marchés forains, en raison des rigidités tenant aux dispositions législatives et réglementaires applicables, comme aux engagements qu'elles ont contractés vis-à-vis de leur délégataire de service public.*

Le commerce non sédentaire tient une place importante dans l'animation des centres villes et des quartiers. On estime le nombre de marchés forains en France à 7 000. Ces marchés sont la plupart du temps mixtes (alimentaires et non alimentaires). En Ile-de-France on dénombre environ 700 marchés majoritairement alimentaires.

Le ministère en charge du commerce et de l'artisanat estime que 30 % des ménages français se rendent sur les marchés et que 12,5 % s'y approvisionnent deux fois par semaine. S'il représente une part minoritaire du commerce de détail, le chiffre d'affaires de ce secteur est estimé à environ 5 Md€. Les entreprises de commerce non sédentaires,

très majoritairement de petite taille, sont évaluées à 55 000, représentant 100 000 actifs.

Ce secteur connaît les difficultés de l'ensemble du petit commerce de détail, confronté à une forte concurrence liée à l'évolution des modes de consommation. Si son activité est moins affectée que celle du petit commerce sédentaire, plusieurs études ont toutefois révélé sa fragilité, notamment en Ile-de-France.

Dans une enquête publiée en mai 2000, l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) a ainsi constaté une baisse d'activité des marchés au regard de leur fréquentation tant par les commerçants que par la clientèle. En cinq années (soit de 1994 à 1999), le niveau de fréquentation par la clientèle et les commerçants a diminué en Ile-de-France dans quatre marchés sur dix, ce phénomène étant particulièrement sensible dans la Seine-Saint-Denis et le Val-d'Oise.

Ces conclusions sont corroborées par les constats faits par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France dans les communes où elle a réalisé son enquête. Dans la quasi-totalité des cas, il a été constaté une diminution parfois significative du nombre de commerçants non sédentaires abonnés et le plus souvent une augmentation des non abonnés, ou volants. Ce phénomène est général, tant dans les communes où l'activité globale du commerce non sédentaire est plutôt en progression, que dans celles où elle est plutôt en déclin.

La baisse du nombre des commerçants abonnés et -ce qui va de pair- la difficulté de maintenir le nombre de commerçants alimentaires tient à de multiples raisons que les communes ne sont pas en mesure de maîtriser aisément. Certaines collectivités s'efforcent néanmoins d'adapter l'organisation de leur service public pour tenir compte de l'évolution des modes de consommation. Elles tentent de pratiquer une large concertation sur l'organisation et le fonctionnement des marchés, comme la loi le leur impose d'ailleurs dans certains cas[181]. Dans les communes où ce point a été étudié, il a été constaté que des instances de concertation, associant les représentants de la commune, des commerçants non sédentaires et du délégataire du service public avaient été constituées et qu'elles avaient une activité réelle. Ces concertations et ces évolutions sont toutefois contrecarrées par le régime juridique inadéquat des droits de place et les conditions dans lesquelles interviennent certains opérateurs.

181) Article L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales.

# I – Le régime juridique des droits de place

Les commerçants forains acquittent des droits de place. Lorsque le service public est géré en régie directe par une commune, celle-ci les encaisse pour son propre compte. Lorsque la gestion est déléguée, les droits de place sont perçus par le délégataire de service public, qui en restitue une part à la commune, sous la forme d'une redevance, en général forfaitaire.

## A – Le caractère fiscal des droits de place

Aux termes de l'article L. 2331-3 du code général des collectivités territoriales, les droits de place constituent pour les communes une recette de nature fiscale. Le fait que le recouvrement de ces droits soit confié à un délégataire de service public qui les perçoit pour son propre compte n'a pas pour effet d'en changer la nature[182].

Nonobstant le fait que les articles L. 2224-18 à L. 2224-29 du code général des collectivités territoriales, qui régissent les halles et marchés figurent dans un chapitre intitulé *« Services publics industriels et commerciaux »*, ce service public des marchés forains doit être considéré comme présentant un caractère administratif, dès lors que son financement est assuré par une ressource fiscale. Comme tel, il n'est pas soumis à la règle de l'équilibre budgétaire prévue par l'article L. 2224-1 du code ni à l'obligation d'individualiser les opérations comptables propres au service des halles et marchés dans une comptabilité spécifique, annexée au compte communal.

La nature fiscale des droits de place emporte deux conséquences importantes. En premier lieu, une modulation de la valeur économique du droit d'occupation concédé aux commerçants non sédentaires est malaisée. En second lieu, en cas de délégation, l'opérateur ne dispose d'aucune liberté pour fixer les tarifs.

182) CE 22 novembre 1985, ville de la Courneuve, rec. p. 133.

## B – Les conséquences du caractère fiscal des droits de place

### 1 – La modulation des droits de place

Certains marchés ont une attractivité supérieure aux autres. Les marchés ouverts en fin de semaine ont une activité plus importante que ceux des jours travaillés. Dans les communes organisant plusieurs marchés et en premier lieu la Ville de Paris, qui compte à elle seule quatre-vingt-dix marchés, dont soixante-dix-huit marchés dits alimentaires et douze marchés spécifiques, on observe également de fortes disparités.

L'attractivité du marché et le montant des recettes que peuvent en attendre les commerçants déterminent à la fois le niveau de la demande d'emplacements et le prix que ces derniers sont susceptibles d'accepter. Si les communes ou leur délégataire souhaitent ajuster ce prix de sorte qu'il soit cohérent avec l'offre et la demande d'emplacements, il est nécessaire qu'il soit différencié selon sa valeur économique.

Or, le caractère fiscal du droit de place impose de ne moduler son montant que dans la mesure où le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt le permet, ce principe étant lui-même difficile à interprêter.

Des pratiques de rémunérations complémentaires, de notoriété publique, peuvent apparaître, sous la forme de gratifications en espèces ou en nature versées aux agents assurant le placement des commerçants et l'encaissement des droits de place. Que le marché forain soit géré par un délégataire ou en régie directe, ces pratiques, que l'inadéquation des droits de place par rapport à leur valeur économique ne peut que favoriser, impliquent une perte de recettes pour les communes et une gestion inefficace de leur patrimoine.

### 2 – Les clauses d'indexation prévues dans les contrats de délégation

Lorsque la gestion d'un marché forain est déléguée, à l'instar des conventions de délégation des services publics à caractère industriel et commercial, les traités de délégation du service public des marchés forains contiennent des clauses de revalorisation périodique du montant des droits de place perçus par les délégataires. Cette indexation est en

général réputée s'appliquer également à la redevance versée par le délégataire à la commune.

Or, comme l'a jugé le Conseil d'État[183], la clause d'indexation des droits de place n'a qu'une valeur indicative, en raison du caractère fiscal de ce prélèvement. Si elle est juridiquement cohérente avec les dispositions législatives en vigueur, cette interprétation est difficilement acceptable pour le délégataire de service public qui, en qualité d'opérateur privé, est fondé à souhaiter que les engagements contractuels le liant à la collectivité publique délégante soient clairs.

La commune, pour sa part, est tout autant fondée à faire valoir que la détermination du montant des impôts et taxes prélevés pour son compte relève de la seule compétence de son assemblée délibérante, dont les attributions budgétaires et fiscales ne pourraient être remises en cause par une clause figurant dans un contrat de délégation de service public.

Cette divergence d'analyse a conduit dans plusieurs communes à des litiges, voire à des contentieux entre la collectivité publique et son délégataire.

## II – L'exercice de la gestion publique déléguée

L'activité des marchés forains est ainsi soumise à des aléas qui n'existent pas dans d'autres services publics dont la gestion est fréquemment déléguée par les collectivités publiques à des opérateurs privés. La consommation d'eau, la production de déchets ménagers par exemple, peuvent être considérés comme peu sensibles à l'efficacité de la gestion du délégataire de service public désigné. Au contraire, le secteur économique du commerce non sédentaire, comme d'ailleurs l'ensemble du commerce de détail, est soumis à des contraintes de concurrence, dans lesquelles, notamment, la qualité de l'offre et son adéquation aux besoins de la clientèle tiennent une place prépondérante.

Dans les communes où elle a effectué ses contrôles, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a constaté que globalement, les conditions de passation des conventions de délégation de service public s'étaient sensiblement améliorées au cours des dernières années.

183) même arrêt.

## A – Les évolutions observées dans le statut de la gestion déléguée

L'intervention d'un opérateur privé, ayant une bonne pratique des usages spécifiques du secteur du commerce non sédentaire et apte à assurer la pérennité de l'offre marchande dans les marchés forains, peut constituer une réponse adéquate aux besoins des communes, désireuses de préserver le niveau de l'activité commerciale sur leurs marchés. L'intéressement du délégataire, dont la rémunération dépend directement du nombre de commerçants sur le marché, lui-même fonction de l'adéquation entre les offres de ces commerçants et les demandes de la clientèle, peut constituer une garantie à cet égard.

Selon le recensement effectué par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, avec le concours des directeurs départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, environ 82 % des marchés forains dans cette région sont gérés par des délégataires de services publics et seulement 18 % sont gérés par des communes en régie directe. Cette situation constitue une exception : sur le reste du territoire national, moins de vingt pour cent des marchés sont gérés par des délégataires de service public.

Dans son rapport public de 1991, la Cour avait notamment regretté l'absence de mise en concurrence des entreprises délégataires du service public des marchés forains, ainsi que l'absence de moyen de contrôle par les communes des comptes de délégation incluant, comme il a été dit ci-dessus, des produits à caractère fiscal.

Depuis cette date, la législation a sensiblement évolué, notamment du fait :

- de l'obligation d'une mise en concurrence des candidats délégataires, dans les conditions prévues 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,
- de l'obligation pour les délégataires de produire annuellement un rapport d'exécution et les comptes de la délégation, en vertu de la même loi,
- de la possibilité pour les chambres régionales des comptes de contrôler les comptes de la délégation, directement auprès du délégataire, sur le fondement de la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public.

## B – Des contrats désormais conclus généralement dans des conditions plus satisfaisantes

### 1 – Le constat nuancé d'une amélioration dans les récentes délégations de service public

La gestion des aléas liés notamment à l'évolution des modes de consommation nécessite une réelle capacité d'adaptation et d'ajustement. Cette capacité peut se trouver réduite lorsque les communes sont liées par des engagements contractuels de trop longue durée, qui ne peuvent être amendés que moyennant des contreparties éventuellement défavorables à leurs intérêts.

D'une manière générale, les conventions de délégation de service public récentes ont été conclues au terme d'une procédure de publicité et de confrontation des offres présentées par les candidats, conforme aux prescriptions de la loi du 29 janvier 1993. L'opacité des pratiques antérieures paraît donc avoir disparu.

De surcroît, les nouvelles conventions de délégation de service public étudiées ont été conclues pour des périodes brèves, en général fixées à cinq ans. Tel est le cas par exemple des marchés découverts de la Ville de Paris gérés en régie jusqu'en 1991 qui ont fait l'objet de délégations de service public pour six ans en 1992, pour cinq ans en 1998 et 2003. La commune du Kremlin-Bicêtre (Val-de-Marne) a lancé une procédure de mise en concurrence pour la gestion déléguée de son service public des marchés forains en 1996. Ce contrat de cinq ans, prolongé d'une année, a été remplacé à compter de 2003 par une nouvelle convention de délégation de service public pour cinq ans, conclue après une nouvelle procédure de mise en concurrence.

Pour autant, les règles issues de la loi du 29 janvier 1993 sont inégalement respectées.

Ainsi, la même Ville de Paris a confié le 15 février 1995, après l'intervention de la loi Sapin, à un groupement d'intérêt économique, constitué de commerçants et d'artisans non sédentaires la gestion, l'entretien et l'organisation de onze de ses treize marchés couverts alimentaires. La convention, dont le point de départ est fixé au 1er janvier 1995, est d'une durée de 3 ans renouvelable pour deux périodes de 3 ans. Elle n'a été précédée d'aucune procédure de publicité ni de mise en concurrence.

La commune d'Étampes a confié en 1991 à une société la gestion de son marché forain pour une durée de sept ans. Trois avenants ont

prorogé cette délégation de service public pour une durée totale de dix-neuf mois, alors que la loi n'autorise qu'une seule prolongation, pour des motifs d'intérêt général, pour une durée maximale d'un an. En 1999, une nouvelle délégation de service public a été conclue avec la même société, après une procédure de publicité et de mise en concurrence, pour une durée de quinze ans. Le montant des investissements (138 800 €) mis à la charge de la société délégataire ne peut justifier une telle durée[184].

### 2 – Les anomalies subsistant dans les délégations anciennes

La loi du 29 janvier 1993 n'a pas eu d'impact pour les communes qui étaient liées par des conventions de délégation de service public anciennes, conclues pour des durées excessivement longues.

La commune de Choisy-le-Roi est liée avec le même délégataire de service public, depuis 1956 et jusqu'en 2010, le traité modifié sur ce point en 1980 prévoyant d'ailleurs que la commune aurait à verser à son délégataire une indemnité de 8 M€ si la convention n'était pas prorogée pour une durée de dix ans à compter de 2010.

Une telle durée est aujourd'hui en contradiction avec les dispositions de la loi du 29 janvier 1993. En l'occurrence, l'incapacité de la commune et de son délégataire à parvenir à un accord pour modifier les clauses de la convention de délégation de service public devenues obsolètes a entraîné une accumulation de différends et même de contentieux préjudiciables à la fois à la commune et au service public des marchés forains communaux.

La commune de Brunoy (Essonne) est liée au même délégataire de service public depuis 1936, en vertu d'un contrat qui a fait l'objet d'un grand nombre d'avenants. Le dernier, signé en 1985, en a prolongé l'exécution jusqu'en 2008. Comme à Choisy-le-Roi, l'accumulation des différends et des désaccords entre la commune et son délégataire a abouti à l'engagement de contentieux entre les deux parties.

## C – Des comptes rendus d'exécution souvent lacunaires

Depuis 1993, la loi fait obligation aux délégataires de services publics municipaux de produire chaque année avant le 1er juin à l'autorité

184) La loi du 29 janvier 1993 limite la durée des délégations de service public en fonction des prestations demandées au délégataire ou de la nature et du montant de l'investissement à amortir par celui-ci.

délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de ce service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

### 1 – Des comptes-rendus non produits ou produits avec retard

Ces dispositions ont été mises en œuvre avec retard et sont parfois encore imparfaitement respectées.

A Choisy-le-Roi, les rapports du délégataire du service public des marchés forains n'ont jamais été produits à la commune pour les années 1995 à 1996. Ceux des années 1997 à 2000 l'ont été avec retard. Au 31 décembre 2002, le rapport de l'année 2001 n'avait toujours pas été communiqué. Au demeurant, le maire, estimant que les comptes des exercices 1997 à 2000 n'étaient pas suffisamment précis, ne les a pas présentés au conseil municipal. Il en résulte que cette assemblée n'a jamais été mise en mesure de débattre en pleine connaissance de cause des conditions d'exécution du service public qu'elle a organisé et réglementé.

A Noisiel (Seine-et-Marne), faute sans doute de les avoir demandés avec suffisamment d'insistance, la commune n'a pas obtenu de rapport d'exécution de la délégation de service public pour les exercices 1996 à 2001. Ces rapports n'ont été obtenus qu'en janvier 2003, après une demande expressément présentée par la chambre régionale des comptes qui souhaitait contrôler les comptes de cette délégation.

### 2 – Des comptes-rendus entachés d'insuffisances

Les vérifications auxquelles il a été procédé de plusieurs comptes produits par des délégataires de service public de marchés forains conduisent à la conclusion que ces comptes, assez simples, donnent le plus souvent une image fidèle des produits et des charges, y compris les charges indirectes, imputables au service public délégué.

Cette opinion peut toutefois connaître des exceptions. A Choisy-le-Roi, le délégataire de service public a fait figurer, parmi d'autres charges dont la réalité n'est pas contestée, une ligne intitulée *« frais financiers sur report »*, représentant entre 42 et 44 % des dépenses exposées et qui correspondrait, selon les explications données, aux frais financiers engendrés pour la société par le coût de portage des apports faits par la société entre 1981 et 1995, à hauteur de 3,2 M€, à l'occasion de la

reconstruction de l'un des marchés communaux. Aucune justification du mode de calcul de ces frais financiers n'a été obtenue, alors que ces frais sont présentés en augmentation chaque année entre 1997 et 2000, ce qui est totalement incohérent avec le fait que l'exploitation des marchés dégage, en l'occurrence, hors coût de portage, en quatre ans, un bénéfice cumulé de 0,75 M€ pour la société délégataire. Ces frais financiers ne pouvaient donc que diminuer au cours de la période examinée.

A Étampes, la fiabilité des rapports financiers établis par le délégataire, qui n'ont été produits que pour les exercices 1998 et 1999, est sujette à caution. Ces documents très succincts sont rigoureusement identiques pour les deux années consécutives aussi bien en dépenses qu'en recettes, alors que, par exemple, le nombre des commerçants abonnés a diminué entre les deux exercices. Si cette situation a résulté d'une simple erreur matérielle, l'absence de remarque effectuée par la commune à ce sujet souligne les défaillances du contrôle exercé par l'autorité délégante. Le compte pour l'année 2000 incorpore un report à nouveau déficitaire de l'exercice 1999, alors même qu'une nouvelle convention de délégation de service public était entrée en vigueur en 2000 avec le même délégataire.

Au contraire, certaines communes s'efforcent d'exercer un suivi rigoureux de l'exécution du service public des marchés forains. Les services de la Ville de Paris effectuent des synthèses des comptes-rendus d'exécution des délégations de service public, remis au conseil municipal. La dernière date de septembre 2002. A compter de 2003, la ville a manifesté son intention d'adresser une communication au conseil de Paris sur les bilans annuels de toutes les délégations de service public.

La commune du Kremlin Bicêtre (Val-de-Marne) a recruté en 1998 un agent communal spécialement affecté à une mission d'inspection des marchés. Présent sur chaque marché, il est à l'écoute des marchands forains et contrôle l'activité du placier. Il veille au respect du règlement des marchés et à leur bon fonctionnement. Il règle les petits litiges, de même que les questions de sécurité en liaison avec les services concernés. Il est habilité à contrôler le paiement des droits de place et l'émission de quittances justificatives. Il peut estimer les recettes attendues d'un marché en fonction des places attribuées puis les comparer avec celles déclarées par le délégataire. Il contrôle les charges d'animation commerciale engagées par le délégataire et prépare chaque année un compte-rendu distinct de celui présenté par le délégataire de service public.

D'une manière générale, les rapports d'exécution des délégations de services publics des marchés forains ne donnent - en dehors des éléments financiers figurant dans le compte du délégataire -, que des

informations très succinctes sur l'exécution du service public, ses difficultés ou ses perspectives.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*Le service public des marchés forains représente pour la vie publique locale un enjeu qui va bien au-delà des modestes recettes résultant de la location des droits de place aux commerçants non sédentaires, pour les communes exploitant ce service public en régie, ou, pour celles qui ont délégué la gestion de ce service, des redevances versées par les délégataires de service public.*

*Dans tous les cas d'ailleurs, le coût d'établissement du service et les charges qu'il impose aux communes, par exemple pour le nettoyage ou l'entretien des installations, sont très supérieurs aux recettes communales.*

*Les vérifications effectuées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France révèlent que depuis le début des années quatre-vingt-dix, la gestion de ce service public s'est souvent modernisée, qu'elle est plus transparente et sans doute plus efficace. L'amélioration des gestions communales et l'encadrement législatif des modalités de passation des conventions de délégation de service public ont favorisé ces évolutions. Toutefois la nature et le mode de fixation des droits de place qu'acquittent les commerçants devraient être revus.*

*Ainsi, bien que la réglementation actuelle n'interdise pas formellement de moduler les droits de place, le code général des collectivités territoriales devrait, dans un souci de simplification et de clarté, définir le cadre juridique dans lequel les communes peuvent prendre en compte la valeur économique de ces droits.*

*Si la gestion des marchés forains peut se prêter au procédé de la délégation de service public, comme c'est très majoritairement le cas en Ile-de-France, c'est à la condition que ce mode de gestion ne constitue pas un frein à l'adaptation et au changement, rendus nécessaires par les évolutions des habitudes de consommation. De ce point de vue, constitue un handicap la survivance de pratiques héritées du passé, que la Cour avait déjà stigmatisées en 1991 et que l'on retrouve dans l'exécution de conventions de délégation de service public anciennes, encore applicables pendant plusieurs années.*

*Aussi, la Cour recommande aux communes :*

*- de renforcer leurs pouvoirs propres de vérification et de contrôle des rapports comptables d'exécution des délégations de service public des marchés forains.*

*- de concevoir, en liaison avec les délégataires, des rapports d'exécution destinés à devenir un véritable outil d'aide à leurs décisions.*

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,*
*DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*En préalable, il est permis de se féliciter des améliorations constatées par la Cour dans la passation des contrats de délégation de service public pour la gestion des marchés.*

*Toutefois, on ne saurait adhérer à l'hypothèse que la pratique éventuelle de rémunérations complémentaires sous forme de gratifications, en espèces ou en nature, versées aux agents assurant le placement des commerçants et l'encaissement des droits de place trouve son origine dans la fixation du prix de l'offre de droits de place à un niveau inférieur à celui de la demande d'emplacement. Il s'agit d'errements que la seule augmentation du tarif de droit de place ne saurait éradiquer.*

*En ce qui concerne la qualification du service, le Conseil d'Etat a, dans son avis du 26 février 1981, estimé que les droits de place perçus par un concessionnaire n'ont pas le caractère d'une recette fiscale mais doivent être regardés comme des redevances pour service rendu. En revanche, le caractère fiscal, en application d'une disposition spéciale du CGCT, ne peut être contesté quand le droit de place est perçu par la collectivité pour la seule occupation d'un emplacement sur son domaine public.*

*Par ailleurs, s'agissant de l'instauration du montant du droit de place, rien ne s'oppose à ce que, comme le souhaite la Cour, les communes fixent le montant de ces droits en fonction de la valeur économique de l'emplacement occupé.*

*En effet, le Conseil d'Etat, en application de l'article R. 56 du code du domaine de l'Etat (CE, n° 07652, 10 février 1978, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c/ SCUDIER) a considéré, que "la redevance imposée à un occupant du domaine public doit être calculée en fonction non seulement de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, mais aussi de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative du domaine public".*

*Ainsi, les communes disposent de la faculté de fixer un droit de place qui tient compte du chiffre d'affaires susceptible d'être réalisé par les commerçants installés sur un marché, et par voie de conséquence de l'attractivité des marchés.*

*Cette possibilité semble rendre ainsi superflue une modification du code général des collectivités territoriales en ce sens.*

*RÉPONSE DU MAIRE D'ETAMPES*

*La commune d'Etampes a pris connaissance des observations qui figurent dans le rapport public annuel sur « L'organisation et la gestion des marchés forains en Ile-de-France ».*

*Ces remarques appellent de sa part les observations qui suivent que vous voudrez bien rendre public ainsi que le permet l'article R 136-1 du Code des juridictions financières :*

### *Sur la durée de la convention de délégation de service public à Etampes*

*La Cour des comptes dénonce la conformité de la durée retenue de la convention aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales eu égard aux investissements pris en charge par le délégataire.*

*Il convient de rappeler que la ville d'Etampes a subi sur ce point l'inconstance de la chambre régionale des comptes dans ses critiques et ses exigences d'une municipalité à l'autre.*

*Dans le précédent contrôle de 1995, la chambre n'avait trouvé mot à dire pour une convention d'une durée de 7 ans et des investissements de 15 244,90 €.*

*La ville d'Etampes avait pourtant sollicité par deux courriers l'aide de la chambre régionale des comptes, elle souhaitait ainsi un large examen de la gestion communale afin que la chambre éclaire de ses conseils l'actuelle municipalité dans son rôle de gestionnaire, il lui avait été répondu sommairement : " les informations que vous avez adressées à la chambre ont été versées au dossier de la commune. Elles feront l'objet d'une instruction à l'occasion du prochain contrôle de la collectivité. Mais la conduite des affaires communales vous aura sans nul doute amener à corriger certains errements ou à limiter certains risques que vous signaliez ."*

*Aujourd'hui l'actuelle municipalité est critiquée parce que la durée de la convention serait disproportionnée par rapport aux investissements pris en charge par le délégataire.*

*Pourtant les investissements sont 10 fois plus importants que pour la précédente convention atteignant ainsi un montant de 138 728,21 € et la convention a une durée seulement deux fois plus importante que la précédente convention !*

*La chambre régionale des comptes n'avait d'ailleurs à l'époque présenté aucune observation sur la précédente convention qui pourtant était d'une durée de 7 ans, passée hors les conditions de mise en concurrence prévues par la loi SAPIN et comportant des investissements de 15 244,90 €.*

*Il convient d'apporter les précisions complémentaires suivantes.*

*L'article 1411-2 du code général des collectivités territoriales disposant que : « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement et ne peut, dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.*

*Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans sauf examen préalable par le trésorier payeur général, sur l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Des conclusions de cet examen sont communiqués aux membres de l'assemblée délibérant compétente avant toute délibération relative à la délégation », ne contraint pas de manière stricte les collectivités publiques qui disposent toujours d'une assez grande liberté sur le choix de la durée des conventions.*

*Les observations de la Cour se limitent à dénoncer la durée de la convention excessive au regard des investissements.*

*Il convient de rappeler à la Cour des comptes, que, en priorité, la durée de la convention est fixée en fonction des prestations fournies.*

*Les obligations particulières pesant sur le délégataire dans le cadre de la gestion des marchés publics, nécessite une relative stabilité.*

*La Commune a donc préféré conclure une convention d'une durée permettant aux usagers du service une certaine stabilité dans la gestion des marchés publics.*

*C'est donc en fonction de la nature des prestations fournies autant qu'en fonction des investissements à réaliser appréciés au regard des charges et des produits du service concédé et du compte de résultat susceptible d'être disponible que la commune a fixé la durée de cette convention.*

### *Sur le contrôle du délégataire*

*La Cour des comptes dénonce le manque de contrôle des rapports effectués par l'ancien délégataire pour les exercices 1998 et 1999.*

*Il est vrai que le contrôle de la collectivité publique sur le gestionnaire du service public constitue indéniablement une règle applicable au contrat administratif au sens de la jurisprudence administrative.*

*C'est l'objet de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la production annuelle d'un rapport par le délégataire, rapport qui est conçu comme un moyen d'améliorer la transparence de la délégation de service public et notamment du compte du délégataire.*

*Ainsi, l'article 1411-3 du code général des collectivités territoriales issu de la loi 95-127 du 8 février 1995 article 2 modifiant la loi 93-122 du 29 janvier 1993 (article 40-1) dispose que : « Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».*

*Aucun texte d'application n'ayant été prévu, c'est la pratique qui régit cette obligation à la charge du délégataire.*

*De même, aucun texte n'est venu définir précisément ce qu'il convenait d'entendre par "qualité du service" ou bien par "condition d'exécution du service public".*

*Dès lors que ces rapports retraçaient la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation du service public, il est particulièrement difficile à la commune d'Etampes d'établir un rapport entre l'exactitude des comptes en recettes et en dépenses d'une part, et la diminution du nombre de commerçants entre les exercices 1998 et 1999 d'autre part.*

*En effet, la diminution du nombre de commerçants sur le marché n'était pas un élément objectif permettant l'analyse de la qualité du service fourni par le délégataire.*

*Or, ce rapport défini par le législateur n'a pour autre objet que de permettre à la collectivité d'effectuer en toute transparence un contrôle du service effectué.*

*Ainsi, la commune d'Etampes s'est attachée à la lecture de ce rapport qui tout en étant succinct n'était pas alarmiste tant sur les comptes que sur les modalités de gestion du service public du marché forain.*

*D'autre part, ce rapport tout en étant bref répondait à l'ensemble des exigences voulues par le législateur.*

*Peut-on alors reprocher à la commune d'Etampes de s'être arrêtée à l'apparence du rapport ?*

*Si effectivement le rapport avait permis de mettre en évidence l'inexactitude des comptes du délégataire par comparaison entre la stagnation des recettes et la diminution du nombre réel de commerçants*

*présents sur les marchés, la Cour aurait pu justement dénoncer l'insuffisance du contrôle par l'autorité délégante.*

***En l'espèce, on ne peut parler d'insuffisance du contrôle mais d'insuffisance du rapport.***

*En l'absence de dispositions législatives particulières sur la forme des comptes présentés par le délégataire, sur l'analyse de la qualité du service de ces derniers, ainsi que sur le contenu de l'annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public, il n'est pas possible pour une collectivité territoriale de manifester des exigences particulières vis-à-vis d'un délégataire qui se contente de faire une présentation succincte de l'ensemble des éléments exigés par la loi.*

*On ne peut à notre sens que dénoncer l'absence de décret d'application de la loi 95-127 du 8 février 1995 sur ce point.*

*Néanmoins, la commune d'Etampes a pris bonne note des remarques de la chambre régionales des comptes reprises à son compte par la Cour des comptes sur la nécessité pour l'administration d'user de son pouvoir de contrôle du délégataire.*

*Ainsi, dans la droite ligne des recommandations de la chambre régionale des comptes, la commune d'Etampes va envoyer un courrier comminatoire au délégataire de la gestion du marché forain d'Etampes.*

*La ville d'Etampes considère ce courrier comme faisant partie de sa réponse à la Cour au sens de l'article R 136-1 du code de justice administrative, en tant que tel, il figurera dans le rapport public.*

*La réponse à ce courrier permettra non seulement de préciser les conditions de la gestion passée mais également de fixer un cadre de gestion du service public plus transparent de manière à rasséréner tant le délégant que l'usager sur la qualité du service public rendu.*

# 4

# Les recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie

## *PRÉSENTATION*

*En matière de fiscalité, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une autonomie ancienne et consacrée par de nombreux textes. Déjà, et sans remonter aux périodes antérieures, le décret n° 57-811 du 22 juillet 1957, pris en application de la loi cadre du 23 juin 1956, prévoyait que l'assemblée territoriale délibérait sur la « détermination des impôts, taxes, parts de taxes, droits et contributions de toute nature à percevoir au profit du budget territorial, fixation de leurs modes d'assiette, règles de perception et tarifs ».*

*Ce principe d'autonomie fiscale n'a pas été remis en cause par les statuts successifs appliqués au Territoire et a même été explicitement rappelé par la loi du 9 novembre 1988*[185]*, portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, puis par la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie.*

*Cette dernière loi, actuellement en vigueur, dispose : « la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : 1° Impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions ».*

*Bien que cette compétence soit ancienne, sa mise en oeuvre a cependant été encouragée par l'État avec l'octroi, de 1976 à 1989, « d'avances tendant à garantir le territoire contre les pertes éventuelles*

185) Art. 9. Le territoire est compétent dans les matières suivantes : 1° Les impôts, droits et taxes perçus dans le territoire.

*de recettes résultant de l'application de la réforme fiscale » de 1975, avances dont le montant cumulé est resté depuis inchangé dans les comptes de l'État pour près de 288 M€.*

*Elle reste pourtant une fiscalité relativement jeune puisque la première imposition de la métallurgie des minerais date de 1975, l'impôt sur les sociétés de 1979, l'impôt sur le revenu de 1982 et la première taxe sur les services de 1994. Mais en même temps, son corpus actuel correspond en grande partie à l'état du droit métropolitain antérieur à 1976.*

Dans le cadre de ses travaux, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a contrôlé, en 2002, la gestion des recettes fiscales et douanières calédoniennes de 1997 à 2001.

Au cours de cette période, cette collectivité a été régie par deux statuts successifs.

Jusqu'en 1999, l'exécutif du Territoire était le Haut-Commissaire, représentant l'État, en application de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 *portant dispositions statutaires et préparatoire à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998*. Il soumettait au Congrès les projets de délibération et disposait des services du Territoire pour les faire exécuter une fois votés.

Depuis, en application de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un gouvernement, issu du Congrès, dont le président a repris l'essentiel des attributions du haut-commissaire pour ce qui concerne les compétences propres de la Nouvelle-Calédonie.

Ce renforcement institutionnel de l'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie est cependant tempéré par les articles 99 et 100 de la loi organique, lesquels prévoient que les *« règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature* » doivent relever, pour leur fixation, de la procédure dite des « *lois du pays* », impliquant, notamment, que soit recueilli l'avis du Conseil d'État préalablement au vote des textes par le congrès.

En termes financiers, de 1997 à 2001, les recettes budgétaires de la Nouvelle-Calédonie[186], en tant que collectivité territoriale, sont passées de 707 à 800 M€[187] (+ 13 %). Parmi celles-ci, les recettes fiscales et douanières ont progressé de 468 à 584 M€, soit de 24,9 %. En conséquence, la fiscalité, qui représentait 66 % des ressources de la collectivité en 1997, contribue à 73 % de ces dernières, 5 ans plus tard.

Selon la nomenclature comptable, les recettes fiscales peuvent être décomposées en 240 M€ d'impôts directs, 310 M€ d'impôts indirects et 34 M€ affectés à des organismes tiers. Les impôts indirects, essentiellement constitués de la taxation des importations (226 M€), représentent donc encore la majeure partie des recettes bien que leur part relative ait diminué régulièrement sur les cinq dernières années, passant de 64,6 % à 58,4 %.

# I – La répartition des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie

Les recettes fiscales perçues par la Nouvelle-Calédonie ne sont pas destinées à couvrir les seules charges financières résultant de ses compétences propres ; elles sont réparties entre cette collectivité, les trois provinces et les trente-trois communes.

## A – Les termes de la répartition des recettes fiscales

Cette situation n'est pas nouvelle puisque la loi du 3 janvier 1969, relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, prévoyait que leurs recettes seraient, pour l'essentiel, alimentées par un *« fonds intercommunal de péréquation* [recevant] *une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget territorial... »*

186) L'impact financier de l'État en Nouvelle-Calédonie a été en 2001 de 925,4 M€, dont 726,3 millions de dépenses directes (salaires, pensions, équipement…) et 199,1 millions de transferts au profit des collectivités territoriales (8,6 pour la "Nouvelle-Calédonie", 110,1 pour les trois provinces, 61,5 pour les trente-trois communes et 18,8 pour l'ensemble des établissements publics). *Source : Flux financiers publics 2001 (trésorerie générale).*

187) Pour mémoire, les comptes de la Nouvelle-Calédonie sont libellés en francs CFP (1 € = 119,33 CFP).

La loi de 1988, créant les provinces, a défini, selon le même principe, les modalités[188] à travers lesquelles leur fonctionnement financier serait assuré.

Ces deux dispositifs ont été modifiés, sans être remis en cause, par la loi organique de 1999, qui y a adjoint un « *fonds intercommunal de péréquation pour le développement de l'intérieur et des îles* », lequel, d'ailleurs, n'a jamais fonctionné.

Au total, les autres collectivités ne bénéficiant pas d'une fiscalité locale autonome, à l'exception des centimes additionnels[189] et de quelques taxes spécifiques, leurs ressources proviennent de la redistribution des recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 55,5 % pour les provinces[190] et de 16,5 % pour les communes.

Ce système illustre la volonté de rééquilibrage et de redistribution qui a présidé à son élaboration.

## B – L'affectation des impôts

*In fine*, la Nouvelle-Calédonie, en tant que collectivité territoriale, ne conserve que 28 % des impôts et taxes qu'elle lève et encaisse. En d'autres termes, pour 1 € de financement supplémentaire requis par cette collectivité, l'application directe des textes entraînerait le contribuable à en acquitter quatre, dont trois redistribués à des collectivités tierces.

Le gouvernement a fait observer que *« ce mécanisme de répartition … n'a eu, pour le moment, aucune incidence pour les Calédoniens* ».

Il est vrai que l'affectation de taxes nouvelles ou préexistantes à des établissements publics territoriaux, entre autres, procédure à laquelle il est recouru depuis plusieurs années, a effectivement permis de

188) « *La dotation de fonctionnement des provinces est assurée par le budget du territoire dont elle constitue une dépense obligatoire.*
*La somme des dotations de fonctionnement des trois provinces représente au moins 15 p. 100 en 1989 des dépenses ordinaires du budget de 1988 du territoire... A partir de 1991, cette somme évolue comme les recettes fiscales du territoire.*
*La dotation de fonctionnement est répartie à raison de 50 p. 100 pour la province Sud, 32 p. 100 pour la province Nord et 18 p. 100 pour la province des îles Loyauté.* »
189) Dont les montants ne sont toutefois pas négligeables.
190) 27,4 % pour la Province Sud, 18,1 % pour la Province Nord et 10,1 % pour la Province des îles. A partir du mandat du congrès commençant en 2004, cette répartition peut être modifiée par une loi du pays votée à la majorité des trois cinquièmes.

n'augmenter les prélèvements qu'à concurrence des seuls besoins de la collectivité concernée et de ses établissements publics territoriaux.

**Evolution des recettes affectées**

*(en millions d'euros)*

| | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|---|---|---|
| Montant total des recettes de nature fiscale[191] | 544,79 | 586,61 | 620,07 |
| Part de ces recettes non réparties entre les collectivités locales[192] | 13,74 | 35,84 | 66,29 |
| Pourcentage | 2,52% | 6,11% | 10,69% |

*Source : compte administratif 2001*

Cependant, ces affectations de recettes entraînent aussi quelques difficultés : les délibérations correspondantes sont souvent déférées devant le juge administratif au motif, en fait sinon en droit, qu'elles diminuent les ressources des provinces et des communes, les impôts affectés n'entrant plus dans l'assiette de la redistribution.

### 1 – La succession des taxes

Ainsi, en 1999, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie avait voulu affecter sept taxes, à la demande du gouvernement. La délibération correspondante fut partiellement annulée par le juge administratif, qui a considéré que si la Nouvelle-Calédonie était compétente pour la création et l'affectation des impôts et taxes, elle ne pouvait valablement affecter que ceux institués à cet effet et non ceux préexistants.

Le gouvernement a, pour le moment, résolu le problème en soumettant au congrès l'abrogation de certaines taxes anciennes et leur remplacement immédiat par des taxes équivalentes, voire identiques, expressément affectées, ce qui est illustré par les exemples suivants.

La Nouvelle-Calédonie ne connaît pas la taxe sur la valeur ajoutée. En revanche, il existe, ou il a existé, plusieurs taxes frappant les services.

Pour mémoire, la première avait été créée en 1993 afin d'équilibrer le budget de 1994, sous le nom de *taxe générale sur les prestations de service*, au taux de 3 % et pour une durée de deux ans.

191) Total des impositions directe et indirecte (hors régie des tabacs), centimes additionnels, taxes perçues pour le compte des collectivités locales, et taxes reversées à des établissements, organismes ou fonds publics ou para-publics.

192) Taxes reversées à des établissements, organismes ou fonds publics ou para-publics.

Recréée en 2000 sous le nom de taxe générale sur les services au taux de 4 %, cette taxe a été abrogée en 2002 et remplacée par la *taxe de solidarité sur les services*, au même taux, modification dont le but était d'en affecter le produit à la caisse d'allocations familiales locale, à la suite de la position prise par le tribunal administratif.

La *taxe sur le fret aérien* (TFA) est une taxe affectée créée en 2001 pour financer un établissement public chargé de porter les parts de la Nouvelle-Calédonie dans le capital de la compagnie Aircalin, cette dernière devant acquérir deux Airbus destinés à pallier le retrait d'Air France. Cette taxe, au taux de 8 %, s'applique aux marchandises importées par voie aérienne lesquelles sont, en contrepartie, exonérées de *taxe de base à l'importation* (5 %), ce qui constitue une diminution des masses financières à répartir.

La délibération fixant le taux de la TFA a été, au demeurant, annulée par la cour administrative d'appel de Paris au motif que son taux avait été fixé avant sa création officielle[193] et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a donc dû prendre, en mars 2003, une nouvelle décision fixant le taux de la TFA, à titre rétroactif à compter du 1er janvier 2003.

Les incertitudes générées par l'affectation des impôts et taxes peuvent prêter à forte confusion, comme l'illustrent, notamment, les avatars de la *contribution exceptionnelle de solidarité*.

### 2 – Le remplacement de la contribution exceptionnelle de solidarité par la contribution sociale

Dans un cas plus ancien, se situant, initialement, dans un contexte institutionnel différent, les errements juridiques liés à l'affectation des taxes ont conduit à une situation de confusion, voire de non droit, qui perdure.

La *contribution exceptionnelle de solidarité* (CES) avait été instituée en 1983, pour contribuer au financement du régime d'assurance chômage.

Depuis cette date, elle avait connu un certain nombre de vicissitudes, certes sans effet sur les contribuables, en changeant six fois d'affectation avant, qu'en 1996, il ne soit décidé de l'abroger et de la remplacer par la *contribution sociale* (CS), affectée, pour l'essentiel, au financement du régime local d'assurance maladie.

193 Un pourvoi en cassation ayant été formé contre cette décision de la Cour administrative d'appel de Paris, celle-ci n'a donc pas le caractère définitif.

La délibération correspondante fut annulée en décembre 1996 par le tribunal administratif de Nouméa, rétablissant ainsi la CES dont l'affectation fut, de nouveau, modifiée en 1999.

Or, en 2002, le jugement du tribunal administratif a été infirmé par la cour administrative d'appel de Paris, validant de ce fait la création de la *contribution sociale* et l'abrogation de la *contribution exceptionnelle de solidarité*.

Pourtant, c'est exactement l'inverse qui est appliqué : la CES est toujours perçue et la CS ne l'a jamais été. Quant à la délibération de 1999, réaffectant la CES, elle aboutit à l'affectation d'une taxe abrogée.

Ainsi, la Nouvelle-Calédonie perçoit et affecte un impôt qui n'existe plus, la *contribution exceptionnelle de solidarité*, et ne perçoit pas un impôt juridiquement valide, la *contribution sociale*. Toutefois, le taux de la CES étant de 0,75 % et celui de la CS de 1,75 %, cette situation n'est pas contestée par les contribuables.

## II – L'inadaptation de certains textes fiscaux

En dépit des efforts de codification qui ont été effectués, en matière fiscale sinon douanière, plusieurs textes fiscaux mériteraient d'être revus. En effet, certains archaïsmes tenant à la stratification historique des dispositions applicables ou aux multiples modifications institutionnelles des dernières années, ont des répercussions sur le fonctionnement des services ou sur l'évolution relative du poids de certains impôts.

### A – Des dispositions sur l'organisation des services à mettre à jour

En ce qui concerne l'organisation des services, les difficultés proviennent de l'application de textes anciens entraînant parfois des situations que l'on peut qualifier d'archaïques.

Ainsi, en application du décret du 21 juin 1938, le directeur des services fiscaux cumule ses fonctions avec celles de conservateur des hypothèques, comme à Mayotte ou à Saint-Pierre et Miquelon. Cette situation remonte à une époque où les services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie étaient encore embryonnaires. Bien que cela ne soit plus le cas, le projet de séparation de ces fonctions, envisagé en 1987, n'a jamais abouti.

De même, si le décret du 30 mai 1912 a attribué au trésorier-payeur de l'époque la compétence de receveur des douanes, cette disposition a été abrogée en 1990, par la loi portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de la Nouvelle-Calédonie. Comme aucun autre texte n'a jamais été pris, cette organisation n'est plus justifiée que par l'article 86 du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie qui précise que « *le trésorier-payeur, chargé de la perception des droits et taxes, est tenu d'en donner quittance* », situation paradoxale dans laquelle une collectivité territoriale légifère sur une compétence d'un fonctionnaire d'État.

Si ces deux archaïsmes n'ont pas de conséquences directes pour les usagers, l'absence de mise à jour des textes, pendant des années, par les services de l'État ou, depuis la loi organique, par la Nouvelle-Calédonie, conduisent à transgresser régulièrement les textes si tant est qu'ils existent, comme le montrent les deux exemples qui suivent.

### 1 – L'insécurité de la fixation du barème des amendes et confiscations

Les amendes et confiscations correspondent aux montants perçus par le service des douanes pour infractions aux règlements douaniers. Or, en matière d'amendes, la direction des douanes de la Nouvelle-Calédonie a une double compétence : État et Nouvelle-Calédonie.

Pour la compétence de l'État, les textes applicables indiquent que « *l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière… »*. Cette autorisation a été déléguée au directeur des douanes, sous réserve d'un droit d'évocation du haut-commissaire au delà d'un seuil de 41 900 € pour les droits et taxes compromis et de 75 420 € pour les valeurs.

Pour le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie, la loi organique de 1999 précise que *« le congrès peut réglementer le droit de transaction dans les matières de sa compétence. »*.

Or, depuis, aucun texte n'a été soumis au vote de cette assemblée. Il en résulte que le directeur des douanes fixe le montant des transactions concernant les infractions à la réglementation calédonienne de manière **«** *uniquement à respecter le principe d'équité de traitement entre les contrevenants* ».

Même si le service respecte les termes de la loi et demande l'accord du procureur de la République et même si, pour les affaires dépassant les seuils fixés, les dossiers sont transmis au gouvernement, il

serait souhaitable que les termes de la délégation accordée au directeur soient officiellement fondés.

### 2 – L'inadéquation des textes applicables aux caisses auxiliaires

De manière plus anecdotique mais cependant significative, un autre exemple d'inadéquation des textes peut être relevé en ce qui concerne la perception des droits de douane.

La direction des douanes de la Nouvelle-Calédonie assure, en effet, le fonctionnement de deux « caisses auxiliaires »[194] créées, respectivement en 1944 et 1970, sous l'empire du décret du 30 décembre 1912 *sur le régime financier des colonies*, abrogé depuis 1990.

Depuis leur création, les montants que ces caisses sont autorisées à percevoir, ou à conserver avant reversement dans la caisse du receveur, n'ont jamais été modifiés. Ils sont donc devenus sans aucun rapport avec les besoins réels.

En conséquence, bien que le relèvement de ces plafonds ait été plusieurs fois envisagé, pour éviter aux déclarants d'avoir à aller verser leurs droits au receveur des douanes à Nouméa, ces limites ne sont plus respectées, particulièrement pour la caisse de l'aéroport.

## B – Des textes fiscaux anciens ou complexes méritant d'être actualisés

Hormis les carences des dispositions régissant le fonctionnement des services, de nombreux textes fiscaux n'ont jamais fait l'objet de projet de modification de la part du représentant de l'État ni de proposition issue du congrès lui-même.

Il en résulte que l'application de barèmes souvent anciens et restés inchangés a entraîné une modification parfois très sensible des poids relatifs de quelques impôts et se traduit, dans certains cas, par des rendements dérisoires.

194) L'une au port de Nouméa et l'autre à l'aéroport.

**Rendements les plus faibles – droits 2001**

*(en millions d'euros)*

| Désignation | Montants |
|---|---|
| Taxe de 1ère immatriculation des navires | 0,04 |
| Taxe de vérification des poids et mesures | 0,04 |
| Droits sur les autorisations personnelles et minières | 0,02 |
| Taxe sur les transferts de licence | 0,01 |
| Taxe sur les licences de pêche professionnelle | < 0,01 |
| Taxe de fermeture tardive | < 0,01 |
| Taxe de reboisement | < 0,01 |

*Source : Compte administratif*

A contrario, *l'impôt sur le revenu*[195] a vu son produit croître de 147,8 % entre 1990 et 2001, alors que l'ensemble des recettes fiscales n'augmentait que de 51,8 %.

Cette évolution exceptionnelle est, sans doute, la résultante d'une relative amélioration de la situation économique générale, mais elle est aussi largement liée à l'absence de révision du mode de calcul de l'impôt.

Sur dix ans, en effet, à barème inchangé[196], le simple effet de l'inflation sur les salaires, ou les revenus des professions indépendantes, s'est traduit par une croissance plus que proportionnelle de l'impôt.

Au delà de cet exemple, il existe, en matière d'imposition, des dispositions obsolètes, inappliquées ou complexes, qui mériteraient d'être abrogées ou mises en conformité avec la pratique.

Il reste que la révision des textes ne se traduit pas toujours par des simplifications évidentes.

A titre d'illustration, un rapport de 1997 sur la taxation des importations en Nouvelle-Calédonie constatait que « *la diversité des régimes de taxation, passablement complexe, aboutit à un système de superposition de taxes susceptible de devenir "ingérable". Par ailleurs, l'accumulation et la permanence de certaines dérogations s'enchevêtrent et forment un réseau de dispositions fort peu lisible pouvant à terme nuire*

195) L'*impôt sur le revenu* a été instauré en Nouvelle-Calédonie en 1982 ; son barème a été révisé, pour la dernière fois, en 1985.

196) L'augmentation, en 2002, du plafond de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, de 4 190 à 5 028 € ne modifie pas fondamentalement cette constatation.

*au développement économique du Territoire et bloquer toute tentative de réforme fiscale* ».

L'exécutif de la Nouvelle-Calédonie a engagé une réforme qui s'est traduite, il y a deux ans, par l'adoption de trois *lois du pays* abrogeant neuf taxes anciennes, en modifiant trois et en créant quatre nouvelles. Le système est donc resté complexe et lourd, notamment pour les produits qui se trouvent frappés simultanément par plusieurs taxes[197].

Sans évoquer l'ensemble des impôts concernés, certains ayant des rendements très faibles, trois exemples d'actualisation souhaitable peuvent être retenus : la *patente* pour son obsolescence, la *taxe de stabilisation du prix de l'essence et du gazole* pour sa complexité difficilement maîtrisée et *l'impôt sur le revenu* pour son caractère parfois discriminatoire.

### 1 – Les dispositions obsolètes de la patente

La *contribution des patentes* se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel auxquels s'ajoutent des centimes additionnels.

#### *a) Le droit fixe*

Le droit fixe comprend une taxe déterminée et une ou plusieurs taxes variables auxquelles est appliqué un abattement général de 25 %.

Ces taxes sont calculées à partir d'un barème, fixé selon la nature de la profession et annexé à la délibération de 1975. Il est toujours en vigueur dans son état initial.

Le texte prévoyait pourtant que les commerces, industries et professions non mentionnés dans ce barème devaient être taxés provisoirement par comparaison avec des professions similaires, en attendant qu'une « commission d'étude et de surveillance du tarif des patentes » propose la liste des rubriques nouvelles à insérer dans la

197) A titre d'exemple, la bière importée de l'Union Européenne est taxée à 47 % par la *taxe conjoncturelle de protection de la production locale*, plus 10 % de *droits de douane*, 31 % de *taxe générale sur les importations*, 5 % de *taxe de base à l'importation*, et 1 % ou 3 % de *taxe de péage* ou de *taxe sur le fret aérien* selon que l'importation se fait par bateau ou par avion, auxquels viennent s'ajouter 0,34 € par litre de *taxe de consommation intérieure et* 0,10 € de *taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social ;* soit un total de 94 % ou 96 %, plus 0,44 € par litre.

nomenclature des droits fixes et les modifications à apporter aux rubriques existantes.

Dans les faits, la direction des services fiscaux a indiqué qu'il semblait « *que cette commission soit tombée en désuétude, puisque les derniers comptes rendus de ses travaux conservés par le service remontent aux 29 mars et 19 avril 1978* ». C'est donc cette direction qui procède à l'établissement des droits par comparaison avec des professions similaires figurant à la nomenclature du tarif.

Par ailleurs, selon le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie, la *patente* doit être révisée en principe annuellement. Interrogée sur les modalités effectives de la révision des bases, la direction des services fiscaux a répondu que ces dispositions étaient *« à l'évidence obsolètes et semblaient abandonnées depuis longtemps »*.

Au résultat, l'aspect « provisoire » du classement des professions perdure depuis plus de 25 ans et l'absence de révision de la taxe déterminée donne à celle-ci un caractère pour le moins obsolète dans le classement relatif des professions comme dans son tarif (de 8,4 à 4 190 € annuels) spécialement si l'on prend en compte l'inflation intervenue depuis 1976.

En fin de compte, les droits fixes dont le barème n'a pas été révisé depuis 25 ans ont un rendement relatif très faible.

### *b) Le droit proportionnel*

Initialement, le droit proportionnel correspondait à 1,2 % de la valeur en douane des importations et exportations. Si ce taux est resté inchangé, les exportations, nickel compris, ont été, par la suite, exclues de l'assiette.

Ce droit n'est donc plus, aujourd'hui, en fait qu'une taxe complémentaire sur les importations.

### *c) Les centimes additionnels*

Des centimes additionnels sont perçus au profit des provinces, des communes, de la chambre de commerce et d'industrie et de la chambre des métiers, mais leur assiette continue à intégrer les exportations (nickel, en particulier) sur la base d'un droit proportionnel fictif.

Au total, près de la moitié du rendement des patentes et centimes additionnels correspond ainsi à une fiscalité locale.

A titre d'illustration, la plus forte contribution s'élevait en 2001 à 3,5 M€. Mais, s'agissant d'une société minière essentiellement exportatrice, ces droits se répartissent en 84 000 € de contribution principale et 3,4 millions de centimes additionnels. Compte tenu de la répartition des recettes de la Nouvelle-Calédonie, sur ces 3,5 millions, cette collectivité ne conservera *in fine* qu'environ 160 000 € dont 136 000 au titre des frais d'assiette et de recouvrement.

### 2 – La complexité de la taxe de stabilisation du prix des carburants et ses conséquences

Le prix des produits pétroliers liquides est réglementé depuis fort longtemps en Nouvelle-Calédonie. Ces produits ont fait l'objet d'une succession de textes, entre autres dans le cadre général du contrôle des prix.

En 1985, a été créé un système de stabilisation du prix de l'essence remplacé quatre mois plus tard par une *taxe de stabilisation du prix de l'essence et du gazole,* destinée, dans un contexte fortement baissier, à maintenir le prix de l'essence et du gazole pour les consommateurs au niveau de juillet 1986 en faisant profiter le budget du Territoire des baisses éventuelles.

Au total, les prix n'ont été modifiés que deux fois entre 1986 et 2000 et sont restés inchangés [198] de 1994 à septembre 2000, tout en permettant d'amortir la fluctuation du coût des produits pétroliers et en assurant des ressources non négligeables à la collectivité (33,3 M€ en 1999).

Dans la pratique, trois prix sont arrêtés trimestriellement pour chacun des carburants :

1. un prix garanti aux compagnies pétrolières calculé par application d'une formule très complexe dont les paramètres ne sont révisables que trimestriellement ou annuellement,
2. un prix de cession aux revendeurs par les compagnies pétrolières,
3. un prix de vente à la pompe.

La différence entre les prix *garanti* et *de cession aux revendeurs* correspond au montant de la *taxe de stabilisation*.

198) 0,81 € par litre d'essence et 0,57 € par litre de gazole.

Au troisième trimestre 2000, le coût des produits pétroliers a augmenté très fortement. Toutefois, le gouvernement a souhaité maintenir inchangé le prix de vente à la pompe en acceptant par deux fois que la *taxe de stabilisation* devienne négative, ce qui a généré une dette d'un montant cumulé de 8,3 M€ vis-à-vis des compagnies pétrolières, résorbée par deux augmentations des prix en septembre 2000 et en 2002.

Or le procédé employé a été très anormal.

D'un point de vue formel, les arrêtés de fixation des prix n'ont pas fait apparaître, comme à l'habitude, le montant de la *taxe de stabilisation* alors qu'elle était négative. Mais surtout, au fond, des dettes de la Nouvelle-Calédonie n'ont jamais été retracées dans ses comptes, pas plus que les recettes affectées à leur remboursement. Il y a donc eu méconnaissance du principe d'universalité budgétaire et contraction de recettes et de dépenses.

Quant à la réglementation sur les carburants, sans se prononcer en opportunité, il est certain que la multiplication des taxes[199] affectant les produits pétroliers ainsi que les limites juridiques posées à leur révision, rendent difficiles les ajustements de prix. Le gouvernement a d'ailleurs indiqué qu'il avait « *engagé une refonte de l'ensemble des textes liés aux hydrocarbures* ».

### 3 – Le caractère parfois discriminatoire de l'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu est établi par foyer fiscal, assis sur le revenu global des ménages, soumis au système du quotient familial et calculé selon un barème progressif. Les revenus qui en constituent l'assiette sont les mêmes qu'en métropole, à l'exception de certains revenus des capitaux qui peuvent être soumis à prélèvement libératoire.

En effet, les revenus provenant de sociétés ayant leur siège social en Nouvelle-Calédonie, sont soumis à *l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières* dont le taux global est de 13,25 %. Cependant, si l'on tient compte du fait qu'il n'existe pas d'avoir fiscal, le cumul de l'impôt sur les sociétés et de l'IRVM sur les dividendes correspond pratiquement au taux marginal de l'impôt sur le revenu.

Ce n'est pas le cas en ce qui concerne les intérêts des fonds placés dans les établissements bancaires locaux ou sur des comptes courants d'associés qui sont soumis à *l'impôt sur les revenus des créances, dépôts*

199) Taxe générale à l'importation, taxe de base à l'importation, taxe de consommation intérieure, taxe sur les énergies renouvelables, taxe de stabilisation.

*et cautionnement* au taux de 8 %, à l'exception des obligations d'État dont les intérêts ne supportent aucune taxation.

Au delà de ces distinctions tenant à la nature des revenus, il existe comme en métropole, mais de manière beaucoup plus accentuée, une différence entre les types de contribuables à l'IR.

En effet, au sein de l'ensemble des recettes liées à *l'impôt sur le revenu* calculées selon des modalités non communiquées par la direction des services fiscaux, il apparaît que les salariés sont à l'origine de 75 % des recettes et les professions indépendantes des 25 % restants. Or, parmi ces dernières on observe un pourcentage particulièrement élevé de contribuables relevant du système du forfait et un fort taux de « non-imposés ».

**L'imposition au forfait**

| | Bénéfices industriels et commerciaux | Bénéfices agricoles |
|---|---|---|
| Nombre de contribuables | 5 355 | 686 |
| Imposés au forfait | 82 % | 90 % |
| - dont non imposés | 61 % | 62 % |

*Source : direction des services fiscaux - données 2001*

Il est vrai que pour les BIC, le plafond du forfait est de 209 500 € de chiffre d'affaires, pour les entreprises de vente, et de 62 850 € pour les autres.

Ces plafonds, beaucoup plus élevés qu'en métropole, font que nombre d'entreprises de taille pourtant non négligeable, sont classées en Nouvelle-Calédonie dans la catégorie des micro-entreprises. Elles sont, de ce fait, moins taxées et leur contrôle est rendu d'autant plus difficile que leurs obligations déclaratives sont réduites au strict minimum.

Quant aux bénéfices agricoles, le régime de droit commun est celui du forfait avec comme conséquence directe que 90 % des agriculteurs sont imposés sur 17 % des revenus qu'ils déclarent.

## III – Des moyens d'action limités

Au delà des adaptations de textes nécessaires, la Nouvelle-Calédonie pourrait renforcer les outils juridiques à la disposition des services d'assiette ou de recouvrement avec, en particulier, l'instauration

du délit de fraude fiscale. Parallèlement, une amélioration des moyens de contrôle serait souhaitable avec, en particulier, une augmentation des effectifs qui y sont consacrés.

## A – Des outils juridiques perfectibles

### 1 – L'absence de sanction pénale en matière de fraude fiscale

La fraude fiscale constitue en métropole un délit depuis 1920 et donne donc lieu à des sanctions fiscales, mais aussi à des sanctions pénales. Le code général des impôts (CGI) dispose en effet : *« quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts ... est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 5 000 francs à 250 000 francs et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans ».*

En Nouvelle-Calédonie, les sanctions fiscales sont prévues par le code des impôts. Si un projet a été déposé en ce sens en 1995, la fraude fiscale ne constitue toujours pas un délit.

Quelle qu'aient été les vicissitudes de ce dossier**,** on peut considérer qu'il s'agit d'une lacune car des sanctions strictement fiscales peuvent n'avoir que peu d'effet sur des fraudeurs dont l'insolvabilité a été organisée ou sur des sociétés dissoutes, entre autres.

Les articles 86 et 87 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie lui permettent pourtant de se doter, en liaison avec l'État, de dispositions allant dans ce sens.

Article 86 : *« En matière pénale, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et à ses règlements de peines d'amendes qui respectent la classification des contraventions et délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République. Il peut assortir ces infractions de peines complémentaires prévues pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* ».

Article 87 : « *Sous réserve d'une homologation de sa délibération par la loi, le Congrès peut assortir les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte de peines d'emprisonnement qui respectent la classification des délits et n'excèdent pas le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements de la République* ».

Même si les services ne sont pas « *totalement démunis* » puisque, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, tout fonctionnaire peut informer le parquet des infractions constatées en matière d'abus de biens sociaux, ces moyens ne sont que des palliatifs à l'inexistence d'un délit de fraude fiscale, surtout si une taxe à la consommation du type de la TVA devait être adoptée.

### 2 – L'insuffisance des conventions fiscales

La Nouvelle-Calédonie ne dispose que d'une seule convention fiscale, passée avec la France en 1983.

Cette convention, qui a suivi de peu l'instauration de l'impôt sur le revenu, règle les difficultés pouvant survenir dans l'interprétation de la notion de « *résidence* » pour les personnes physiques ou morales, à travers la notion « *d'établissement stable* », et définit les conditions dans lesquelles sont perçus les droits afférents aux transmissions d'actif.

Par ailleurs, cette convention prévoit des échanges d'informations entre la direction générale des impôts française et la direction des services fiscaux de Nouvelle-Calédonie.

Il n'existe pas d'autre convention fiscale, notamment avec les différentes collectivités territoriales françaises de la zone CFP, alors même que plusieurs sociétés ayant une activité en Nouvelle-Calédonie y sont officiellement immatriculées. Cette lacune apparaît d'autant plus regrettable que les règles calédoniennes sont sensiblement différentes de celles en vigueur en Polynésie ou à Wallis et Futuna et que les flux financiers sont loin d'être négligeables. En particulier, alors que les échanges commerciaux sont facilités par un régime préférentiel, il n'existe aucune clause permettant aux différents services fiscaux d'échanger des informations concernant les contribuables.

La passation de conventions fiscales avec la Polynésie Française et Wallis et Futuna, sans parler d'autres pays géographiquement proches, serait donc plus que souhaitable.

Elle est d'ailleurs rendue possible par l'article 29 de la loi organique de 1999 qui dispose : « *dans le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique…*

### 3 – L'absence d'hypothèque légale et de privilège du Trésor

En France métropolitaine, le Trésor peut bénéficier de l'hypothèque légale sur tous les biens immeubles des redevables et des tiers solidairement responsables ; ce n'est pas le cas en Nouvelle-Calédonie.

Pourtant, cette sûreté aurait pour effet de conférer un droit de préférence par rapport aux autres créanciers non inscrits ainsi qu'un droit de suite sur l'immeuble hypothéqué entre les mains de l'acquéreur.

L'instauration de cette garantie, outre son caractère dissuasif, serait de nature à faciliter le recouvrement des créances fiscales en Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs, le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie fixe à deux ans seulement la durée du privilège du Trésor. Or, il serait logique que ce privilège puisse s'appliquer tant que la créance n'est pas atteinte par la prescription.

Ces deux procédures sont de la compétence de l'État. En effet, l'hypothèque légale et le privilège du Trésor ont la nature de sûretés et, à ce titre, sont du domaine du droit civil (articles 2098 et 2121 du code civil), lequel relève de la compétence de l'État en application de l'article 21-III-4 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Il serait souhaitable que les démarches entreprises par le gouvernement envers l'État dans ce sens dès juillet 2002, aboutissent dans des délais raisonnables.

## B – Une activité de contrôle réduite

Le système fiscal calédonien est un système à caractère essentiellement déclaratif avec, notamment pour l'impôt sur le revenu, une proportion importante de contribuables imposés sur la base du forfait. Dans ces conditions, la faiblesse éventuelle du contrôle fiscal peut contribuer à une perte de recettes, directe ou indirecte, qui doit être supportée *in fine* par les autres contribuables, alors que l'égalité des contribuables devant l'impôt a valeur constitutionnelle.

### 1 – Les services fiscaux

La mission de contrôle de la direction des services fiscaux est assurée sur pièces par les différents services gestionnaires, chacun en ce qui le concerne puis, si nécessaire, sur place, par la division de contrôle.

Le nombre total de contrôles sur pièces s'est établi, en 2001, à environ 600 pour le service des contributions diverses et 200 pour le service de la fiscalité professionnelle.

Si l'on fait abstraction des taxations d'office, on ne peut que constater la baisse quantitative du nombre de procédures de redressement contradictoire.

**Nombre de procédures de redressement contradictoire**

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contributions diverses | | | 1 096 | 531 | 428 |
| Fiscalité professionnelle | 147 | 126 | 106 | 61 | 83 |

*Source : Lettre DSF n° 3000-44/02.SG.PJ du 26 juin 2002*

Il est vrai, qu'à effectifs quasi-constants les charges de gestion du service ont augmenté pour des raisons externes, avec une croissance du nombre de foyers fiscaux de 32 % depuis 1997, et pour des raisons internes avec une expérience, pas très heureuse en termes de charges, de saisie directe par les agents des déclarations de revenu.

Les résultats du contrôle sur place sont aussi en baisse constante depuis quatre ans, mais la division de contrôle ne disposait jusqu'à présent que de trois agents vérificateurs, dont un seul confirmé, sur les cinq prévus.

Le rapport d'activité de 1997 de la direction précisait pourtant déjà que « *la section du contrôle fiscal nécessiterait depuis longtemps d'être un service, le plus important d'ailleurs de la direction territoriale des services fiscaux* » et que le contrôle fiscal était *« la principale cause d'inquiétude des cadres »*.

**Procédures de contrôle sur place**

*(en millions d'euros)*

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de contrôles | 33 | 32 | 27 | 19 | 12 |
| Droits recouvrés | 3,15 | 3,86* | 3,06 | 2,57 | 0,91 |
| Pénalités | 1,30 | 1,47 | 1,22 | 0,36 | 0,31 |

** Auxquels il faut ajouter un rappel sur une société de 5,97 millions*

Face à ce constat, la direction des services fiscaux a récemment sélectionné deux agents vérificateurs supplémentaires, mais ceux-ci ne sont pas encore opérationnels. Dans l'attente de la formation de ces nouveaux vérificateurs, un renfort en cadres formés de l'État serait souhaitable.

## 2 – Le service des douanes

La situation n'est pas meilleure pour le service des douanes. Les effectifs du centre du renseignement, d'orientation et de contrôle sont en baisse constante sur la période contrôlée, ses contrôles également.

**Effectifs et contrôles CERDOC**

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Effectifs CERDOC | 6 | 7 | 5 | 4 | 4 |
| Nombre d'enquêtes | | 74 | 57 | 51 | 30 |

*En sus des 400 dossiers contentieux annuels (en moyenne) faisant l'objet d'un règlement transactionnel*

Il est vrai que la direction des douanes donne logiquement de la priorité à l'écoulement du trafic et s'efforce de traiter les déclarations en douane dans des délais raisonnables.

C'est donc le service des opérations commerciales qui se trouve servi en priorité en termes d'effectifs (41 agents en 1999, 49 en 2001) au détriment des services de contrôle.

Une augmentation des effectifs et des contrôles serait toutefois souhaitable, au moins dans l'attente de l'informatisation à venir.

## ——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

*En un peu plus de vingt ans, l'État et la Nouvelle-Calédonie ont instauré un système fiscal cohérent dans son ensemble, permettant à cette collectivité et, par voie de conséquence, aux provinces et aux communes, d'assurer l'essentiel de leur besoin de financement dans des conditions satisfaisantes.*

*Sur la forme, les services fiscaux ont réussi à codifier avec fiabilité la majeure partie des dispositions applicables, d'une manière accessible à tous, contribuables et agents du service. Il reste que ces efforts de codification n'ont pas été menés à leur terme en matière de fiscalité indirecte dont le poids est particulièrement sensible. Il parait donc nécessaire que l'ensemble des dispositions douanières, notamment, fassent à leur tour l'objet d'un document unique qui ne soit pas le simple recueil des tarifs applicables aux produits importés.*

*Il reste qu'il est paradoxal de constater que sur la même période, sans que cela paraisse ressortir d'une volonté délibérée à l'exception du barème de l'impôt sur le revenu, rien ou presque n'ait été entrepris pour mettre à jour ou supprimer les textes les plus anciens, avec pour effet de faire, désormais, voisiner des dispositions modernes avec d'autres particulièrement obsolètes, que ce soit en termes d'organisation des services, en termes de fiscalité proprement dite, voire de sécurité juridique.*

*Alors que, depuis un peu plus de trois ans, la Calédonie dispose de l'ensemble des compétences institutionnelles en la matière, la Cour considère comme très souhaitable que son gouvernement poursuive l'effort de modernisation des textes qu'il a déjà engagé.*

*Elle relève également que les moyens humains, mais aussi juridiques, des services fiscaux et douaniers ne sont plus totalement en adéquation avec les compétences nécessaires. Elle incite donc le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à rechercher avec les services de l'Etat, dans le respect de la répartition des compétences fixée par la loi, les moyens de renforcer les garanties juridiques données au Trésor, le contrôle fiscal proprement dit et le suivi des relations financières entre les différentes collectivités françaises du Pacifique.*

*RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'OUTRE-MER*

*L'insertion au rapport public de la Cour relatif aux recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie montre que la situation fiscale et douanière de cette collectivité d'outre-mer est dans une phase de transition qui nécessite des mesures d'ajustement relevant de la compétence statutaire dévolue à la Nouvelle-Calédonie. Cette situation s'explique principalement par le caractère récent du système fiscal de la Nouvelle-Calédonie étroitement lié au principe d'autonomie fiscale qui lui est applicable.*

*De la répartition des compétences entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, il ressort que le ministère de l'outre-mer ne joue, en matière fiscale et douanière, qu'un rôle d'expertise et de conseil. En effet, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de fiscalité ainsi qu'en dispose l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 : « la Nouvelle-Calédonie est compétente dans les matières suivantes : les impôts, droits et taxes perçus au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie ; création et affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public ; création d'impôts, droits et taxes provinciaux ou communaux ; réglementation relative aux modalités de recouvrement, au contrôle et aux sanctions».*

*De même, le processus de décision en matière fiscale et douanière est indiqué dans les articles 99 et 100 de la loi organique de 1999 qui prévoient que les « règles relatives à l'assiette et au recouvrement des impôts, droits et taxes de toute nature » résultent des délibérations du Congrès désignées sous les termes de « loi de pays » dont les projets sont soumis pour avis directement au Conseil d'Etat avant leur adoption définitive.*

*Pour sa part, le Haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie est chargé du contrôle de légalité et de régularité budgétaire.*

*C'est dans ce cadre qu'il convient d'apprécier les observations formulées par la Cour des comptes.*

### *Les spécificités fiscales de la Nouvelle-Calédonie*

*Il convient en préalable de rappeler que les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie se répartissent actuellement à hauteur de 41 % en impôts directs, 53 % en impôts indirects et 6 % en recettes affectées. Au cours des dix dernières années, la part des impôts directs dans les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie est passée de 37 % environ en 1990 à 42 % en 2001 tandis que la part des impôts indirects passait de 63% environ du total des recettes fiscales en 1990 à 58 % en 2001.*

*a) Le rapport relève en premier lieu que l'essentiel (72 %) des recettes fiscales perçues par la Nouvelle-Calédonie est versé aux provinces, aux communes, aux établissements publics et autres organismes conformément aux dispositions de la loi organique.*

*On peut observer que le fonds intercommunal de péréquation versé aux communes (article 49 de la loi de 1999) et la dotation de fonctionnement versée aux provinces (article 181 de la loi de 1999) sont calculés sur les seules recettes fiscales non affectées, c'est-à-dire abondant le budget général.*

*La pratique des recettes fiscales affectées à des établissements publics contribue à réduire le financement des communes et des provinces.*

*Par une délibération de 1999, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a voulu affecter le produit de taxes à certains établissements publics. Le juge administratif a partiellement annulé cette délibération au motif que la Nouvelle-Calédonie n'était pas compétente pour affecter des taxes existantes. En effet, l'article 22 1° de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour « la création et l'affectation d'impôts et taxes au profit de fonds destinés à des collectivités territoriales, d'établissements publics ou d'organismes chargés d'une mission de service public… ». Il résulte de ces dispositions, selon le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, que « la Nouvelle-Calédonie ne peut affecter des impôts et taxes au profit des fonds, établissements ou organismes susmentionnés, que si ces impôts ont été institués à cette fin ».*

*Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a remplacé certaines taxes existantes par des taxes équivalentes affectées. Tel est le cas de la taxe générale sur les services qui a été remplacée en 2002 par la taxe de solidarité sur les services et affectée à la caisse d'allocations familiales.*

*b) En deuxième lieu, le rapport souligne les imperfections techniques de la fiscalité néo-calédonienne.*

*Le ministère de l'outre-mer partage avec la Cour le constat selon lequel certains textes fiscaux sont inadaptés. Il s'agit notamment des règles relatives à la patente et à l'impôt sur le revenu. La TVA n'a pas été introduite en Nouvelle-Calédonie, bien que cette question soit évoquée depuis plusieurs années.*

*c) Le rapport fait ensuite mention des moyens d'action de l'administration fiscale de cette collectivité que la Cour des comptes considère comme limités.*

*Il apparaît que les possibilités prévues par la loi organique n'ont pas été suffisamment exploitées. Ainsi, certaines dispositions de la loi organique de 1999 ne sont pas mises en œuvre comme celles relatives aux sanctions pénales en matière fiscale ou la possibilité de signer des conventions fiscales avec les pays de la zone Pacifique. Par ailleurs, le Trésor ne bénéficie pas*

*d'hypothèque légale ni de privilège, ce qui rend problématique le recouvrement de ses créances. Enfin, le manque d'effectifs ne permet pas un contrôle efficace des déclarations fiscales et des comptabilités des opérateurs économiques.*

*En définitive, ce sont 53 types de taxes fiscales qui sont perçues par la Nouvelle-Calédonie auxquels s'ajoutent 12 types de centimes additionnels. A cela, on relèvera que 8 services différents interviennent dans la détermination des bases d'imposition. Pour les perceptions, le rôle principal dévolu au Trésor de Nouvelle-Calédonie coexiste avec 10 autres services de recouvrement.*

### *Les spécificités douanières de la Nouvelle-Calédonie*

*En matière de douane, le poids de la fiscalité perçue à l'entrée de la Nouvelle-Calédonie est important. Sur l'ensemble des recettes fiscales qui font l'essentiel des perceptions de la Nouvelle-Calédonie, la taxe générale à l'importation, en 2001, représentait environ 20 % des recettes fiscales. Au total, le montant des perceptions douanières sous la forme de 16 taxes différentes représente 38 % des recettes fiscales globales et 28 % du total des recettes.*

*Indépendamment des droits et taxes perçus à l'importation, les douanes gèrent divers dispositifs fiscaux à l'importation qui trouvent leurs fondements dans des délibérations du Congrès régulièrement actualisées et qui représentent des montants importants (4,3 milliards FCPF en 2000). A ce régime s'ajoute celui des biens à double usage avec une taxe générale à l'importation de 0 %, des taxes affectées et une fiscalité particulière dans le secteur métallurgique qui se traduit par une exonération de tous droits et taxes à l'importation.*

*Ces mécanismes pèsent incontestablement sur les possibilités d'évolution de la fiscalité douanière en Nouvelle-Calédonie. Des efforts ont été faits ces dernières années sans avoir complètement aboutis.*

*Ainsi, en 1996, le Congrès était amené à créer une commission chargée d'étudier une réforme de la fiscalité en vigueur en Nouvelle-Calédonie. Fin 1997, l'administration des douanes a procédé à une mission d'expertise de la fiscalité douanière et a proposé une réforme ainsi qu'une réduction du nombre des taxes perçues à l'importation. Cette mission d'expertise a aussi analysé les conditions d'une mise en place d'une TVA en liaison avec les services fiscaux. Une loi de pays 2000-003 du 18 août 2000 portant réforme de la fiscalité douanière a été votée par le Congrès de la Nouvelle Calédonie.*

*Le constat de la Cour des comptes en matière douanière fait ressortir notamment l'importance des décalages avec les modes de fonctionnement classiques des administrations douanières qu'il s'agisse de l'absence d'un*

*véritable réseau comptable propre aux douanes et semblable à ce qui existe en métropole, des conditions d'exercice du droit de transaction en matière douanière qui repose sur l'article 204 du code des douanes local, du caractère nécessairement limité des procédures d'enquête douanières dans un schéma où le rôle attendu de la douane au plan local est avant tout celui d'un collecteur de recettes circonscrit au contrôle de l'assiette des droits et taxes perçus par le trésorier payeur général conformément à l'article 86 du code local des douanes.*

*En outre, si les effectifs théoriques de la douane sont quasiment constants depuis plusieurs années, la situation des effectifs réels tend à montrer qu'il n'existe pas d'adéquation objective avec l'évolution du fonctionnement des douanes à partir d'un calcul de la charge de travail lié notamment aux opérations de dédouanement.*

*Enfin, on peut souligner l'importance du processus d'informatisation des opérations de dédouanement de la Nouvelle-Calédonie abordé dans un rapport de l'inspection générale des finances de 1997 et qui vient d'être lancé en juillet 2003. Il s'agit d'un projet d'implantation en 18 mois du système informatique SYDONIA développé et mis au point dans le cadre de la UNTACD-CNUCED (conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement). Sous réserve que la version informatique qui va être lancée soit la version la plus récente mise au point par la CNUCED, cette modernisation devrait permettre d'améliorer significativement le traitement des opérations douanières.*

### *Les perspectives*

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour identifie précisément les questions que soulève le fonctionnement d'une administration qui relève, d'un principe d'autonomie reconnu à la Nouvelle-Calédonie au terme de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999.*

*La situation observée sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie rend nécessaire un point d'étape sur la fiscalité en vigueur pour rechercher des mesures d'adaptation de la fiscalité calédonienne et pour faire évoluer en tant que de besoin l'organisation et le fonctionnement des services.*

*Sous réserve de l'accord des autorités de la Nouvelle-Calédonie, une mission d'expertise fiscale et douanière pourrait être lancée dans le courant de l'année 2004 pour traiter de ces différents points.*

*Il reste que, tant dans le domaine douanier qu'en matière fiscale, les questions soulevées par la Cour relèvent d'un principe d'autonomie reconnu à la Nouvelle-Calédonie aux termes de l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-CALEDONIE*

*La Nouvelle-Calédonie partage le point de vue de la Cour des comptes, tel qu'il est exprimé dans ses conclusions et recommandations. Disposant depuis juin 1999 de l'ensemble des compétences institutionnelles, la Nouvelle-Calédonie entend effectivement poursuivre l'effort entrepris pour moderniser sa fiscalité. Cette démarche qui nécessite le soutien de l'Etat tant en termes d'expertise que de ressources humaines constitue d'ailleurs un objectif politique clairement affiché par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.*

*Pour autant, le système fiscal actuel qui résulte d'une sédimentation historique ne peut être véritablement apprécié qu'au regard du contexte constitutionnel des vingt dernières années.*

*Ainsi, si la fiscalité calédonienne reste proche du dispositif métropolitain, les élus se sont efforcés d'adapter la réglementation aux spécificités du tissu économique local.*

*Cet éclairage indispensable accompagné d'éléments techniques, a été donné lors du contrôle de la chambre territoriale des comptes et, semble-t-il, traduit dans la lettre d'observations définitives (LOD).*

*Les remarques suivantes sont néanmoins formulées, dans l'ordre des pages du rapport.*

***1.** Concernant l'affectation des impôts et notamment la taxe sur le fret aérien (TFA) la Cour relève que : « La délibération fixant le taux de la TFA a été, au demeurant, annulée par la cour administrative d'appel de Paris au motif que son taux avait été fixé avant sa création officielle et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a donc dû prendre, en mars 2003, une nouvelle décision fixant le taux de la TFA, à titre rétroactif à compter du 1er janvier 2003. »*

*Cet arrêt de la Cour d'appel de Paris paraît méconnaître la distinction en matière fiscale, de ce que recouvre le domaine du règlement d'application de celui de la norme supérieure et des attributions respectives du congrès et du gouvernement (un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt).*

*Ainsi, on peut affirmer sans risque que le taux, peut être voté en même temps que la loi du pays fixant les règles d'assiette et de recouvrement, car il s'agit là simplement de déterminer les 3 composantes de l'impôt (tels que prévus par l'article 34 de la constitution : l'assiette, le taux et le recouvrement) et non de prendre une mesure d'application, comme l'ont estimé le tribunal administratif, puis la Cour d'appel de Paris.*

*En effet, il paraît évident que l'on ne peut voter une loi du pays fixant les règles d'assiette et de recouvrement, sans en connaître le taux puisque*

*c'est un élément tout aussi fondamental qui permet d'apprécier l'impact budgétaire. Si ce dernier est adopté par voie de délibération simple (et non par voie de loi du pays) c'est tout simplement dans un souci de simplification pris en compte lors de la rédaction de la loi organique. Il serait très lourd de recueillir l'avis du Conseil d'Etat pour un simple changement de taux (le principe de l'impôt restant inchangé) et cette réalité prend bien toute sa dimension en fiscalité douanière, puisque celle-ci est essentiellement constituée de taux.*

***2.*** *Concernant « l''inadaptation de certains textes fiscaux, des dispositions sur l'organisation des services à mettre à jour », la Cour relève deux archaïsmes :*

*S'agissant en premier lieu de la fonction de conservateur, la Cour indique « Ainsi, en application du décret du 21 juin 1938, le directeur des services fiscaux cumule ses fonctions avec celles de conservateur des hypothèques, comme à Mayotte ou à Saint-Pierre et Miquelon. Cette situation remonte à une époque où les services fiscaux de la Nouvelle-Calédonie étaient encore embryonnaires. Bien que cela ne soit plus le cas, le projet de séparation de ces fonctions, envisagé en 1987, n'a jamais abouti ».*

*Il conviendrait de bien signaler que le projet de séparation des fonctions envisagé en 1987 n'a jamais constitué un projet officiel, et qu'à l'époque, la direction générale des impôts qui envoyait alors des fonctionnaires d'État, notamment pour occuper le poste de directeur des services fiscaux, avait considéré que « le détachement de fonctionnaires d'État serait mis à mal, si le rôle de conservateur n'était plus confié au grade le plus haut de l'administration fiscale. » Cet argumentaire a déjà été communiqué à la chambre territoriale et l'on ne comprend pas pourquoi l'organisation fonctionnelle objective, et qui se révèle particulièrement efficace dans le cadre du contrôle (les informations sont collectées par un agent centralisateur des services fiscaux) et fondée juridiquement, est relevée par la Chambre territoriale, ou la Cour, depuis que ce poste est occupé par un fonctionnaire territorial.*

*En outre, la Cour admet elle-même que cette situation n'a pas de conséquence directe pour l'usager.*

*En second lieu, la Cour relève que l'abrogation du décret du 30 mai 1912 par la loi de 1990 a créé, dans différents domaines, des situations d'incertitude voire de relative incohérence.*

*Sans méconnaître les objections de la Cour relatives à la situation du receveur des douanes, celles-ci semblent être essentiellement formelles et ne pas devoir remettre en cause un dispositif qui, du point de vue de la douane, donne satisfaction. La refondation juridique de cette situation pourrait sans doute être envisagée, mais il s'agit là d'un chantier important, mobilisateur de ressources et consommateur de temps.*

*De manière plus pragmatique et avec l'objectif d'un meilleur service rendu aux usagers, puisque tel semble être le souci essentiel de la Cour, le réaménagement de certaines procédures ou le retour à de meilleures pratiques peuvent permettre un fonctionnement plus fluide et conforme aux textes, des rapports entre liquidateur et comptable. C'est ce à quoi s'emploient actuellement les services de la trésorerie générale et la douane.*

***3.** Sur "l'insécurité de la fixation du barème des amendes et confiscations"*

*L'article 88 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 dispose que le Congrès peut réglementer le droit de transaction dans les matières de sa compétence, notamment en matière douanière. Cette mesure précise, en outre, que lorsque la transaction porte sur des faits constitutifs d'infraction et a pour effet d'éteindre l'action publique, la transaction ne peut intervenir qu'après l'accord du procureur de la République.*

*Cette disposition constitue une faculté et non une obligation, qu'à ce jour la Nouvelle-Calédonie n'a pas souhaité mettre en œuvre.*

*Il convient de souligner que même si le Congrès avait délibéré sur cette question, l'Etat demeurerait compétent pour réglementer, dans le code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, le droit de transaction portant sur la répression des infractions douanières afférentes à la protection de l'ordre public et aux engagements internationaux souscrits par la République française (il s'agit pour l'essentiel des prohibitions trouvant leur fondement dans le droit pénal, à l'instar des stupéfiants, des contrefaçons, etc.).*

*Il résulte de ce qui précède que la rédaction de l'article 204 du code des douanes applicable en Nouvelle-Calédonie, relatif au droit de transaction, résulte de l'extension de l'article 350 du code des douanes dans la collectivité par l'article 28-II de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses à l'outre-mer, à l'exception des dispositions du a) qui ont trait à la consultation du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes dans les cas où aucune action judiciaire n'est engagée et que la transaction excède les limites de compétence des services extérieurs de l'administration des douanes.*

*Toutefois, le b) de l'article 204 précité qui conditionne l'exercice du droit de transaction de l'administration des douanes avec, selon le cas, l'accord du procureur de la République ou du président de la juridiction saisie lorsque la transaction intervient après la mise en mouvement d'une action judiciaire, doit être interprété à la lumière de l'article 88 de la loi du 19 mars 1999.*

*En effet, lorsque l'infraction porte sur des faits constitutifs des délits douaniers de première et de seconde classe et sur la contravention douanière de cinquième classe pour lesquels l'action publique prévue à l'article 197-1 du code des douanes local peut être diligentée par le parquet, l'accord du*

*procureur de la République est systématique, que la transaction intervienne avant ou après la mise en mouvement d'une action judiciaire.*

*Ce particularisme ne remet pas en cause l'opportunité des poursuites dont dispose l'administration au titre de l'action fiscale (article 197-2 du code des douanes local).*

*A la différence de la situation qui prévaut en matière de transaction fiscale (cf. l'article L. 247 du livre des procédures fiscales), les infracteurs ne bénéficient pas d'un droit de recours gracieux aux fins de solliciter auprès de l'administration la souscription d'un règlement transactionnel. Dans cette hypothèse, le refus de transiger peut être contesté devant le juge de l'impôt dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir.*

*Or, dans le cadre du droit de transaction organisé à l'article 204 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie, la douane ne peut prendre aucun acte administratif décisoire préalable à la signature du contrat.*

*En effet, elle est souveraine pour décider en opportunité des dossiers contentieux susceptibles d'être poursuivis par voie de règlement transactionnel dans les conditions (nécessairement confidentielles) fixées par sa doctrine en matière de politique répressive et de ses priorités en matière de lutte contre la fraude.*

*Dans ces conditions, au-delà du fait qu'une telle pratique serait contraire aux dispositions de l'article 204 du code des douanes de Nouvelle-Calédonie, divulguer le barème transactionnel au public ou essayer de lui conférer une force juridique au moyen d'une délibération du Congrès, est susceptible d'entraver gravement l'action des services douaniers dans la recherche des infractions douanières.*

*Pour mémoire, l'article 6-1 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal considère que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte à la recherche des infractions, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières.*

*En outre, la commission d'accès aux documents administratifs considère que les documents relatifs à la politique répressive et à la lutte contre la fraude en matière douanière (dont le barème transactionnel) entrent dans le champ d'application de l'article précité.*

***4.** Sur "l'inadéquation des textes applicables aux caisses auxiliaires"*

*Comme le souligne la Cour, les limites d'encaissement par les bureaux de douane ne sont plus adaptées au contexte actuel et devraient être révisées. Toutefois l'affirmation selon laquelle "ils ne sont plus respectés du tout" doit être nuancée.*

*La situation dépend en fait de la pression qu'exercent les déclarants occasionnels (voyageurs…) sur le service.*

*Faible à Nouméa Port, ce bureau ne connaît que peu de dépassements lesquels sont essentiellement dus à l'acceptation de paiements représentatifs de droits portuaires afin de ne pas retarder d'une journée l'appareillage des bateaux concernés. Un doublement des limites actuelles devrait permettre de régler la plupart des difficultés rencontrées.*

*La situation est en revanche différente à Tontouta où le nombre des déclarants occasionnels est nettement supérieur, contraignant cet office à accepter des paiements très au-delà des limites prévues.*

*Les travaux entrepris conjointement par les services de la trésorerie générale et de la douane ainsi que la mise en place du nouveau système de dédouanement devraient permettre de remédier à ces dysfonctionnements.*

***5.** « Des textes fiscaux anciens ou complexes méritant d'être actualisés », un exemple, l'impôt sur le revenu.*

*La Cour rappelle que « l'impôt sur le revenu a vu son produit croître de 147,8 % entre 1990 et 2001…Cette évolution exceptionnelle est, sans doute, la résultante d'une relative amélioration de la situation économique générale, mais elle est aussi largement liée à l'absence de révision du mode de calcul de l'impôt.*

*Sur dix ans, en effet, à barème inchangé, le simple effet de l'inflation sur les salaires, ou les revenus des professions indépendantes, s'est traduit par une croissance bien plus que proportionnelle de l'impôt»*

*La Cour relève que l'impôt sur le revenu n'ayant pas évolué depuis 1985, les contribuables ont subi une pression fiscale accrue par les effets de l'inflation.*

*Concernant l'impact de l'inflation sur le rendement de l'impôt sur le revenu, on s'aperçoit qu'entre 1985 et 2002, le produit de l'impôt a augmenté de 7,594 milliards, soit 614,9 % de hausse, alors que le taux d'inflation calculé sur cette même période est de 40 %. Les simulations conduites par le gouvernement ont permis d'estimer à 50,7 % la hausse de l'impôt sur le revenu entre 1985 et 2002, due à l'inflation ; le reste, soit 49,3 % de la hausse provient de l'augmentation du nombre de contribuables et de la hausse des revenus nets de l'inflation.*

***6.** « le caractère parfois discriminatoire de l'impôt sur le revenu »*

*La Cour relève que les intérêts d'obligations d'Etat ne supportent aucune taxation, ce qui lui paraît anormal. Au cours de la procédure contradictoire, il avait été précisé que cet état de fait résultait d'une réponse doctrinale publiée au JONC du 23/091993 « En ce qui concerne les impôts directs, selon l'interprétation de la réglementation fiscale actuellement applicable sur le Territoire et en particulier les articles 528 et suivants du*

*CTI et l'article 111 du même code, les intérêts d'emprunts d'État sont exonérés, pour les souscripteurs personnes physiques », l'exécutif (État) s'était à l'époque inspiré du mécanisme de l'article 132 bis du code général des impôts qui exonère de retenue à la source les intérêts des emprunts d'État, cette doctrine sera donc pour l'avenir rapportée.*

***7.*** *« des outils juridiques perfectibles »*

*La Cour indique « En Nouvelle-Calédonie, les sanctions fiscales sont prévues par le code des impôts.*

*Quelle qu'aient été les vicissitudes de ce dossier, on peut considérer qu'il s'agit d'une lacune car des sanctions strictement fiscales peuvent n'avoir que peu d'effet sur des fraudeurs dont l'insolvabilité a été organisée ou sur des sociétés dissoutes, entre autres. »*

*La rédaction de ce paragraphe, et notamment la mention des « vicissitudes de ce dossier » nécessite que soient apportées des précisions. L'historique exact de ce dossier est le suivant :*

*- En mars 1996, le service d'études, de législation et du contentieux (SELC) avait donné un avis très réservé sur l'opportunité du projet de texte présenté par la direction des services fiscaux, lequel était « amputé de la majorité de ses articles, en sachant que le législateur doit de toute façon intervenir pour accorder son homologation. D'une part, cette homologation peut être attendue longtemps, d'autre part, les amendes seront limitées à 10 000FF jusqu'à l'intervention du législateur. Il vaudrait mieux lui demander d'adopter un texte plus complet ».*

*- En mai 1996, le comité consultatif avait émis l'avis suivant : « Ce texte comportant des dispositions qui relèvent de la loi, est retiré à la demande du Délégué du Gouvernement, pour un examen supplémentaire. »*

*- En août 1997, le Secrétariat général du territoire renvoyait à la DSF le dossier relatif aux infractions pénales à caractère fiscal avec la mention suivante : « En retour, l'examen de ce texte est reporté à une date ultérieure à la demande de l'Exécutif du territoire. », et comme l'a très justement rappelé la Cour au début de son rapport : « Jusqu'en 1999, l'exécutif du Territoire était le Haut-Commissaire, représentant de l'État, en application de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988… Il soumettait au Congrès les projets de délibération et disposait des services du Territoire pour les faire exécuter une fois votée. »*

*Ainsi, il ressort sans ambiguïté de ce rappel historique que le dossier sur la fraude fiscale n'a pas abouti suite aux instructions même du représentant de l'État.*

*De plus, s'agissant des sociétés dissoutes, pour lesquelles la Cour considère qu'il y a une lacune, il convient de rappeler que la solidarité des dirigeants peut être recherchée en vertu de l'article 1156 du CI, cette*

*procédure a d'ailleurs été mise en œuvre avec succès par le payeur mais sur les conseils techniques du service du contentieux fiscal, qui a également défendu la légalité du texte devant le tribunal administratif.*

***8.** Sur "une activité de contrôle réduite, [le service des douanes]"*

*L'activité de contrôle du service des douanes est effectivement réduite, situation essentiellement due, comme le souligne la Cour, à la priorité accordée à l'écoulement du trafic en l'absence actuelle d'un outil de traitement automatisé des opérations de dédouanement, situation qui devrait trouver son terme en 2005.*

*Toutefois, sans attendre cette échéance, des dispositions ont été prises pour porter remède à la dégradation du taux de contrôle. Elles ont porté leurs fruits puisque, à effectif inchangé, le CERDOC a, depuis 2002, presque doublé le nombre de ses enquêtes et accru très notablement le montant de ses recouvrements comme le montre le tableau suivant.*

| *Exercice* | *Nombre d'enquêtes* | *Nombre de contentieux* | *Droits et taxes éludés ou compromis (MF CFP)* | *Pénalités recouvrées (MF CFP)* |
|---|---|---|---|---|
| *2000* | *51* | *33* | | |
| *2001* | *30* | *24* | *27* | *12,3* |
| *2002* | *79* | *39* | *36,5* | *22* |
| *2003 (*)* | *79* | *49* | *48,9* | *18,2* |
| *(*) au 31.10.2003, dont 3 dossiers pour lesquels les pénalités ne sont pas fixées.* | | | | |

*Dans le même temps, les constatations contentieuses relevées par les autres services sont passées de 410 en 1999 à 729 en 2002.*